

अध्याय-2

विभागों से संबंधित अनुपालन लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ
(राजस्व क्षेत्र के विभागों और सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों को छोड़कर)

अध्याय-2

विभागों से संबंधित अनुपालन लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ (राजस्व क्षेत्र के विभागों और सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों को छोड़कर)

परिवहन विभाग

2.1 ₹ 2.98 करोड़ का अलाभकारी व्यय और विभाग व ठेकेदार के बीच ₹ 1.74 करोड़ का अनसुलझा विवाद

खराब वित्तीय प्रबंधन और जवाबदेही की कमी के परिणामस्वरूप छोड़े गए काम पर ₹ 2.98 करोड़¹ का अलाभकारी व्यय एवं अनुबंध की समाप्ति के 69 माह के बाद भी ठेकेदार के बकाया से संबंधित विवाद का अनसुलझा रहना।

उत्तराखण्ड सरकार का परिवहन विभाग, उत्तराखण्ड, समीपस्थ राज्यों व केन्द्र शासित प्रदेशों के अंदर राज्य संचालित बस सेवा प्रदान करने और प्रत्येक दिन 100,000 से अधिक लोगों की यात्रा आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए 3,50,000 किलोमीटर से अधिक दूरी तय करने के लिए उत्तरदायी है। विभाग संबंधित पूंजीगत परियोजनाओं की निगरानी, शासकीय स्तर पर बेहतर वित्तीय प्रबंधन और जवाबदेही प्रणाली के लिए भी उत्तरदायी है।

कार्यालय परिवहन आयुक्त (आयुक्त), देहरादून के अभिलेखों की जाँच (जुलाई 2020) में पाया गया कि शासन द्वारा हल्द्वानी शहर में एक अंतर्राज्यीय बस टर्मिनल (आई एस बी टी) स्थापित करने का निर्णय लिया गया था (जनवरी 2008)। तदनुसार, आयुक्त द्वारा उक्त आई एस बी टी की स्थापना हेतु एक फर्म के साथ इंजीनियरिंग, अधिप्राप्ति एवं निर्माण (ई पी सी) मोड पर अनुबंध गठित किया था (जून 2016)। उक्त अनुबंध के अनुपालन में, आयुक्त ने अनुबंधकर्ता फर्म को समान धनराशि की बैंक गारंटी (बी जी) के सापेक्ष ₹ 7.60 करोड़ का संचालन अग्रिम प्रदान किया गया (सितम्बर 2016)। आई एस बी टी की स्थापना का कार्य प्रगति पर होने के दौरान, 29 दिसम्बर 2017 को आयुक्त के संज्ञान में आया कि ₹ दो करोड़ की बैंक गारंटी की वैधता 19 दिन पहले अर्थात् 10 दिसम्बर 2017 को ही समाप्त हो गयी थी। तदनुसार, आयुक्त ने अनुबंध करने वाली फर्म को 'सुधार करने का नोटिस' जारी किया, जिसके अंतर्गत उक्त फर्म को सात दिनों के अंदर अर्थात्

¹ भूमि प्रत्यावर्तन हेतु ₹ 0.83 करोड़, परामर्श हेतु ₹ 0.77 करोड़ और निर्माण स्थल विकास हेतु ₹ 1.38 करोड़।

04 जनवरी 2018 तक नवीनीकृत बी जी प्रस्तुत करने हेतु निर्देशित किया गया। चूंकि अनुबंधित फर्म 'सुधार करने के नोटिस' का जवाब देने में विफल रही, आयुक्त ने 14 दिनों की समाप्ति पर (यानी 18 जनवरी 2018 तक) उक्त अनुबंध के निरस्तीकरण किए जाने के संबंध में ठेकेदार को सूचित किया (04 जनवरी 2018)। आगे, उक्त 14 दिन की नोटिस अवधि की समाप्ति की प्रतीक्षा किए बिना, आयुक्त ने उपलब्ध बी जी जब्त करके फर्म से ₹ 5.60 करोड़ की वसूली कर ली थी। इस प्रक्रिया में, आयुक्त द्वारा ठेकेदार पर ₹ दो करोड़ के लंबित संचालन अग्रिम और उस पर लागू ब्याज का संज्ञान नहीं लिया गया।

इस संबंध में इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार द्वारा बताया गया कि उक्त अनुबंध को निरस्त करने का निर्णय इसलिए लिया गया क्योंकि ठेकेदार अनुबंध की शर्तों का पालन करने में विफल रहा था और निरस्तीकरण हेतु दिये गए नोटिस का जवाब देने में भी विफल रहा था। इसके अतिरिक्त, एक नामित समिति ने सरकार के प्रति ठेकेदार की देनदारी का आकलन ₹ 3.11 करोड़ (असमायोजित संचालन अग्रिम ₹ 2.00 करोड़ एवं बकाया संचालन अग्रिम पर ब्याज के ₹ 1.11 करोड़) और किए गये कार्य के लिए ठेकेदार के प्रति सरकार की देनदारी के रूप में ₹ 1.38 करोड़ का आंकलन किया था। फिर भी, सरकार ने इस परियोजना को किसी अन्य स्थान² पर स्थानांतरित करने का निर्णय लिया था।

तथापि सरकार अनुबंध के निरस्तीकरण के 69 माह के उपरान्त भी अनुबंध के अंतर्गत ब्याज सहित लंबित संचालन अग्रिम की वसूली करने और अनुबंध के अंतर्गत देनदारियों की वसूली करने में असमर्थ रही थी। साथ ही बजट मैनुअल के प्रस्तर 81, शासनदेश संख्या 466/xxx (2)2005 दिनांक 05 मार्च 2005 एवं वित्तीय हस्तपुस्तिका (खंड V-भाग 1) के नियम-82 (3) के प्रावधानों के अंतर्गत, ₹ 2.98 करोड़ (वन भूमि के अधिग्रहण हेतु ₹ 0.83 करोड़, परामर्श हेतु ₹ 0.77 करोड़ और निष्पादित एवं अधूरे छोड़े गये कार्य हेतु ₹ 1.38 करोड़) के आर्थिक नुकसान को बट्टे खाते में डालने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई है।

इस प्रकार, खराब वित्तीय प्रबंधन और जवाबदेही की कमी के परिणामस्वरूप छोड़े गए कार्य पर ₹ 2.98 करोड़³ का अलाभकारी व्यय और अनुबंध निरस्त होने के 69 माह

² शासनादेश संख्या-698, दिनांक- 19 दिसम्बर 2018 ।

³ भूमि प्रत्यावर्तन हेतु ₹ 0.83 करोड़, परामर्श हेतु ₹ 0.77 करोड़ और निर्माण स्थल विकास हेतु ₹ 1.38 करोड़।

के बाद भी ठेकेदार की सरकार के प्रति बकाया धनराशि और ठेकेदार के प्रति सरकार की देनदारियों सहित विवाद अनसुलझा रहा। परियोजना जो जनवरी 2018 में पूर्ण होना निर्धारित थी, अक्टूबर 2022 तक शुरू की जानी बाकी थी।

सूचना एवं लोक सम्पर्क विभाग

2.2 संचार मीडिया पर ₹ 10.79 करोड़ का अलाभकारी व्यय

वर्ष 2013 की आपदा के पश्चात केदारनाथ व उसके आसपास के विकास कार्यों को प्रदर्शित करने हेतु ₹ 10.79 करोड़ की लागत से संचार मीडिया के निर्माण की परियोजना बिना उचित प्रशासनिक और वित्तीय प्रक्रियाओं की प्रक्रिया के शुरू की गई। सम्पूर्ण व्यय अलाभकारी रहा।

उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली {नियम 3(1)} में प्रावधान है कि समस्त अधिप्राप्ति प्रक्रियाओं में पारदर्शिता, प्रतिस्पर्धा तथा निष्पक्षता सुनिश्चित की जाए ताकि व्यय की जाने वाली धनराशि का अधिकतम लाभ प्राप्त हो सके। इसमें आगे {नियम 10(1)} प्रावधान है कि ₹ 25.00 लाख एवं इससे अधिक की अनुमानित लागत की अधिप्राप्ति कम से कम दो व्यापक परिचालन वाले राष्ट्रीय समाचार पत्रों में विज्ञापन द्वारा निविदा आमंत्रित की जाए।

राज्य में आपदा प्रबंधन के लिए नीतियों और योजनाओं को निर्धारित करने की जिम्मेदारी उत्तराखण्ड राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (यू एस डी एम ए) की है। जबकि सूचना एवं लोक संपर्क विभाग (डी आई पी आर) विभिन्न कार्यक्रमों, योजनाओं और निर्णयों के माध्यम से राज्य सरकार द्वारा की जाने वाली लोक कल्याण गतिविधियों के बारे में विभिन्न मीडिया के माध्यम से जनता को जानकारी देकर राज्य सरकार और जनता के बीच समन्वय स्थापित करने के लिए एक सेतु की भूमिका निभाता है। इसके अतिरिक्त, विभाग फिल्मों, प्रदर्शनियों, गीतों और नाटकों एवं विभिन्न प्रचार प्रकाशनों के माध्यम से जनता के लिए सरकार की नीतियों, संकल्पों, प्रतिबद्धताओं और उपलब्धियों के बारे में विस्तृत और प्रामाणिक जानकारी प्रसारित करने का कार्य करता है।

उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली 2008 (प्रस्तर 33-ई) के अनुसार, ऐसे कार्य जिनमें उच्च कोटि के तकनीकी कौशल की आवश्यकता होती है, सक्षम प्राधिकारी ठेकेदारों को लघुसूचीबद्ध करने के उद्देश्य से योग्यता हेतु अनुरोध (आर एफ क्यू)/ अभिरुचि की अभिव्यक्ति (ई ओ एल) प्रक्रिया का पालन करके ठेकेदारों का चयन कर सकते हैं,

जिन्हे प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आर एफ पी) चरण में वित्तीय बोली प्रस्तुत करने के लिए कहा जाएगा। इसका उद्देश्य विश्वसनीय निविदादाताओं की पहचान करना है जो परियोजना के क्रियान्वयन के लिए निर्धारित तकनीकी योग्यता एवं वित्तीय क्षमता रखते हैं।

आगे, बजट मैनुअल के अध्याय VII के प्रस्तर 47 में यह प्रावधान है कि नयी योजना में होने वाला व्यय, नयी नीति के अपनाने में, नयी सुविधा को लागू करने या जो व्यय किसी वर्तमान सुविधा के प्रकार या प्रसार में बड़ा परिवर्तन करने में होता है उसे सामान्यतया 'नया व्यय' माना जाएगा। वित्त विभाग से नए व्यय की उन समस्त योजनाओं का परीक्षण करने और उनके संबंध में परामर्श देने की अपेक्षा की जाती है, जिनके लिए बजट में व्यवस्था करने का प्रावधान है।

दिनांक 05 जून 2007 के शासनादेश के अनुसार, नई परियोजनाओं की मंजूरी में यह व्यवस्था की गई है कि ऐसी सभी योजनाएं/परियोजनाएं जिनमें सम्पूर्ण व्यय राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना है अथवा प्रस्ताव के किसी भाग में ₹ 50.00 लाख का वार्षिक आवर्तक व्यय अथवा किसी एक इकाई पर ₹ 5.00 करोड़ या उससे अधिक का अनावर्तक व्यय शामिल है, को अनिवार्य रूप से अनुमोदन के लिए व्यय वित्त समिति (ई एफ सी) के समक्ष रखा जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, ई एफ सी को प्रस्ताव प्रस्तुत करने से पहले विभागीय समिति द्वारा परियोजना के उद्देश्यों, लक्षित लाभार्थियों, कानूनी ढांचे, पर्यावरणीय प्रभाव मूल्यांकन, समय सीमा, जोखिम विश्लेषण, वित्तीय और आर्थिक विश्लेषण आदि जैसे मुद्दों की जाँच की जानी चाहिए।

फरवरी 2022 में सूचना और लोक संपर्क निदेशालय, देहरादून (डी आई पी आर) की लेखापरीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य सरकार (जनवरी 2015) ने श्री केदारनाथ जी को उसकी मूल भव्यता में बहाल करने के उद्देश्य से बड़े पैमाने पर किए जा रहे राहत और पुनर्निर्माण कार्यों पर संचार मीडिया (प्रत्येक 44 मिनट के 12 धारावाहिक) बनाने का निर्णय लिया। उक्त धारावाहिकों में उत्तराखण्ड की धार्मिक पौराणिक कथाओं, धर्म, लोग, समृद्ध संस्कृति और व्यंजनों की झलक भी शामिल थी। संचार मीडिया के दर्शकों की संख्या बढ़ाने के लिए, परियोजना के प्रारूपों में विश्वसनीय प्रस्तावकों के रूप में लोकप्रिय हस्तियों को शामिल करना भी वांछित था। तदनुसार, आपदा प्रबंधन विभाग के अधीन राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एस डी एम ए) ने मैसर्स कैलाश एंटरटेनमेंट प्राइवेट लिमिटेड फर्म के साथ ₹ 9.48 करोड़

(सेवा कर अतिरिक्त) की अनुमानित लागत में 12 धारावाहिकों की एक टीवी शृंखला के निर्माण के लिए एक अनुबंध गठित किया (अप्रैल 2015)। निर्माण पूर्ण होने के पश्चात, एस डी एम ए द्वारा जुलाई 2017 में डी आई पी आर को मास्टर कॉपी उपलब्ध कराई गयी, लेकिन मई 2023 तक अर्थात्, कार्य सौंपे जाने के लगभग आठ वर्ष बाद व कार्य पूरा होने के लगभग छः वर्ष बाद भी धारावाहिक का प्रसारण किसी भी मास मीडिया में नहीं किया गया था। भुगतान की अनुसूची के अनुसार, जनवरी 2020 तक फर्म को ₹ 10.79 करोड़⁴ का भुगतान किया गया था।

आगे की समीक्षा करने पर, लेखापरीक्षा ने निम्नानुसार पाया:

- एक अंतर-विभागीय समिति (मई 2016) द्वारा प्रकाश में लाया गया कि लगभग ₹ 10 करोड़ की लागत वाली परियोजना का प्रचार केवल एक समाचार पत्र में किया गया जबकि दो राष्ट्रीय समाचार पत्रों की आवश्यकता थी; तकनीकी बोली में केवल दो फर्मों ने भाग लिया था, जिसके सापेक्ष एक बोली अस्वीकार कर दी गई थी। इस प्रकार, केवल एक फर्म ने ही वित्तीय बोली के चरण में भाग लिया; परियोजना की स्वीकृति संबन्धित साक्ष्य के रूप में कोई भी शासनादेश नहीं था; इस बात का भी कोई साक्ष्य नहीं था कि एस डी एम ए को अपने स्तर पर उस मूल्य की परियोजना को लागू करने के लिए शक्तियां प्रत्यायोजित की गई थीं; अधिप्राप्ति नियमावली 2008, के अनुसार अपेक्षित विचारार्थ विषय (टी ओ आर) अथवा प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आर एफ पी) योजना की निविदा आमंत्रित करने से पूर्व तैयार नहीं किए गए थे। उपर्युक्त खामियों को जून 2016 में कैबिनेट के संज्ञान में लाया गया था। हालांकि, परिणाम ज्ञात नहीं था।
- उत्तराखण्ड बजट मैनुअल के प्रावधानों के अन्तर्गत लगभग ₹ 10 करोड़ की अनुमानित लागत वाली एक नई योजना/कार्य/परियोजना को 'नया व्यय' माना जाएगा। तदनुसार, उत्तराखण्ड बजट मैनुअल के अध्याय VII प्रस्तर 49 में उल्लिखित विस्तृत औचित्य तैयार किया जाना चाहिए था। तथापि उपलब्ध कराये गये अभिलेख से यह पता नहीं चलता है कि ऐसा किया गया था।
- अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि उक्त प्रस्ताव/परियोजना की जाँच व्यय वित्त समिति द्वारा नहीं की गई थी। जो जून 2007 के शासनादेश के अन्तर्गत अपेक्षित था।

⁴ आपदा प्रबंधन प्राधिकरण द्वारा ₹ 7.54 करोड़ (₹ 6.64 करोड़ अनुबंध राशि का 70 प्रतिशत + ₹ 0.90 करोड़ का सेवा कर) की धनराशि एवं सूचना विभाग द्वारा शेष ₹ 3.25 करोड़ की धनराशि का भुगतान किया गया था।

- सरकारी लेखापद्धति के मानको⁵ के अनुसार, संकट के निवारण के लिए प्रत्यक्ष रूप से किए गए सभी व्यय के लिए मुख्य शीर्ष- 2245 को डेबिट किया जाएगा। किसी भी प्राकृतिक आपदा के कारण अप्रत्यक्ष रूप से किए गए व्यय के लिए उचित कार्यात्मक मुख्य शीर्ष को डेबिट किया जाएगा तथापि, एस डी एम ए ने उक्त संचार मीडिया बनाने पर कार्य 'आपदा' (मुख्य शीर्ष- 2245) पर ₹ 7.54 करोड़ का व्यय प्रभारित किया, जो कि गलत वर्गीकरण/ निधियों का व्यपवर्तन था।
- कार्य सौंपे जाने के दो वर्ष पश्चात (अप्रैल 2015), राज्य सरकार ने महसूस किया कि एस डी एम ए के पास उक्त क्षेत्र में कोई आधारभूत क्षमता एवं विशेषज्ञता नहीं है एवं उक्त कार्य को संपादन, प्रसारण और ₹ 3.26 करोड़ की अदत्त धनराशि के भुगतान आदि के संबंध में दायित्व के साथ डी आई पी आर को हस्तांतरित करने का निर्णय लिया (मई 2017)। यह किसी परियोजना की जिम्मेदारी को जाँच पड़ताल, योग्यता और जोखिम न्यूनीकरण के बिना ही हाथ में लेने को दर्शाता है।

इसे इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार ने (जून 2023) अवगत कराया कि धारावाहिक के मूल्यांकन और गुणवत्ता परीक्षण के लिए सितम्बर 2019 में शासन स्तर पर गठित समिति ने धारावाहिक के कुछ अध्यायों (भागों) में कुछ संपादन करने और विभिन्न भाषा विशेषज्ञों से धारावाहिक का परीक्षण कराने का निर्णय लिया। समिति ने यह भी निर्देश दिया कि धारावाहिक के सभी भागों का अंतिम रूप से परीक्षण किए जाने बाद ही धारावाहिक का प्रसारण किया जाना चाहिए। कालान्तर में केदारनाथ धाम के पुनरोद्धार और अवसंरचना विकास से संबंधित कार्य किए गए जिससे केदारनाथ की एक नई छवि बनी। आगे बताया, चूंकि धारावाहिक की शूटिंग इस नई छवि के निर्माण से पहले हुई थी और उक्त धारावाहिक को प्रसारित करने से पर्यटकों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है, इसलिए धारावाहिक को प्रसारित नहीं किया गया। वित्तीय नियमों के उल्लंघन के प्रकरण पर सरकार ने कोई प्रतिक्रिया नहीं दी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आपदा प्रबंधन विभाग ने परियोजना को मंजूरी देने में वित्तीय नियमों में निर्धारित की गयी उचित प्रक्रिया का पालन नहीं किया। साथ ही, सरकार को यह महसूस करने में दो वर्ष लग गए कि एस डी एम ए के पास उक्त

⁵ मुख्य-लघु लेखाशीर्ष की सूची में उल्लिखित मुख्य शीर्ष 2245 का नोट 1।

क्षेत्र में कोई आधारभूत क्षमता और विशेषज्ञता नहीं है और कार्य डी आई पी आर को हस्तांतरित कर दिया। आगे, 2017 में मास्टर कॉपी प्राप्त करने के पश्चात, सरकार ने धारावाहिक के मूल्यांकन और गुणवत्ता परीक्षण के लिए समिति का गठन करने में दो और वर्ष लगा दिए। अंत में, कार्य सौंपे जाने के लगभग आठ वर्ष बाद और कार्य पूर्ण होने के लगभग छः वर्ष बाद, दोनों विभाग संयुक्त रूप से ₹ 10.79 करोड़ की लागत से बनाए गए संचार माध्यमों का उपयोग करने में विफल रहे। यह सार्वजनिक धन के उपयोग के प्रति सरकार के उदासीन दृष्टिकोण को दर्शाता है। इसके अतिरिक्त, भविष्य में उक्त निवेश का उपयोग करने के लिए कोई ठोस कार्य योजना नहीं थी।

इस प्रकार, वित्तीय नियमों का अक्षरतः अनुपालन करने में विफलता और धारावाहिक के प्रसारण में विभाग द्वारा अत्यधिक विलम्ब के कारण ₹ 10.79 करोड़ का अलाभकारी व्यय हुआ।

आपदा प्रबंधन विभाग

2.3 उत्तराखण्ड आपदा रिकवरी परियोजना- अतिरिक्त वित्तपोषण पर विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा

2.3.1 प्रस्तावना

जून 2013 में, उत्तराखण्ड भारी वर्षा और अचानक आई बाढ़ के रूप में एक विनाशकारी प्राकृतिक आपदा से गंभीर रूप से प्रभावित हुआ था जिसके परिणामस्वरूप भौतिक अवसंरचना, कृषि, मानव और पशु जीवन का व्यापक विनाश/भारी नुकसान के अतिरिक्त आजीविका, पर्यटन और सार्वजनिक सेवाओं पर इसका महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ा था। आपदा से उबरने के लिए भारत सरकार, एशियाई विकास बैंक, विश्व बैंक, नागरिक समितियों और अन्य दानदाताओं द्वारा सहायता प्रदान की गयी थी।

वर्ष 2013 की आपदा से उबरने के लिए, विश्व बैंक द्वारा वित्तपोषित "उत्तराखण्ड आपदा रिकवरी परियोजना (यू डी आर पी)⁶ को राज्य में फरवरी 2014 से जून 2019 तक लागू किया गया था। मूल परियोजना (यू डी आर पी) के अनाच्छादित कार्यों के निष्पादन के लिए उत्तराखण्ड सरकार ने उत्तराखण्ड आपदा रिकवरी परियोजना- अतिरिक्त वित्तपोषण (यू डी आर पी-ए एफ) नाम से भारत सरकार के माध्यम से

⁶ 250 मिलियन अमेरिकी डॉलर का ऋण (पी146653, सी आर -5313 आई एन) 25 अक्टूबर 2013 को स्वीकृत हुआ और 07 फरवरी 2014 से प्रभावी था।

विश्व बैंक से 96 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 672 करोड़) का नया ऋण प्राप्त किया (मार्च 2019)। यू डी आर पी-ए एफ की निर्धारित समापन तिथि 31 मार्च 2022 थी जिसे मुख्य रूप से कोविड-19 महामारी के कारण 30 सितम्बर 2023 तक के लिए दो बार विस्तारित किया गया।

2.3.2 कार्यक्रम का दायरा

यू डी आर पी-ए एफ की परियोजना लागत 120 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 840 करोड़)⁷ है और इसके दायरे में निम्नलिखित गतिविधियाँ/घटक सम्मिलित हैं:

(अ) सेतु, सड़क संरक्षण एवं नदी तट संरक्षण 88 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 616 करोड़)

(यू डी आर पी घटक - ग्रामीण सड़क संयोजन)

- i. क्षतिग्रस्त/ढह गए 64 पुलों का पुनर्निर्माण;
- ii. भूस्खलन के खतरे को कम करने के लिए लगभग 15 चयनित महत्वपूर्ण ढलानों की सुरक्षा एवं संयोजन में सुधार के उद्देश्य से सड़क संरक्षण कार्य; और
- iii. पांच (05) महत्वपूर्ण स्थलों में नदी तट के कटाव के जोखिम को कम करने एवं इसके परिणामस्वरूप संपर्क विच्छेदन को कम करने के लिए नदी तट संरक्षण (न त सं) कार्य।

(ब) राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल (रा आ प्र ब) के लिए प्रशिक्षण सुविधा 20 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 140 करोड़)

(यू डी आर पी घटक: टी ए सी बी डी आर एम⁸)।

चरण-I: सम्बद्ध सेवाओं सहित भवनों का निर्माण (प्रशासनिक और प्रशिक्षण खंडों, बहुउद्देशीय हॉल, आवासीय परिसर, औषधालय, बैरक, स्टोर आदि)।

चरण-II: बाह्य प्रशिक्षण गतिविधियों के साथ रा आ प्र ब कर्मियों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए अवसंरचना का विकास।

(स) आकस्मिकता आपातकालीन प्रतिक्रिया घटक (आ आ प्र घ)

यू डी आर पी-ए एफ के लिए हस्ताक्षरित ऋण समझौते के समर्थकारी प्रावधान के अनुसार, इस घटक को परियोजना कार्यान्वयन अवधि के दौरान किसी भी समय

⁷ ऋण: 96 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 672 करोड़) व राज्य का हिस्सा: 24 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 168 करोड़) [विनिमय दर: ₹ 70 प्रति अमेरिकी डॉलर]।

⁸ आपदा जोखिम प्रबंधन के लिए तकनीकी सहायता और क्षमता निर्माण।

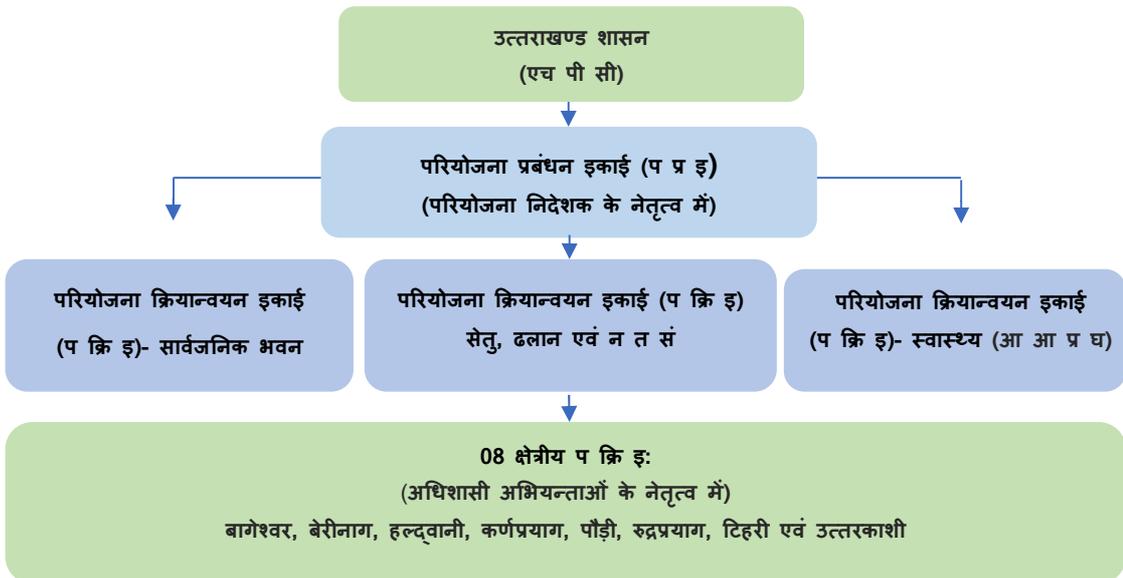
आपातकालीन व्यय को पूरा करने के लिए उधार प्राप्त कर्ता के अनुरोध से सक्रिय किया जा सकता है।

(द) कार्यान्वयन समर्थन 12 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 84 करोड़)

यह घटक परियोजना प्रबंधन इकाई (प प्र इ) और संबंधित परियोजना क्रियान्वयन इकाइयों (प क्रि इ) के संचालन सहित परियोजना की परिचालन लागत के समर्थन लिए है। यू डी आर पी के दौरान बैंक के समर्थन से राज्य द्वारा स्थापित मौजूदा निष्पादन तंत्र की संस्थागत क्षमता को इस अतिरिक्त वित्तपोषण का हिस्सा बनाए रखा।

2.3.3 संगठनात्मक ढाँचा

यू डी आर पी-ए एफ कार्यों की स्वीकृति और प्रगति की समीक्षा के लिए मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति (एच पी सी) का गठन किया गया था। इस कार्यक्रम का नेतृत्व परियोजना निदेशक, यू डी आर पी-ए एफ द्वारा किया गया जो कि राज्य आपदा प्रबंधन विभाग के सचिव भी हैं। यू डी आर पी-ए एफ के कार्यान्वयन के लिए संगठनात्मक ढाँचा नीचे दिए गए **प्रवाह-चार्ट** के अनुसार है:



प क्रि इ और क्षे प क्रि इ (सेतु, ढलान और न त सं) के लिए कर्मचारियों को लोक निर्माण विभाग (लो नि वि) व सिंचाई विभाग से प्रतिनियुक्ति के आधार पर लिया गया था; और प क्रि इ (सार्वजनिक भवन) के लिए ब्रिड्कुल (ब्रिज, रोपवे, टनल एंड इंफ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट कॉरपोरेशन ऑफ उत्तराखण्ड) से प्रतिनियुक्ति के आधार पर लिया गया था। प क्रि इ (स्वास्थ्य) द्वारा आ आ प्र घ को स्वास्थ्य और परिवार

कल्याण विभाग, उत्तराखण्ड सरकार के विशेषज्ञों की मदद से लागू किया गया था। कार्य के प्रबंधन के लिए प क्रि इ/क्षे प क्रि इ की क्षमताबर्धन हेतु अतिरिक्त कर्मचारियों की भी भर्ती की गयी थी।

2.3.4 लेखापरीक्षा का दायरा एवं आच्छादन

हाल ही के वर्षों में उत्तराखण्ड में जून 2013 की आपदा से संबंधित दो निष्पादन लेखापरीक्षाएं⁹ संपादित की गयी। क्योंकि ये अतिरिक्त कार्य पहले शामिल नहीं थे इसलिए यू डी आर पी-ए एफ कार्यों की यह विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा संपादित की गयी। इस उद्देश्य के लिए, प प्र इ, सभी तीन प क्रि इ और चार क्षे प क्रि इ¹⁰ (कुल आठ में से) से संबन्धित 67¹¹ कार्यों/पैकेजों के अभिलेखों की जाँच, सम्पूर्ण यू डी आर पी-ए एफ कार्यान्वयन से संबंधित अवधि (अप्रैल 2019 से जून 2022) हेतु की गई। यह लेखापरीक्षा मई एवं सितम्बर 2022 के बीच आयोजित की गई थी।

विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा प्रारम्भ करने से पहले, एक प्रवेश गोष्ठी (28 मार्च 2022) में राज्य आपदा प्रबंधन विभाग के अपर सचिव और यू डी आर पी-ए एफ के अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मानदंडों, कार्यप्रणाली और समयसीमा पर चर्चा की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर एक बहिर्गमन गोष्ठी (22 मार्च 2023) में भी इसी स्तर के साथ चर्चा की गई तथा राज्य सरकार/यू डी आर पी-ए एफ के प्रतिउत्तरों को प्रतिवेदन में शामिल किया गया।

2.3.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह पता लगाना था कि क्या:

- प प्र इ/प क्रि इ द्वारा पुनर्निर्माण कार्यों की योजना और परियोजना स्वीकृति के लिए निर्धारित प्रक्रिया का विधिवत पालन किया गया;
- प क्रि इ/क्षे प क्रि इ द्वारा कार्यों का समग्र प्रबंधन और निष्पादन मितव्ययी, कुशल, प्रभावी था; और

⁹ (1) सी ए जी की वर्ष 2015 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 02 के माध्यम से तत्काल प्रतिक्रिया, राहत और पुनर्स्थापना गतिविधियाँ, और (2)- सी ए जी की वर्ष 2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं-02 के माध्यम से उत्तराखण्ड 2013 की आपदा के उपरान्त में बुनियादी ढांचे का पुनर्निर्माण।

¹⁰ क्षेत्रीय प क्रि इ: बागेश्वर, रुद्रप्रयाग, टिहरी एवं उत्तरकाशी।

¹¹ अड़तीस (38) सेतु, पाँच-ढलान, पाँच-नदी तट संरक्षण, नौ-कंसल्टेन्सी ठेके, दो-सार्वजनिक भवन एवं आ आ प्र घ के आठ पैकेज।

- आवंटित निधियों का प्रत्येक स्तर पर प्रबंधन, सर्वोत्तम उपयोग और कार्यों को ससमय पूर्ण किए जाने हेतु सुनिश्चित करने में सक्षम था।

2.3.6 लेखापरीक्षा मानदण्ड

यह लेखापरीक्षा निम्नलिखित मानदंडों के संदर्भ में की गई थी:

- यू डी आर पी-ए एफ के लिए विश्व बैंक के साथ हस्ताक्षरित समझौते के नियम व शर्तें तथा परियोजना कार्यान्वयन नियमावली/मूल्यांकन दस्तावेजों के प्रावधान;
- कार्यों के आगणन, स्वीकृतियों और निष्पादन के लिए कार्यदायी संस्थाओं द्वारा अनुपालनीय आवश्यक तकनीकी विशिष्टियाँ और मानक;
- विश्व बैंक अधिप्राप्ति नियमावली, उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली और राज्य के अन्य वित्तीय नियम जो निधियों के प्रबंधन और कार्यों के निष्पादन पर लागू होते हैं; और
- राज्य सरकार/एच पी सी द्वारा इस संबंध में निर्गत आदेश, अधिसूचनाएं, निर्देश।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को व्यापक रूप से निम्नलिखित श्रेणियों में उल्लिखित किया गया है:

2.3.7 कार्यों की समग्र स्थिति एवं आच्छादन

यू डी आर पी-ए एफ एक समयबद्ध कार्यक्रम है जो 120 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 840 करोड़) के कुल परिव्यय के साथ सितम्बर 2023 (विस्तारित) तक पूर्ण किए जाने हेतु अधिसूचित है। हालांकि, प प्र इ, यू डी आर पी-ए एफ द्वारा हाल ही में (मई 2023) यह बताया गया कि अमेरिकी डॉलर की विनिमय दर में परिवर्तन के कारण कार्यक्रम का दायरा ₹ 840 करोड़ से संशोधित कर ₹ 887.36 करोड़ कर दिया गया है।

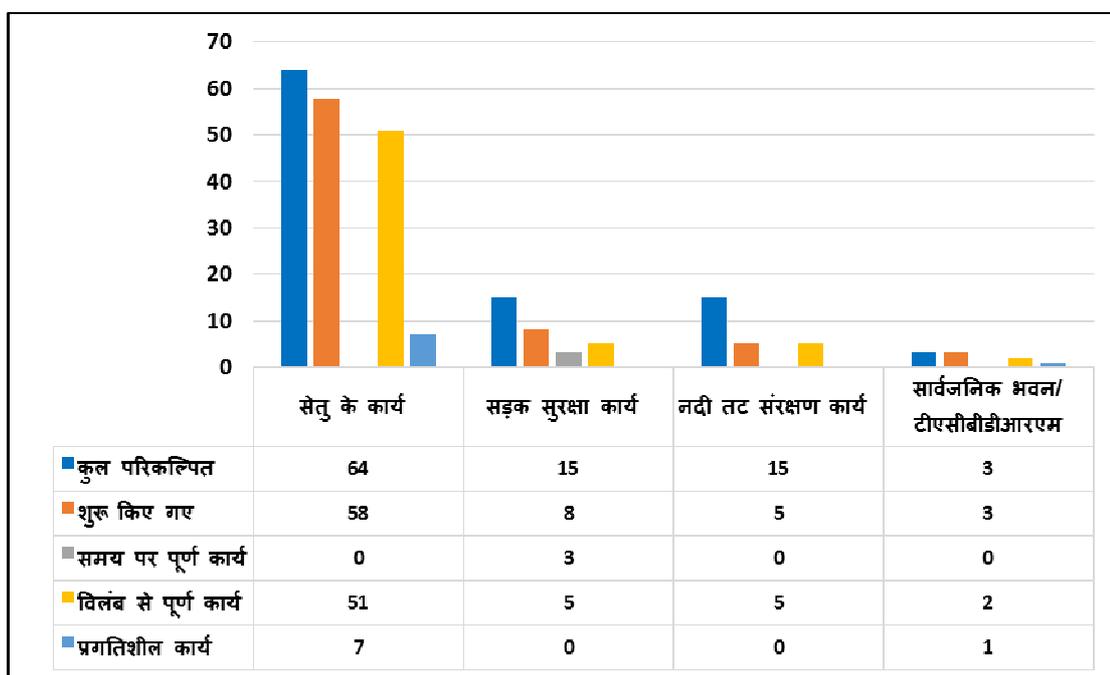
एच पी सी द्वारा स्वीकृत कार्यों/अन्य गतिविधियों (वित्तीय और भौतिक स्थिति) की घटक-वार स्थिति तालिका-2.3.1 में दी गई है और परिकल्पित कुल कार्यों का विवरण, इनमें से आच्छादित कुल कार्य, समय पर पूर्ण कार्य एवं विलम्ब से पूर्ण कार्य व वर्तमान तक प्रगति पर कार्यों की संख्या चार्ट-2.3.1 में दर्शायी गयी है:

तालिका-2.3.1: 31 मार्च 2023 को वित्तीय एवं भौतिक स्थिति

क्र. सं.	यू डी आर पी-ए एफ के घटक	स्वीकृत कार्य/पैकेज		वित्तीय प्रगति व्यय (₹ करोड़ में)	भौतिक प्रगति		
		सं.	लागत (₹ करोड़ में)		पूर्ण कार्य	कार्य प्रगति पर	पूर्ण कार्यों का प्रतिशतता
1-	सेतु कार्य	58	335.95	312.10	51	07	87.93
2-	सड़क संरक्षण कार्य	08	35.09	30.81	08	-	100
3-	नदी तट संरक्षण कार्य ¹²	05	59.20	57.33	05	-	100
4-	सार्वजनिक भवन/ टी ए सी बी डी आर ए एम	03	209.01	152.25	02	01	66.67
5-	आ आ प्र घ पैकेज	08	125.96	99.70	08	-	100
6-	परामर्श अनुबन्ध	10	122.15	112.90	04	06	
7-	कार्यान्वयन समर्थन	-			-	-	
योग		92	887.36	765.09	78	14	

स्रोत: यू डी आर पी-ए एफ द्वारा उपलब्ध कराई गयी सूचना (मई 2023)

चार्ट-2.3.1: कुल परिकल्पित कार्यों, शुरू किए गए कार्यों, समय पर पूरे किए गए कार्यों, देरी से पूरे किए गए कार्यों और प्रगतिशील कार्यों का विवरण (संख्या में)



¹² मूल परियोजना यू डी आर पी के अन्तर्गत यू डी आर पी-ए एफ कार्यों से संबंधित ₹ 51.10 करोड़ की धनराशि भारत की गई थी क्योंकि विश्व बैंक से अतिरिक्त वित्तपोषण की स्वीकृति प्राप्त करने के लिए कम से कम 30 प्रतिशत नए कार्यों को आरंभ करने की आवश्यकता थी जिसे स्वीकृत धनराशि/व्यय के आंकड़ों में सम्मिलित नहीं किया गया है।

यू डी आर पी-ए एफ के कार्यों और परिव्यय के समग्र आच्छादन से संबंधित कमियों को निम्नलिखित प्रस्तरो में वर्णित किया गया है:

2.3.7.1 चिन्हित परियोजनाओं का अपूर्ण आच्छादन

मूल परियोजना (यू डी आर पी) के टी ए सी बी डी आर एम घटक के अन्तर्गत, नदी तट को सुरक्षित करने के लिए आवश्यक महत्वपूर्ण सुरक्षात्मक अवसंरचना का विश्लेषण और पहचान करने के लिए चार नदी (भागीरथी, मंदाकिनी, अलकनंदा और काली) तटों का 'नदी आकृति विज्ञान' अध्ययन किया गया था। इसके आधार पर न त सं के लिए कुल 15 संवेदनशील स्थानों की पहचान की गयी थी। इसी तरह, सार्वजनिक अवसंरचना के संरक्षण/सड़क संपर्क में सुधार के लिए 15 महत्वपूर्ण ढलानों और 64 सेतु कार्यों की पहचान की गई और इन्हें यू डी आर पी-ए एफ में सम्मिलित किया गया।

हालांकि, केवल पांच न त सं (दो नदियों में)¹³, आठ ढलान संरक्षण और 58 पुलों के पुनर्निर्माण/ स्थापन का काम शुरू किया गया और शेष चिन्हित कार्यों (10-न त सं, 07-ढलान संरक्षण और 06-सेतुओं) को यू डी आर पी-ए एफ के दायरे से आच्छादित नहीं किया गया था। इसलिए, नदी तट/ढलानों और पुलों के इन चिन्हित लेकिन अनाच्छादित स्थलों (24 प्रतिशत) पर आपदा का खतरा अभी भी बना है और इन महत्वपूर्ण स्थानों में सार्वजनिक अवसंरचना की रक्षा करने और सड़क संपर्क में सुधार के उद्देश्य अप्राप्त हैं।

प प्र इ द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया गया (अगस्त 2022) कि कोविड-19 महामारी के कारण, आ आ प्र घ को सक्रिय कर दिया गया था और कार्यक्रम निधि का कुछ हिस्सा चिकित्सा उपकरण खरीदने के लिए व्यपवर्तित कर दिया गया था। इसके परिणामस्वरूप इन चिन्हित कार्यों में कटौती हुई है। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि इन कार्यों के आच्छादन के लिए कोई प्रस्ताव उच्चाधिकार प्राप्त समिति (एच पी सी) को प्रस्तुत नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, मई 2020 में आ आ प्र घ के सक्रिय किए जाने तक कार्यों का चयन और स्वीकृति दी जा चुकी थी, इसलिए आ आ प्र घ अन्य चिन्हित कार्यों को निष्पादित न किए जाने का कारण नहीं हो सकता।

¹³ अलकनन्दा (चार स्थल) एवं मंदाकिनी (एक स्थल)।

2.3.7.2 राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल घटक का आंशिक कार्यान्वयन

राज्य सरकार द्वारा राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल (रा आ प्र ब) के लिए जॉलीग्रॉंट, देहरादून में प्रशिक्षण सुविधा के निर्माण के लिए कार्यान्वयन एजेंसी के रूप में ब्रिड्कुल (जून 2016) को नामित किया और राज्य योजना के अंतर्गत परियोजना के लिए एक वास्तुकला और डिजाइन कंसल्टेंसी फर्म (मै. आर्कक्वेक डिजाइनर) को नियुक्त किया (नवम्बर 2016)।

चरण-I: भवनों और संबद्ध सेवाओं का निर्माण	11 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 77.00 करोड़)
चरण-II: प्रशिक्षण अवसंरचना और गतिविधियाँ	09 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 63.00 करोड़)

तत्पश्चात, रा आ प्र ब प्रशिक्षण सुविधा को यू डी आर पी-ए एफ में 20 मिलियन अमेरिकी डॉलर (जैसा कि बॉक्स में दिखाया गया है) की लागत से दो चरणों में पूरा करने की योजना बनाई गई थी। इस सुविधा को क्षमता विकास और एक वर्ष में लगभग 1,500 रा आ प्र ब कर्मियों को प्रशिक्षण देने के साथ-साथ अन्य संगठनों/हितधारकों के लिए एक प्रशिक्षण संसाधन केन्द्र विकसित करने के लिए स्थापित करने की योजना बनाई गई थी ताकि आपदा प्रबंधन के क्षेत्र में अद्यतन मॉड्यूल और उपकरणों के साथ पुनश्चर्या पाठ्यक्रम, आधुनिक तकनीकों से ज्ञान प्रदान किए जा सकें।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कंसल्टेंसी फर्म ने 2018 में चरण-1 के कार्यों के लिए अपनी विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी पी आर) प्रस्तुत की थी लेकिन चरण-2 के लिए डी पी आर को अभी तक (जून 2022) अंतिम रूप नहीं दिया गया/कार्यान्वयन के लिए ब्रिड्कुल को सौंपा नहीं गया था। परिणामस्वरूप, केवल चरण-1 के कार्यों का निष्पादन किया जा रहा है और यू डी आर पी-ए एफ के अन्तर्गत ₹ 63.00 करोड़ की लागत के रा आ प्र ब प्रशिक्षण सुविधा के सम्पूर्ण चरण-2 को (मार्च 2023) आरम्भ ही नहीं किया जा सका। इस प्रकार, प्रतिवर्ष लगभग 1,500 रा आ प्र ब कर्मियों के प्रशिक्षण और क्षमता विकास तथा अन्य लोगों के लिए एक प्रशिक्षण संसाधन केन्द्र की स्थापना के इस घटक का मुख्य उद्देश्य हासिल नहीं हुआ (मार्च 2023)।

प क्रि इ-सार्वजनिक भवन ने इस तथ्य को स्वीकार करते हुए (अप्रैल 2023) बताया कि जॉलीग्रॉंट में रा आ प्र ब परिसर के लिए बाह्य प्रशिक्षण सुविधाओं को हटाया नहीं गया है और इसका निर्माण विश्व बैंक की आगामी नई परियोजना जो कि प्रक्रिया में है, के माध्यम से प्रस्तावित है।

2.3.7.3 कार्यक्षेत्र से बाहर के कार्यों और गतिविधियों का आच्छादन

विश्व बैंक से यह अतिरिक्त वित्तपोषण उन विशिष्ट गतिविधियों/कार्यों के लिए प्राप्त किया गया था जिन्हें यू डी आर पी के अन्तर्गत संपादित नहीं किया जा सका था और इस प्रकार यू डी आर पी-ए एफ में सम्मिलित किया गया था। विश्व बैंक के साथ राज्य सरकार द्वारा हस्ताक्षरित यू डी आर पी-ए एफ ऋण समझौता और अन्य दस्तावेज भी, किसी आपात स्थिति में परियोजना कार्यान्वयन अवधि के दौरान यू डी आर पी-ए एफ का अभिन्न अंग होने के कारण सक्रिय होने वाली आ आ प्र घ की लागत को छोड़कर, कार्यक्रम के अंतर्गत अन्य कार्यों/ गतिविधियों के समावेश/ आच्छादन के लिए कोई शिथिलता प्रदान नहीं करता है। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 75.81 करोड़ लागत के निम्न उल्लेखित कार्यों/ गतिविधियों को यू डी आर पी-ए एफ पर अनियमित रूप से भारित किया गया था:

- प क्रि इ सार्वजनिक भवन के अन्तर्गत, एच पी सी के यथोचित अनुमोदन के साथ ₹ 30.64 करोड़¹⁴ (जुलाई 2022) के अद्यतन व्यय सहित ₹ 73.40 करोड़ लागत के आई टी पार्क, देहरादून में उत्तराखण्ड राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (उ रा आ प्र प्रा) भवन के निर्माण के दो सक्रिय अनुबंध (निर्माण कार्य एवं डी एस सी) प्रगतिशील हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि यह कार्य यू डी आर पी की अपूर्ण परियोजनाओं में से एक था फिर भी इसे यू डी आर पी-ए एफ के दायरे में शामिल नहीं किया गया था। यद्यपि इसकी लागत ₹ 73.40 करोड़ को यू डी आर पी-ए एफ में भारित किया जा रहा था।

प क्रि इ ने अतिरिक्त वित्तपोषण के अन्तर्गत कार्य को सम्मिलित किए जाने सम्बन्ध में अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2022) कि परियोजना मूल्यांकन दस्तावेज में यह उल्लेख किया गया है कि यू डी आर पी-ए एफ अधीन नई गतिविधियाँ और मूल परियोजना की शेष गतिविधियाँ जो अंतिम तिथि के बाद भी जारी हो, दोनों का वित्तपोषण किया जाएगा।

यद्यपि, दिसम्बर 2021 में कार्यक्रम के पुनर्गठन के बावजूद इस कार्य के लिए यू डी आर पी-ए एफ में कोई विनिर्दिष्ट परिव्यय प्रावधानित नहीं है। यहां यह उल्लेख करना सार्थक है कि अतिरिक्त वित्तपोषण के अंतर्गत इस उ रा आ प्र प्रा भवन निर्माण कार्य को सम्मिलित करने का अनुरोध राज्य सरकार द्वारा विश्व बैंक को किया गया था (जुलाई 2018), परंतु विश्व बैंक द्वारा भारत सरकार की सहमति प्राप्त करने हेतु निर्देशित किया गया था, जिसे स्वीकार नहीं किया गया।

¹⁴ ₹ 30.45 करोड़ निर्माण कार्य प्रगति पर एवं ₹ 0.19 करोड़ डी एस सी को भुगतान हेतु।

- यू डी आर पी-ए एफ परियोजना अनुबन्ध के प्रावधान¹⁵ में स्पष्ट रूप से उल्लिखित किया गया है कि परियोजना लागू करने वाली संस्था यह सुनिश्चित करेगी कि भूमि अधिग्रहण व किसी मुआवजे, पुनर्वास सहायता या पुनर्वास कार्य-योजनाओं के लागू प्रावधान के अनुसार विस्थापित व्यक्तियों के भुगतान खर्च का वित्तपोषण स्वयं के संसाधनों से किया जाए। इसके विपरीत, लेखापरीक्षा में पाया गया कि प क्रि इ (सेतु, ढलान एवं न त सं) द्वारा परियोजना प्रभावित परिवारों को आजीविका निर्वाह अनुदान एवं महिला प्रधानित परिवार के लिए एकमुश्त सहायता के रूप में भुगतान करने के लिए सात क्षे प क्रि इ को ₹ 1.37 करोड़ की धनराशि हस्तांतरित की गयी (अगस्त 2021), जो तदनुसार संबंधित लाभार्थियों को वितरित की गई। प प्र इ ने इस तथ्य को स्वीकार करते हुए बताया (अप्रैल 2023) कि मुआवजे की राशि एच पी सी की पूर्व स्वीकृति के साथ वितरित की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि यू डी आर पी-ए एफ परियोजना समझौते के उपर्युक्त प्रावधान के अनुसार ऐसी लागत राज्य सरकार को अपने संसाधनों से वहन करनी थी।
- क्षे प क्रि इ - बागेश्वर की लेखापरीक्षा में पाया गया कि यू डी आर पी-ए एफ के परियोजना खाते से एक ठेकेदार¹⁶ को जिला अल्मोड़ा के दो मोटर मार्गों¹⁷ के निर्माण से संबन्धित ₹ 1.04 करोड़ का भुगतान किया गया था, जबकि ये कार्य यू डी आर पी-ए एफ के अन्तर्गत स्वीकृत नहीं थे। उत्तर में, प प्र इ द्वारा बताया गया (अप्रैल 2023) कि व्यय धनराशि की प्रतिपूर्ति विश्व बैंक द्वारा की जा चुकी है क्योंकि यह मूल परियोजना (यू डी आर पी) से संबंधित है जो जून 2019 को बंद हो गई थी। यद्यपि, यू डी आर पी-ए एफ के अंतर्गत वित्त पोषण निर्धारित कार्यों के लिए था, जिसमें उपरोक्त कार्य शामिल नहीं थे।

2.3.7.4 कार्यों के पूर्ण होने में विलम्ब

यू डी आर पी-ए एफ परिचालन नियमावली (अध्याय-4 का प्रस्तर-4) प्रावधानित करती है कि सिविल कार्यों का क्रिन्यावयन संबंधित कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा जिला स्तर पर क्षे प क्रि इ एवं जिला मजिस्ट्रेट तथा राज्य स्तर पर प क्रि इ के समग्र पर्यवेक्षण/निगरानी के अधीन किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, कार्यस्थल पर

¹⁵ अनुसूची की धारा-1 सी का खण्ड-7।

¹⁶ मै. टेक्निकल कंसल्टेंट व कंस्ट्रक्सन एसोसिएट्स।

¹⁷ विश्वनाथ- जस्कोट मोटर मार्ग एवं धौरा-रतनखान मोटर मार्ग।

समग्र परियोजना प्रबंधन एवं तकनीकी विनिर्देशों के अनुसार कार्यों के निष्पादन, ग्राहक/ ठेकेदारों/ अन्य हितधारकों के बीच समन्वय और निर्धारित समय के अंतर्गत कार्य योजना तैयार करने में ठेकेदारों की सहायता करने व कार्यों को समय पर पूरा करना सुनिश्चित करने के लिए यू डी आर पी-ए एफ कार्यों की प्रत्येक श्रेणी के अनुश्रवण के लिए कार्यक्रम के अंतर्गत समर्पित कंसल्टेंसी फर्मों (**प्रस्तर 2.3.9.3 संदर्भित**) को नियुक्त किया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि समर्पित कंसल्टेंसी फर्मों को नियुक्त किए जाने और उन पर ₹ 51.60 करोड़¹⁸ के खर्च के बावजूद भी यू डी आर पी-ए एफ का संपूर्ण निगरानी और पर्यवेक्षण तंत्र कार्यों को समय पर पूर्ण करने में विफल रहा क्योंकि मात्र तीन (चार प्रतिशत) कार्य (ढलान - 5, 6 व 9) समय पर पूर्ण हुये थे। 30 जून 2022 तक, 24 कार्यों (33 प्रतिशत) को पूर्ण करने में छः माह और 18 (25 प्रतिशत) कार्यों को पूर्ण करने में 06 से 24 माह तक की देरी हुई थी, शेष 28 कार्य (38 प्रतिशत) अभी भी सारभूत देरी (**परिशिष्ट-2.3.1**) के साथ प्रगति पर थे। चूंकि कोविड-19 महामारी के कारण कार्य बाधित हुये थे, इसलिए प क्रि इ द्वारा ठेकेदारों को समय विस्तार प्रदान किया गया था। एच पी सी द्वारा प्रदत्त समय विस्तार को ध्यान में रखने के बावजूद, लगभग 63 प्रतिशत कार्य जो या तो पूरे हो चुके हैं या अभी भी प्रगति पर थे, में छः माह से अधिक की देरी हुई। यह विलम्ब न केवल जनता तक कार्य को उपलब्ध कराने में अवरोधक साबित हुआ अपितु परियोजना कार्यान्वयन लागत में वृद्धि के लिए भी जिम्मेदार सिद्ध हुआ (देखें **प्रस्तर-2.3.7.7**)।

इसके अतिरिक्त, बहुत धीमी प्रगति के कारण, यू डी आर पी-ए एफ के विस्तारित समय के अन्तर्गत ₹ 82.35 करोड़ लागत के दो सेतुओं और एक सार्वजनिक भवन के निर्माण के पूरा होने की संभावना बहुत कम थी (**परिशिष्ट-2.3.2**)। चूंकि विश्व बैंक द्वारा समापन तिथि के विस्तार के लिए अपने अनुमोदन (मार्च 2023) में इंगित किया गया था कि कार्यक्रम के समापन के बाद प्रतिपूर्ति स्वीकार्य नहीं होगी, इसलिए इन कार्यों को पूरा करने की जिम्मेदारी राज्य सरकार पर स्थानांतरित होने की प्रबल संभावना थी। लेखापरीक्षा में पाया कि इन कार्यों की धीमी प्रगति के लिए ठेकेदारों की कमजोर वित्तीय स्थिति जिम्मेदार थी। कार्यों की प्रगति में तेजी लाने के उद्देश्य से सामग्री आपूर्तिकर्ता को सीधे भुगतान के लिए यू डी आर पी अधिकारियों ने हाल ही में दो सेतुओं के कार्यों (बी आर -69 व 85) के लिए त्रिपक्षीय एस्करो (निलंब) खाता (जून 2022) खोलने का फैसला किया था।

¹⁸ पर्यवेक्षण कंसल्टेंसी पर 31 मार्च 2022 तक का व्यय।

प क्रि इ द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया गया (अप्रैल 2023) कि परियोजना का कार्य मुख्य रूप से कोविड-19 महामारी के कारण बाधित हुआ था। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए, भारत सरकार और विश्व बैंक ने परियोजना को पहले मार्च 2023 तक और पुनः सितम्बर 2023 तक विस्तार की अनुमति प्रदान की है। उन्होंने यह भी बताया कि सभी अपूर्ण कार्य इस विस्तारित समय अवधि के अन्तर्गत पूर्ण किए जाने नियत हैं।

2.3.7.5 चिकित्सा उपकरणों की ससमय और पूर्ण अधिप्राप्ति में कमी

कोविड-19 के प्रसार की रोकथाम हेतु विभिन्न प्रभावी उपायों के कार्यान्वयन और राज्य के स्वास्थ्य विभाग के लिए विभिन्न चिकित्सा उपकरणों/मशीनों की खरीद द्वारा स्वास्थ्य सम्बन्धी बुनियादी ढांचे के तत्काल उन्नयन के लिए आ आ प्र घ को 10 मिलियन अमेरिकी डॉलर¹⁹ (₹70 करोड़) के आवंटन के साथ (मई 2020) सक्रिय किया गया था। इसके बाद (जून 2021), आवंटन को बढ़ाकर 16.28 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 113.96 करोड़) कर दिया गया। यद्यपि लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- आपात घटक होने के बावजूद, आ आ प्र घ के अंतर्गत प क्रि इ द्वारा लगभग 93 प्रतिशत चिकित्सा उपकरण/मशीनों की खरीद एच पी सी की स्वीकृति प्राप्त होने से 10 से 15 महीनों के बाद (परिशिष्ट-2.3.3) पूरी की गयी। परिणामस्वरूप, यह कोविड-19 महामारी के दौरान राज्य के स्वास्थ्य सम्बन्धी बुनियादी ढांचे को अपेक्षित सहायता प्रदान नहीं कर सका।
- प क्रि इ द्वारा सम्पूर्ण कोविड अवधि के दौरान ₹ 39.00 करोड़ लागत की तीन एम आर आई मशीनों की खरीद नहीं की जा सकी क्योंकि उनकी आपूर्ति का ठेका बहुत विलम्ब से (अक्टूबर 2022) दिया गया था और मशीनों की आपूर्ति/स्थापना मई 2023 में की गई थी।
- एच पी सी द्वारा 31 प्रयोगशालाओं के लिए 62 प्रयोगशाला-तकनीशियनों (प्रत्येक के लिए 2 तकनीशियन) को संविदा²⁰ के आधार पर नियुक्त करने के प्रस्ताव को स्वीकृति प्रदान की गयी थी (मई 2020)। इसके सापेक्ष, प क्रि इ केवल

¹⁹ परियोजना की लागत 120 मिलियन अमेरिकी डॉलर के अन्तर्गत।

²⁰ प्रारम्भ में एक वर्ष के लिए परंतु कोविड-19 की दूसरी लहर के कारण इसे दो साल तक विस्तार दिया गया।

08 प्रयोगशालाओं के लिए मात्र 09 से 16 तकनीशियनों²¹ को नियुक्त करने में सफल रही और शेष 23 प्रयोगशालाओं के लिए कोई भी तकनीशियन उपलब्ध नहीं कराया गया था।

उपरोक्त वर्णित लंबी प्रक्रिया के कारण कोविड-19 महामारी से निपटने के लिए स्वास्थ्य सम्बन्धी बुनियादी ढांचे के उन्नयन हेतु यू डी आर पी-ए एफ परियोजना के अन्तर्गत आ आ प्र घ को सक्रिय करने का वांछित उद्देश्य प्रभावित रहा।

प प्र इ द्वारा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए सूचित (अप्रैल 2023) किया गया कि स्वास्थ्य उपकरणों की अधिप्राप्ति, स्वास्थ्य विभाग के विशेषज्ञों की जिम्मेदारी थी जो कोविड-19 महामारी के चरम समय के दौरान अन्य कर्तव्यों के निर्वहन में भी सम्मिलित थे। इसके अतिरिक्त, क्रय समिति के सदस्य भी कोविड-19 से संक्रमित हो गए थे जिसके कारण उनके लिए आ आ प्र घ के अंतर्गत अधिप्राप्ति के लिए पर्याप्त समय निकालना मुश्किल हो गया था।

2.3.7.6 अतिरिक्त विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार किया जाना

सी ए जी की वर्ष 2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं-02 (प्रस्तर-3.2.1.3) में, लेखापरीक्षा द्वारा इस बात पर प्रकाश डाला गया था कि यू डी आर पी के अन्तर्गत तैयार की गई 36 सेतुओं की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी पी आर) अनुपयोगी रही थी, जिस पर विभाग ने आश्वासन दिया था कि इन डी पी आर का उपयोग विश्व बैंक से अतिरिक्त वित्त पोषण के अंतर्गत किया जाएगा।

प क्रि इ (सेतु, स्लोप एवं न त सं), देहरादून के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच में पाया गया (जुलाई 2022) कि यू डी आर पी - ए एफ के कार्यक्षेत्र को ध्यान में रखते हुए, सेतु कार्यों के लिए कुल 64 डी पी आर की आवश्यकता थी तथा यू डी आर पी के अंतर्गत तैयार 36 डी पी आर उपयोग के लिए यू डी आर पी-ए एफ के अंतर्गत उपलब्ध थे। पहले से ही डी पी आर उपलब्ध होने के बावजूद, प क्रि इ द्वारा इस उद्देश्य के लिए नियुक्त डिजाइन एवं पर्यवेक्षण परामर्शदात्री (डी एस सी) फर्मों के माध्यम से ₹ 10.17 करोड़ की लागत से कुल 83 नई डी पी आर फिर से तैयार की गईं। हालांकि, एच पी सी द्वारा स्वीकृत 58 सेतु कार्यों के संदर्भ में केवल 51 नई (83 में से) और 07 पुरानी (पहले से उपलब्ध 36 में से) डी पी आर को यू डी आर पी-ए एफ हेतु उपयोग में लाया जा सका। तदनुसार, ₹ 4.27 करोड़ की

²¹ दिसम्बर 2020 से मार्च 2022 तक प्रत्येक माह के लिए एक से दो तकनीशियन।

लागत से यू डी आर पी-ए एफ के अंतर्गत तैयार की गई 32 नई डी पी आर का समुचित उपयोग नहीं किया गया क्योंकि प क्रि इ द्वारा आवश्यकता से अधिक डी पी आर तैयार की गई थीं।

उत्तर में, प क्रि इ द्वारा बताया गया कि आ आ प्र घ के सक्रिय होने के कारण कार्यों की संख्या में कमी आई है जिसके कारण इन डी पी आर का उपयोग नहीं किया जा सका तथा अप्रयुक्त डी पी आर को अन्य स्रोतों से धन की उपलब्धता के अंतर्गत कार्यों के निष्पादन के लिए लोक निर्माण विभाग को सौंप दिया गया है। उत्तर को इस तथ्य के आलोक में देखना होगा कि तैयार और उपलब्ध 36 अतिरिक्त डी पी आर के उपयोग के बारे में विभाग द्वारा दिया गया पिछला आश्वासन भी आंशिक रूप से ही पूरा किया गया था।

2.3.7.7 परियोजना कार्यान्वयन की उच्च लागत

यू डी आर पी-ए एफ के कुल परिव्यय 120 मिलियन अमेरिकी डॉलर (₹ 840 करोड़) में से 10 प्रतिशत धनराशि (12 मिलियन अमेरिकी डॉलर/ ₹ 84 करोड़) परियोजना के कार्यान्वयन समर्थन के लिए आवंटित/ निर्धारित की गई थी, जैसा कि प्रस्तर-2.3.2(द) में वर्णित है। यद्यपि, मार्च 2022 के अंत तक परियोजना के कार्यान्वयन समर्थन पर ₹ 97.23 करोड़ की धनराशि खर्च की जा चुकी है, जो मूल स्वीकृति के सापेक्ष 16 प्रतिशत अधिक थी। इस प्रकार, इस घटक हेतु प्रावधानित सम्पूर्ण धनराशि मार्च 2022 तक समाप्त हो चुकी थी तथा सितम्बर 2023 के अंत तक इसमें अग्रेत्तर वृद्धि संभावित है।

आ आ प्र घ के सक्रिय होने और दायरे से बाहर के कार्यों (जैसा कि पिछले प्रस्तर में वर्णित है) के आच्छादन सहित कार्यक्रम की उच्च कार्यान्वयन लागत के परिणामस्वरूप कम नियोजित कार्यों का आच्छादन हुआ जबकि यू डी आर पी-ए एफ का समग्र परिव्यय यथावत था (120 मिलियन अमेरिकी डॉलर)।

2.3.8 कार्यों का आगणन एवं स्वीकृतियाँ

यू डी आर पी-ए एफ कार्यों के आगणन एवं स्वीकृतियों सम्बन्धी कमियों पर चर्चा निम्नवत है:

2.3.8.1 बढ़ी दरों के प्रयोग से कार्यों की अतिरिक्त लागत

निर्माण कार्यों के निष्पादन से संबंधित उत्तराखण्ड सरकार की प्रत्येक सरकारी एजेंसी प्रचलित दर (एस ओ आर) के आधार पर कार्य आगणन तैयार करती हैं। इस उद्देश्य

के लिए, लोक निर्माण विभाग उत्तराखण्ड द्वारा हर वर्ष सड़क और सेतुओं से संबंधित कार्यों के लिए प्रत्येक ब्लॉक/जिले के लिए मद-वार दर सूचियाँ एक विशिष्ट कार्यालय जापन के साथ अधिसूचित की जाती है जिसमें सेतु कार्यों के लिए अतिरिक्त उपरि-प्रभार²² (लघु सेतु²³-10 प्रतिशत, प्रमुख सेतु-15 प्रतिशत एवं सेतुओं का पुनर्वासन- 20 प्रतिशत) अनुमन्य है। यद्यपि, भवन निर्माण कार्यों और वे मदें जो लो नि वि दर सूचियों में उपलब्ध नहीं हैं, के लिए दिल्ली दर सूची (डी एस आर) का प्रयोग किया जाता है।

नीचे उल्लिखित स्वीकृत डी पी आर/ आगणनों में दरों का प्रयोग त्रुटिपूर्ण/ बढ़ा-चढ़ाकर किया गया था:

अ) कुल स्वीकृत 58 सेतु कार्यों में से 32 स्टील-ट्रस मोटर सेतु थे जबकि 26 पैदल झूला पुल/आर सी सी (प्रबलित सीमेंट कंक्रीट) सेतु थे। प क्रि इ (सेतु, ढलान और न त सं), देहरादून में 32 मोटर सेतुओं के स्वीकृत आगणनों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन सेतुओं के लिए स्टील ट्रस सामग्री की दो मदों के लिए आगणन/स्वीकृतियाँ बढ़े हुए अतिरिक्त²⁴ उपरि-प्रभार को जोड़ कर प्रदत्त थी, जिसके परिणामस्वरूप **परिशिष्ट-2.3.4 (अ) व (ब)** में दिए गए विवरण के अनुसार कार्यों की स्वीकृत लागत में ₹ 5.17 करोड़ की वृद्धि हुई।

उत्तर में, प प्र इ द्वारा बताया गया (अप्रैल 2023) कि ये अतिरिक्त उपरि-प्रभार (सेतुओं के लिए 15 प्रतिशत के अतिरिक्त) ठेकेदार के लाभ (10 प्रतिशत) और लागू करों (6 प्रतिशत) के लिए की मोर्थ दर-सूची डेटाबुक और लो नि वि -कार्यालय जापन दिनांक 15 सितम्बर 2017 के अनुसार थे। यद्यपि, उत्तर इस तथ्य के आधार पर भ्रामक था, क्योंकि सेतुओं के कार्यों के लिए वार्षिक लो नि वि दर-सूचियों में प्रावधान उसी मोर्थ डेटाबुक पर आधारित है जो स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि इन दोनों घटकों के लिए उपरि-प्रभार 12.5 प्रतिशत एवं श्रम उपकर के लिए 1 प्रतिशत अतिरिक्त है। तदनुसार, लघु

²² श्रम, परिवहन, पुलों के प्रक्षेपण और निर्माण की अतिरिक्त लागत को पूरा करने के लिए।

²³ लघु सेतु वह सेतु है जिसकी कुल लंबाई (स्पान) 60 मीटर तक है और 60 मीटर से अधिक स्पान का सेतु प्रमुख सेतु है।

²⁴ इन दोनों कार्यमदों के आगणन के लिए कुल 27.5 प्रतिशत से 34 प्रतिशत के उपरि-प्रभार जोड़े गए, जबकि लघु सेतुओं के लिए 23.5 प्रतिशत और प्रमुख सेतुओं के लिए 28.5 प्रतिशत आवश्यक मानक थे।

एवं प्रमुख सेतुओं के लिए कुल स्वीकार्य उपरि-प्रभार क्रमशः 23.5 प्रतिशत और 28.5 प्रतिशत है, जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा गणना की गई है।

- ब) सभी पाँच न त सं कार्यों में, सुरक्षा दीवारों के पीछे पत्थर भरण (एच पी एस) के लिए कुल 17,048 घनमीटर मात्रा अनुमानित/स्वीकृत की गई थी। जिनमें से चार न त सं कार्यों के लिए स्वीकृत दरें²⁵ लो नि वि -दर सूची(विविध मद: 12-10@ ₹ 710.30/घ.मी²⁶) पर आधारित थी जबकि न त सं - मैथाणा (चमोली) के लिए अनुमोदित दर डी एस आर (मद-2.25@ ₹125.75/घ.मी.) पर आधारित थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रारम्भ में न त सं - मैथाणा के आगणन को लो नि वि-दर सूची के आधार पर तैयार किया गया था परन्तु उस दर को शासन स्तर पर तकनीकी परीक्षण समिति (टी ए सी) द्वारा (सितम्बर 2019) में डी एस आर (मद-2.25) के अनुसार ₹ 125.75/घ.मी. लिए जाने हेतु इस आधार पर संशोधित किया गया था कि नींव के लिए 21,788 घ.मी. मात्रा²⁷ की खुदाई का प्रावधान है, जिसमें से 4,365 घ.मी.²⁸ स्थल पर उपलब्ध सामग्री के रूप में आसानी से प्राप्त की जा सकती है। इससे इस मद की लागत में ₹ 28.34 लाख की कमी आएगी।

तदनुसार, लेखापरीक्षा का मत था कि वही डी एस आर (₹ 125.75/घ.मी.) अन्य चार न त सं कार्यों की स्वीकृति के लिए लिया जाना चाहिए था क्योंकि सभी चारों कार्य नदी तल में निष्पादित किए जाने थे, जिसमें पत्थर भरण कार्य निष्पादन के लिए उपयोग किए जाने वाले पत्थरों की उपलब्धता की कोई समस्या नहीं थी। यद्यपि आगणनों की इन त्रुटियों की पहचान न तो डी पी आर तैयार करने/प्रूफ चेकिंग (प्रमाण जाँच) के लिए जिम्मेदार डी एस सी और न ही यू डी आर पी अधिकारियों द्वारा आगणनों के स्वीकृति के समय की गई।

2.3.8.2 कार्यों की अतिरिक्त लम्बाई

लेखापरीक्षा में पाया गया कि निम्न उल्लिखित दो प्रकरणों में, कार्यों की स्वीकृतियां अतिरिक्त लम्बाई के लिए प्रदत्त थी, जो कि परिहार्य थी:

²⁵ क्रमशः ₹ 688.60/घन मी., ₹ 669.70/घन मी., एवं ₹ 772.20/घन मी.।

²⁶ लो नि वि- दर सूची (विविध मद: 12-10) मई 2019 से लागू।

²⁷ तत्पश्चात टी एस प्रदान करते समय मात्रा 23195 घन मी की गयी।

²⁸ टी एस के अनुसार वास्तविक बी ओ क्यू 3823 घ मी स्वीकृत थी।

- वित्तीय हस्तपुस्तिका (खंड-VI) के नियम-318, जो कि तकनीकी स्वीकृति (टीएस) से संबंधित है, में प्रावधानित है कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा स्वीकृति के लिए उचित रूप से विस्तृत अनुमान तैयार किया जाना चाहिए और कार्य शुरू होने से पहले इसे प्राप्त किया जाना चाहिए। जैसा कि इसके नाम से पता चलता है, यह इस बात की गारंटी से अधिक कुछ नहीं है कि प्रस्ताव संरचनात्मक रूप से मजबूत हैं और अनुमान सटीक रूप से गणना किए गए हैं और पर्याप्त डेटा पर आधारित हैं।

न त सं बांसवाड़ा (रुद्रप्रयाग) की स्वीकृत डी पी आर/टी एस (नवम्बर 2018) के प्रावधानों के अनुसार, ₹ 7.38 करोड़ की लागत से 380 मीटर लंबाई और 8.20 मीटर ऊंचाई में सी सी फाउंडेशन/एग्रन के साथ आर आर एम (रेंडम रब्लल मेसोनरी) सुरक्षा दीवार का कार्य निष्पादित किया जाना था। हालाँकि, कार्य से संबंधित अभिलेखों की जाँच में पाया (मई 2022) गया कि चैनेज 120 से 190 (70 मीटर) में सुरक्षा दीवार का निर्माण गैबियन (जालीदार) दीवार के साथ केवल 02 मीटर की ऊंचाई के साथ किया गया था क्योंकि यहाँ विद्यमान भू-स्तर नदी तल से 04 मीटर ऊपर था। इसके अतिरिक्त, स्थल की सुरक्षा के लिए स्थल पर बहुत बड़े आकार के पत्थर भी मौजूद हैं। इसलिए, इस न त सं की परियोजना के अंतर्गत ₹ 1.36 करोड़ लागत (समानुपात के आधार पर) की 70 मीटर लंबाई के लिए प्रावधान (8.20 मीटर ऊंचाई में आर आर एम दीवार/ सी सी कार्य) को सम्मिलित करना/ स्वीकृति देना गलत था जो कि डी पी आर/टी एस को तैयार करते/स्वीकृति देते समय अधिकारियों द्वारा स्थल की अनुचित योजना/सर्वेक्षण की खामी को भी दर्शाता है। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि कार्य के कार्यक्षेत्र में किए गए इस परिवर्तन के लिए एच पी सी से अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था जो कि ऐसे प्रकरणों में आवश्यक था।

प क्रि इ द्वारा उत्तर में बताया (अप्रैल 2023) कि इस कार्य के लिए आंकड़ों का संग्रहण/स्थल सर्वेक्षण वर्ष 2015-16 में किया गया और डी पी आर को अंतिम रूप 2017-18 में दिया गया जबकि निर्माण जनवरी 2020 में प्रारम्भ किया गया था, इस अवधि में कार्यस्थल की स्थिति में बदलाव के कारण निर्माण कार्य का कार्यक्षेत्र बदल गया था जो पहाड़ी नदियों के प्रकरण में सामान्य है। उत्तर इसी आधार पर स्वीकार्य नहीं था कि पहाड़ी नदियों की घुमावदार प्रवृत्ति को जानते हुए टी एस प्रदान करने से पहले साइट की नवीनतम स्थिति का पता लगाने और

अनुमानों की सटीक गणना करने के लिए अद्यतन स्थल सर्वेक्षण की आवश्यकता थी। जबकि, इस प्रकरण में स्थल सर्वेक्षण 2015-16 के दौरान किया गया था एवं स्वीकृति 2018-19 में दी गई थी, जो तीन वर्ष के अंतराल को दर्शाता है।

- राज्य लोक निर्माण विभाग के स्थायी आदेशों (नवम्बर 1989 और फरवरी 2013) के अनुसार, पुल निर्माण कार्यों के लिए स्थल चयन/स्पैन (दो भार वहन करने वाले अंशों के बीच की दूरी) के निर्धारण के लिए सक्षम प्राधिकारी, कार्य के प्रभारी अधीक्षण अभियंता, एवं अधिशासी अभियंता की एक टीम है और यदि आवश्यक हो तो वे भूवैज्ञानिक सर्वेक्षक की आवश्यक सहायता ले सकते हैं।

क्षेत्र प क्रि इ-उत्तरकाशी के अभिलेखों की जांच में पाया कि उत्तरकाशी जिले के सेम-भरदार-गाजणा पैदल मार्ग में जलकुर नदी पर 36 मीटर लंबे स्टील ट्रस पैदल सेतु के लिए ₹ 1.67 करोड़ की स्वीकृति दी गयी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया (सितम्बर 2022) कि सक्षम प्राधिकार प्राप्त टीम द्वारा इस पुल के लिए उपयुक्त स्थल/स्पैन 30 मीटर निर्धारित किया गया था (अप्रैल 2019) और साथ ही भूवैज्ञानिक सर्वेक्षक की रिपोर्ट (जून 2019) में भी इसका उल्लेख किया गया था। जबकि, इस पुल के लिए डी पी आर, सलाहकार (डी एस सी) द्वारा 36 मीटर लंबाई के लिए तैयार किया गया था (अक्टूबर 2019) और तदनुसार मंजूरी दी गई थी, साथ ही निष्पादन भी 36 मीटर लंबाई के लिए किया गया था। यद्यपि भूवैज्ञानिक सर्वेक्षक की रिपोर्ट और डी पी आर के बीच एक अंतर्निहित विरोधाभास था, लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि स्थल चयन/स्पैन से संबंधित ये दस्तावेज स्वीकृत डी पी आर में संलग्न थे, डी पी आर में स्वयं कुछ स्थानों पर सेतु स्पैन को 30 मीटर दर्शाया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा इस प्रकरण को इंगित किए जाने पर प क्रि इ/प प्र इ द्वारा कोई तर्कसंगत उत्तर नहीं दिया गया।

2.3.8.3 सड़क कार्यों की अतिरिक्त स्वीकृत लागत

डोईवाला, देहरादून में रा आ प्र ब परिसर के आंतरिक सड़क नेटवर्क को सब-बेस, बेस कोर्स और सीमेंट कंक्रीट (आई आर सी -एस पी-58 पर आधारित) की 450 मिमी. मोटी परतों²⁹ के साथ निर्माण के लिए डिज़ाइन/स्वीकृत किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 450 वाणिज्यिक वाहन प्रति दिन (सी वी पी डी) की उच्च

²⁹ 150 मि मी जी एस बी (जी-1), 100 मि मी डी एल सी सी (डाइ लीन सीमेंटियस कंक्रीट) एवं 200 मि मी एम-30 सी सी (सीमेंट कंक्रीट)।

विशिष्टियों³⁰ पर इन सड़क कार्यों के डिजाइन/मंजूरी के लिए अनियमित रूप से अपनाया गया था जबकि 20 वर्षों के लिए इसकी प्रक्षेपित यातायात गणना 50 सी वी पी डी से थोड़ा अधिक थी। इन उच्च विशिष्टियों को अपनाने के परिणामस्वरूप कुल ₹ 4.78 करोड़ से निर्मित (जुलाई 2022 के 25वें चलित बिल) इन सड़क कार्यों (19,314.45 वर्गमी.) पर 95 मिमी. की अतिरिक्त मोटाई के कारण ₹ 1.10 करोड़ लागत का निष्पादन हुआ **[परिशिष्ट-2.3.5(अ)]**।

इसी तरह, पांच सड़क सुरक्षा कार्यों (ढलानों) के प्रभावित क्षतिग्रस्त हिस्सों के पुनर्निर्माण के लिए पेवमेंट की मोटाई मानक (आई आर सी -एस पी-62) से अधिक (15 से.मी. पी सी सी)³¹ रखी गई थी जिसके परिणामस्वरूप इन कार्यों पर ₹ 45.26 लाख की अतिरिक्त लागत आयी **[परिशिष्ट-2.3.5(ब)]**।

उत्तर में, प क्रि इ द्वारा बताया गया कि इन सड़क कार्यों के लिए पेवमेंट डिजाइन आई आर सी -एस पी-58 विशिष्टियों के अनुसार हैं किन्तु वे आवश्यक मानकों के सापेक्ष रखे गए उच्च प्रावधानों को तर्कसंगत नहीं ठहरा सके जिसके परिणामस्वरूप परियोजना पर ₹ 1.55 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

2.3.9 ठेकों की अधिप्राप्ति और आवंटन

परिचालन नियमावली (यू डी आर पी-ए एफ) के अध्याय-4 में उल्लिखित है कि कम मूल्य के सभी ठेकों (सामग्री, कार्य और सेवाएं) का आवंटन एवं अधिप्राप्ति सरकारी ई-अधिप्राप्ति पोर्टल के उपयोग से राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धी बोली (एन सी बी) प्रक्रियाओं के माध्यम से की जाएगी। परामर्श सेवाओं के लिए, रुचि की अभिव्यक्ति के लिए अनुरोध (आर ई ओ आई) अंतर्राष्ट्रीय फर्मों के लिए भी खुला होगा। तदनुसार, प क्रि इ द्वारा यू डी आर पी-ए एफ के अंतर्गत लगभग 92 कार्यों/पैकेजों की समग्र अधिप्राप्ति (संदर्भ **तालिका-2.3.1**) की गई थी।

संबंधित प क्रि इ में इन अधिप्राप्तियों से संबन्धित गतिविधियों के मूल्यांकन के दौरान पायी गयी विसंगतियों के विवरण निम्नवत है:

³⁰ 450 सी वी पी डी से कम वाली सड़कों को आई आर सी-एस पी-62 (विशिष्टि-4,7) के अनुसार अधिकतम 355 मि मी मोटाई की विभिन्न परतों की संरचना के साथ डिजाइन किया जाना है।

³¹ इन सड़कों के सी सी पेवमेंट के लिए जी एस बी और डब्ल्यू बी एम की आवश्यक मोटाई की दो परतों (एम-15 की 15 सेमी और एम-30 की 17 सेमी से 20 सेमी) का प्रावधान किया गया था। हालाँकि, आई आर सी (एस पी: 62-2014) के विनिर्देश -4.6 से 4.8 के अनुसार, यातायात श्रेणी और उत्तराखण्ड क्षेत्र को ध्यान में रखते हुए एम-30 परत की एकल सी सी परत पर्याप्त थी।

2.3.9.1 निविदाओं को अंतिम रूप देने और ठेकों के आवंटन में असामान्य विलम्ब

निविदा आमंत्रण अधिसूचना (नि आ अ) के अनुसार, सभी कार्यों की निविदाओं को 120 दिनों की अधिकतम वैधता अवधि के अन्तर्गत अंतिम रूप दिया जाना था और ठेकेदारों को स्वीकृति पत्र (एल ओ ए) निर्गत करने की तारीख से 21 दिनों के अन्तर्गत अनुबंधों पर हस्ताक्षर किए जाने थे। इस संदर्भ में, उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली (उ अ नि) 2017 के मूल सिद्धांत [नियम-3(12)] में प्रावधान है कि बोली की वैधता के विस्तार को हतोत्साहित किया जाना चाहिए तथा केवल असाधारण परिस्थितियों में ही इसका सहारा लिया जाना चाहिए।

प क्रि इ (सेतु, ढलान और आरबीपी) में यू डी आर पी - ए एफ कार्यों की निविदा प्रक्रिया की लेखापरीक्षा (जुलाई 2022) में पाया गया कि 25 कार्यों (34 प्रतिशत) की निविदाओं को 120 दिनों की निर्धारित अवधि (329 दिनों तक की देरी) के भीतर अंतिम रूप नहीं दिया गया था क्योंकि नि आ अ के बाद कई-बार शुद्धिपत्र³² जारी किए गए थे। जाँच में आगे पाया गया कि 59 कार्यों (81 प्रतिशत) के संबंध में एल ओ ए जारी होने के 21 दिनों के भीतर (137 दिनों तक की देरी) अनुबंध हस्ताक्षरित नहीं किए गए थे (परिशिष्ट-2.3.6)। इसलिए प क्रि इ इन कार्यों की निविदा प्रक्रिया को कुशल तरीके से या अधिकतम निर्धारित अवधि के भीतर भी अंतिम रूप देने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप न केवल कार्यों को पूरा करने में देरी हुई बल्कि परियोजना की कार्यान्वयन लागत में वृद्धि भी हुई (संदर्भित प्रस्तर -

2.3.7.1 व 2.3.7.7)।

प प्र इ द्वारा उत्तर में बताया गया (अप्रैल 2023) कि जारी की गई नि आ अ की समयसीमा बाध्यकारी नहीं है क्योंकि निविदा दस्तावेजों (आई टी बी खण्ड-18.2) में यह भी उल्लिखित होता है कि असाधारण परिस्थितियों में नियोक्ता बोलीदाता से अपनी बोलियों की वैधता की अवधि बढ़ाने का अनुरोध कर सकता है जो प्रत्येक प्रकरण में विधिवत किया गया था। उत्तर में शुद्धिपत्रों के मुद्दे पर कोई टिप्पणी नहीं की थी, जो निविदाओं के अंतिमिकरण में हुये विलम्ब के लिए जिम्मेदार थे।

2.3.9.2 परामर्शदाताओं की नियुक्तियाँ

परिचालन नियमावली (अध्याय-4 की धारा-13) प्रावधानित करती है कि प क्रि इ/ प प्र इ को सर्वेक्षण, डिजाइन, मूल्यांकन, तृतीय पक्ष के गुणवत्ता प्रभाव, निगरानी

³² निविदा प्रपत्रों, विशिष्टियों एवं निविदा जमा करने/खुलने की तिथियों में संशोधन के लिए।

और आवश्यकतानुसार कानूनी सहायता व वित्त आदि में सहायता प्रदान करने के लिए यू डी आर पी-ए एफ के अंतर्गत जैसा भी आवश्यक हो, अतिरिक्त तकनीकी सहायता सलाहकार (डी एस सी /सी एस सी /पी सी सी)³³ को अनुबंधित किया जा सकता है। तदनुसार, दो प क्रि इ द्वारा गुणवत्ता और लागत आधार चयन (क्यू सी बी एस) निविदा प्रक्रिया के आधार पर सात राष्ट्रीय/अंतर्राष्ट्रीय सलाहकार/फर्मों को नियुक्त किया गया जिसमें तकनीकी बोली के लिए 80 प्रतिशत महत्व और वित्तीय बोलियों के लिए 20 प्रतिशत महत्व नियत था। इन परामर्शी अनुबन्धों की लेखापरीक्षा में निम्नलिखित विसंगतियों पायी गयी थी:

- विश्व बैंक अधिप्राप्ति विनियमों में ठेकों में मोलभाव करने का प्रावधान सम्मिलित है। इसके अनुसार, अंतर्राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धी अधिप्राप्ति में, पूर्व समीक्षा के अधीन, बैंक ठेकों के अंतिम आवंटन से पहले नियोक्ता द्वारा मोलभाव के उपयोग पर सहमत हो सकता है। उपलब्ध करवाए गए अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि तीन प्रमुख परामर्शी अनुबन्धों के प्रकरण में मोलभाव के ऐसे कोई प्रयास नहीं किए गए थे जबकि इनमें समान सेवायें देने वाले कार्मिकों के पारिश्रमिक के लिए प्रतिपूर्ति शुल्क में काफी अंतर था (*परिशिष्ट-2.3.7*)। इस प्रकार, यदि इन अनुबन्धों को अंतिम रूप देने से पहले प क्रि इ द्वारा तर्कसंगत मोलभाव किया जाता तो इनकी लागत में कमी की जा सकती थी।
- सेतुओं के निर्माण के लिए आरम्भ में 18 माह के लिए डी एस सी अनुबंध (मै. टी पी एफ गेटिन्सा यूरोस्टूडियोस एस एल के साथ) हस्ताक्षरित किया गया था जिसमें टीम लीडर (टी एल) के पारिश्रमिक और उसके कार्यालय व्यय की प्रतिपूर्ति का भुगतान दो घटकों में; पहले छः माह के दौरान डी पी आर तैयार करने के लिए एकमुश्त और शेष 12 महीनों के दौरान पर्यवेक्षण कार्य के लिए

डी एस सी स्लोप्स (मै. सी सीई ई) द्वारा एक प्रमुख-विशेषज्ञ (स्ट्रक्चरल इंजीनियर/ब्रिज डिजाइन इंजीनियर) के लिए प्रति माह ₹ 2 लाख का पारिश्रमिक लिया गया और डी एस सी सेतु (मै. टी पी एफ गेटिन्सा) द्वारा उसी प्रमुख-विशेषज्ञ³⁴ के लिए प्रति माह ₹ 4 लाख का पारिश्रमिक लिया।

³³ डिजाइन और पर्यवेक्षण सलाहकार (डी एस सी), निर्माण और पर्यवेक्षण सलाहकार (सी एस सी), प्रमाण जांच सलाहकार (पी सी सी)।

³⁴ हालांकि, ठेके के आवंटित होने के पश्चात, विशेषज्ञ को किसी अन्य व्यक्ति द्वारा प्रतिस्थापन किया गया था, किन्तु उतनी ही अनुबंधित धनराशि का भुगतान किया गया था।

समय-आधार पर शामिल है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि प क्रि इ द्वारा फर्म को दिसम्बर 2018 से मई 2019 की अवधि के लिए दोनों घटकों का पूरा भुगतान किया गया (एकमुश्त घटक और समय-आधार घटक के अन्तर्गत भुगतान) था। परिणामस्वरूप, टी एल के पारिश्रमिक और उनके कार्यालय व्यय के प्रतिपूर्ति शुल्क का ₹ 29.21 लाख का दोहरा भुगतान किया गया था।

2.3.9.3 एम्बुलेंस आपूर्ति के लिए किराया दरों को अस्वीकार किया जाना

कोविड-19 के प्रसार की रोकथाम के लिए प्रभावी उपायों के मद्देनजर, प क्रि इ (आ आ प्र घ) द्वारा जयपुर स्थित एक फर्म (मै. कमल कोच वर्क्स) से 100 बेसिक लाइफ सपोर्ट (बी एल एस) और 40 एडवांस्ड लाइफ सपोर्ट (ए एल एस) एम्बुलेंस की खरीद³⁵ ₹ 36.96 करोड़ में की गई, जिन्हें प्रबंधन और संचालन के लिए (जनवरी से मार्च 2021 के मध्य) स्वास्थ्य विभाग को सौंप दिया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि इस खरीद में कुल 140 एम्बुलेंस के लिए संयुक्त निविदा आमंत्रित (जून 2020) की गयी थी परन्तु निविदा में बी एल एस और ए एल एस एम्बुलेंस के लिए पृथक-पृथक दरें आमंत्रित की गई थीं। उक्त के अनुक्रम में कुल चार बोलियां प्राप्त हुईं जिनमें 100 बी एल एस एम्बुलेंस के लिए न्यूनतम बोली मै. सर्वोत्तम अप्लायंसेज द्वारा (₹ 18.25 करोड़ + जी एस टी) और 40 ए एल एस एम्बुलेंस के लिए मै. कमल कोच वर्क्स द्वारा (₹ 9.95 करोड़ + जी एस टी) दी गई थी। यद्यपि, मै. सर्वोत्तम अप्लायंसेज ने 40 ए एल एस के लिए ₹ 10.90 करोड़ + जी एस टी और मै. कमल कोच वर्क्स ने 100 बी एल एस के लिए ₹ 18.93 करोड़ + जी एस टी के रूप में दरें प्रस्तुत की गयी थी। तदनुसार, बी एल एस और ए एल एस एम्बुलेंस की आपूर्ति के लिए ठेके न्यूनतम बोलीदाताओं को अलग-अलग दिए जाने चाहिए थे परन्तु प क्रि इ द्वारा ऐसा नहीं किया गया था और कुल 140 एम्बुलेंस की आपूर्ति के लिए एकल ठेका मै. कमल कोच वर्क्स को आवंटित किया गया था, जो संयुक्त रूप से न्यूनतम बोली थी।

प क्रि इ द्वारा उत्तर में बताया गया (अगस्त 2022) कि निविदा अभिलेखों के अनुसार सभी मर्दों का मूल्यांकन एक पैकेज के रूप में किया गया था। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा यह पाया गया कि दोनों की आपूर्ति (ए एल एस और बी एल एस)

³⁵ मै. कमल कोच वर्क्स (पी) लिमिटेड जयपुर के साथ अनुबन्ध संख्या-02/ प क्रि इ-हेल्थ/ सी ई आर सी/ यू डी आर पी-ए एफ/ 2020 दिनांक 09 अक्टूबर 2020।

के लिए संयुक्त वित्तीय बोलियों पर विचार करने के लिए ऐसी कोई बाध्यता नहीं थी और प क्रि इ सार्वजनिक धन की बचत के हित में अलग-अलग दरों पर विचार करने के लिए स्वतंत्र था। इस प्रकार, 100 बी एल एस एम्बुलेंस के लिए प्राप्त किफायती दरों को अस्वीकार करने के परिणामस्वरूप परियोजना पर ₹ 87.04 लाख³⁶ की अतिरिक्त लागत आयी, जो स्पष्ट रूप से चयनित आपूर्तिकर्ता के प्रति अनुचित पक्षपात की ओर इंगित करती है।

2.3.9.4 निविदा प्रतिभूति को जब्त न करके ठेकेदार को अनुचित लाभ

तीन सेतुओं (बी आर-37, 55 व 60) की निविदा प्रक्रिया में, एक ही ठेकेदार³⁷ की निविदा दरें सबसे कम पाई गईं, जिसके सापेक्ष ₹ 26.82 लाख की आवश्यक निविदा प्रतिभूति भी जमा की गई थी। कुछ समय पश्चात, प क्रि इ को एक शिकायत प्राप्त हुई (02 दिसम्बर 2019) और पाया गया कि इस ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत तकनीकी निविदा प्रस्ताव में निर्माणाधीन कार्यों की अपनी प्रतिबद्धता को छुपाया गया था। इसलिए, एकल बोली होने के कारण बी आर -55 के कार्य की पुनः निविदा आमंत्रित की गई तथा अन्य दो कार्यों को मूल निविदा में दूसरे न्यूनतम बोलीदाताओं को आवंटित किया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि उक्त ठेकेदार को प क्रि इ द्वारा यू डी आर पी-ए एफ कार्यों की बाढ़ की निविदाओं में प्रतिभाग करने से प्रतिबंधित किया गया था परंतु मानदंडों के अनुसार उसकी निविदा प्रतिभूति जब्त नहीं की गयी थी। इसलिए, प क्रि इ द्वारा उसे ₹ 26.82 लाख का अनुचित लाभ दिया गया।

2.3.10 कार्यों का निष्पादन

कार्यों के निष्पादन से संबंधित कमियों का विवरण निम्नवत है:

2.3.10.1 झूला सेतुओं के स्थान पर गर्डर सेतुओं का निर्माण

राज्य सरकार की प्रचलित नीति (जुलाई 2017) के अनुसार, ₹ 10 करोड़ से अधिक लागत वाले सेतुओं के कार्यों को इंजीनियरिंग, खरीद और निर्माण (ई पी सी)³⁸ मोड

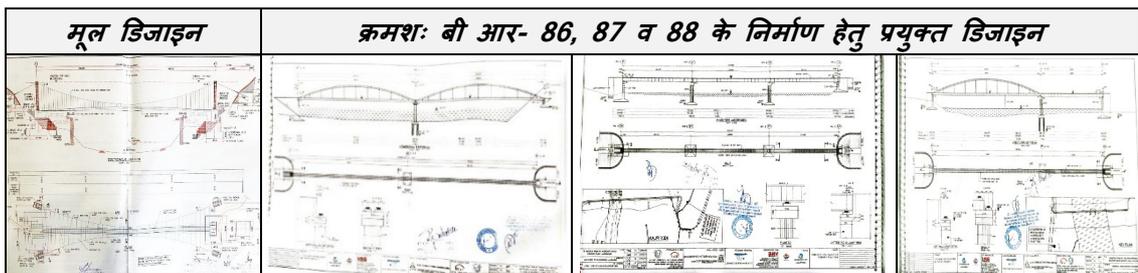
³⁶ निविदा दरों में अंतर = ₹ 68.00 लाख + 28 प्रतिशत जी एस टी।

³⁷ मै. डी एस कंस्ट्रक्शन, मुजफ्फरनगर, यू पी।

³⁸ ई पी सी अनुबंधों के लिए, आर एफ बी (बोली के लिए अनुरोध) आमंत्रित किया जाता है जिसके लिए ठेकेदारों द्वारा पूरे काम के लिए एकमुश्त धनराशि उद्धृत की जाती है और अनुबंध के परिभाषित लक्ष्य के अनुसार प्रतिशत भार में भुगतान किया जाता है। इस मोड में, ठेकेदार को आर एफ बी में ग्राहक विभाग द्वारा दिए गए कार्य के दायरे के लिए नवीनतम आई आर सी/आई एस कोड के आधार पर काम का डिजाइन, निर्माण, विनिर्माण, आपूर्ति, स्थापना और कमीशनिंग करना होता है।

के अंतर्गत निष्पादित किया जाता है। तदनुसार, ₹ 63.20 करोड़ की आगणित/स्वीकृत लागत वाले पांच यू डी आर पी-ए एफ सेतुओं के कार्यों को ₹ 67.05 करोड़ की लागत से ई पी सी मोड के अंतर्गत आवंटित किया गया। इनमें से, दो सेतु (बी आर-66 व बी आर-100) क्रमशः आर सी सी मोटर सेतु (₹ 18.46 करोड़) और पैदल आर्क स्टील ट्रस सेतु (₹ 10.94 करोड़) थे तथा शेष तीन (बी आर-86, 87 और 88) पैदल झूला सेतु (₹ 37.65 करोड़) थे।

प क्रि इ (सेतु, ढलान एवं न त सं), देहरादून और क्षे प क्रि इ -बागेश्वर (दो सेतुओं) में ई पी सी कार्यों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि आर सी सी मोटर सेतु और पैदल आर्क स्टील ट्रस सेतुओं को उनकी स्वीकृति/अनुबंधों के अनुसार निष्पादित किया जा रहा था परन्तु तीन झूला सेतुओं, जिनका कार्य एक ही ठेकेदार³⁹ को आवंटित किया गया था (₹ 37.65 करोड़), का निर्माण निम्नवत प्रतिस्थापित डिजाइनों के अनुसार स्टील गर्डर/आर्क ब्रिज के रूप में किया जा रहा था:



उत्तर में, प क्रि इ द्वारा बताया गया कि ई पी सी अनुबंध, ठेकेदार को कार्य की आवश्यकतानुरूप स्वयं की डिजाइन आधारित अपनी लागत प्रभावी प्रतिस्पर्धी दरें प्रस्तुत करने का अधिकार प्रदान करता है

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्य की आवश्यकता का अधिदेश झूला सेतुओं के निर्माण के लिए था। यद्यपि, यदि यू डी आर पी-ए एफ प्राधिकारियों को इन तीन स्थानों पर स्टील आर्क/गर्डर पुलों का निर्माण स्वीकार्य था, तो इसका आगणन/स्वीकृति/निविदा झूला सेतुओं के नाम पर न कर तदनुसार ही प्राप्त/प्रदत्त होनी चाहिए थी।

2.3.10.2 सेतुओं के कार्यों में इस्पात सामग्री की अधिक खपत

वित्तीय हस्तपुस्तिका (खंड-VI) का नियम-383 यह प्रावधानित करता है कि जहां किसी कार्य में महत्वपूर्ण संरचनात्मक परिवर्तन घटित हो, यद्यपि आवश्यक नहीं है कि इसमें बढ़ा हुआ परिव्यय सम्मिलित हो, ऐसे प्रकरणों में एक संशोधित आगणन

³⁹ मै. वी के गुप्ता एण्ड एसोसिएट्स, पंचकुला, हरियाणा।

तैयार कर मूल स्वीकृति अधिकारी से तकनीकी स्वीकृति (टी एस) प्राप्त करने के लिए प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

यू डी आर पी-ए एफ में, सेतु कार्यों की डी पी आर, डी एस सी (मै. टी पी एफ गैटिन्सा इक्वोस्टुडियोस) द्वारा तैयार की गई थी और इसकी प्रूफ चेकिंग इस परियोजना के लिए नियुक्त प्रूफ चेकिंग कंसल्टेंसी (पी सी सी: मै. सोविल लिमिटेड) द्वारा की गई थी। तत्पश्चात, प्रत्येक कार्य के लिए तकनीकी स्वीकृति प क्रि इ (सेतु, ढलान एवं न त सं), यू डी आर पी-ए एफ, देहरादून के सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्रदान की गयी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि क्षेत्र प क्रि इ टिहरी और उत्तरकाशी से संबंधित स्टील ट्रस सेतुओं के निम्नलिखित प्रकरणों में सेतुओं के किसी भी प्रकार की पुनरीक्षित/संशोधित तकनीकी स्वीकृति के बिना ही सामग्री की खपत में भारी वृद्धि हुयी थी:

- सात सेतुओं के प्रकरण में, 1,061.344 मी. टन की स्वीकृत मात्रा के सापेक्ष 1,148.64 मी. टन स्टील ट्रस की खपत की गई। यह इस तथ्य के बावजूद था कि स्वीकृत डी पी आर/टी एस में स्टील ट्रस की 10 प्रतिशत अतिरिक्त मात्रा पहले ही ली गयी थी।
- तेरह सेतुओं के प्रकरण में, 20 एम एम ब्यास के हाई स्ट्रेन्थ फ्रिक्शन ग्रिप बोल्ट की स्वीकृत मात्रा 57,768 के सापेक्ष कुल 1,59,710 बोल्ट्स की खपत की गई।

प क्रि इ द्वारा अपने उत्तर में बताया गया (सितम्बर 2022) कि स्टील सामग्री/बोल्ट में वृद्धि सेतुओं में ज्यादा सेक्शन के उपयोग और अतिरिक्त स्प्लाइस (रस्सी) जोड़ प्रदान करने के कारण हुई थी। यद्यपि लेखापरीक्षा को उपलब्ध करवाए गए अभिलेखों में पाया गया कि अतिरिक्त खपत कार्यों के स्वीकृत संशोधित डिजाइन/संशोधित तकनीकी स्वीकृति के बिना थी।

2.3.10.3 रा आ प्र ब भवनों के लिए स्टील बार (सरिया) का अनुचित उपयोग

जॉलीग्रांट देहरादून में रा आ प्र ब प्रशिक्षण परिसर के निर्माण के लिए, भूकंप जोन-IV क्षेत्र को ध्यान में रखते हुए सभी भवनों को आर सी सी (प्रबलित सीमेंट कंक्रीट) फ्रेम संरचना के साथ मंजूरी दी गई थी। प्लिंथ (नीव) स्तर तक 3,816 घन मी. आर सी सी कार्य में उपयोग के लिए कुल 368.94 मी.टन सरिया (टी एम टी)

तथा प्लिंथ स्तर के ऊपर 6,815.46 घन मी. आर सी सी मद के लिए 1,159.58 मी.टन सरिया का उपयोग आगणित/स्वीकृत था। बाद में, प्लिंथ स्तर तक 4,537.84 घन मी. आर सी सी कार्य के लिए 433.98 मी. टन सरिया और प्लिंथ स्तर से ऊपर 9,201.52 घन मी. आर सी सी मद के लिए 1,309.99 मी. टन सरिया के उपयोग के लिए विचलन स्वीकृत (मई 2021) किया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्लिंथ स्तर कार्य से ऊपर के कार्य के लिए सरिया का उपयोग असामान्य रूप से बहुत अधिक था (25वें चालू बिल के भुगतान तक) क्योंकि सरिया की पूरी स्वीकृत मात्रा (1,309.99-मी. टन) का उपयोग केवल 6,801.35 घन मी. (74 प्रतिशत) आर सी सी कार्य के निर्माण के लिए किया गया था।

उत्तर में, प क्रि इ द्वारा बताया गया कि प्रथम विचलन में प्लिंथ स्तर से ऊपर के लिए एम-25 आर सी सी कार्य की मात्रा की गणना में एक अंकगणितीय त्रुटि हुई (9,201.52 घन मी. के स्थान पर 6,871.78 घन मी. होना चाहिए) जो कि बचत है और इसे अंतिम विचलन में कम किया जाएगा। हालांकि, न तो उक्त अंकगणितीय त्रुटि के दस्तावेज लेखापरीक्षा में प्रस्तुत किए गए थे और न ही दिया गया तर्क स्वीकार्य है क्योंकि यदि एम-25 कार्यमद (6,871.78 घन मी.) की अंतिम मात्रा मूल स्वीकृति (6,815.46 घन मी.) के लगभग बराबर रही तो इसके लिए सरिया का उपयोग भी तदनु रूप लगभग 1,160 मी. टन होना चाहिए था, यद्यपि जो नहीं था।

2.3.10.4 नदी तट संरक्षण कार्यों के संशोधित दायरे का आंशिक निष्पादन

विश्व बैंक मिशन के स्थलीय दौरे (जून 2019) के दौरान दिये गए सुझाव पर एच पी सी ने यू डी आर पी-ए एफ के कुल पाँच नदी तट संरक्षण (न त सं) में से दो न त सं कार्यों (कोठियालसैण एवं बिरही) के दायरे को बदल दिया था (अगस्त/सितम्बर 2019), जिसके अनुसार रिटेनिंग वॉल (पुश्ता) के निचले 3 मीटर हिस्से की सुरक्षा के लिए कंक्रीट का ग्रेड एम-20 (प्रदान किए गए डिजाइन के अनुसार) के स्थान पर एम-30 से होना था क्योंकि बड़े पत्थरों के अंदर लुढ़कने और रिटेनिंग वॉल से टकराने की संभावना थी। फाउंडेशन ब्लॉक और एप्रन ब्लॉक सुरक्षा के बाहरी हिस्से को एम-30 आर सी सी फेशिया से बने 50 सेमी. सुरक्षात्मक आवरण द्वारा अतिरिक्त रूप से मजबूत किया जाना था जिससे निर्मित संरचना मलबे के लुढ़कने से उत्पन्न घर्षण के सापेक्ष काफी सुरक्षित हो सके। तदनुसार, दोनों कार्यों के लिए सक्षम

प्राधिकारी द्वारा ₹ 9,417 प्रति घन मी. की दर से आर सी सी एम-30 फेशिया की एक अतिरिक्त मद (फरवरी 2020) को स्वीकृति दी गई थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया (मई 2022) कि इन न त सं कार्यों के लिए ठेके नवम्बर 2018 में आवंटित किए गए और निर्माण मार्च 2021 में पूरा हुआ था। यद्यपि, प्रत्येक स्तर पर आर सी सी एम-30 फेशिया कार्य (3 मीटर ऊंचाई तक दीवार, नींव और एप्रन में) **परिशिष्ट-2.3.8** में दिए गए विवरण के अनुसार आंशिक रूप से निष्पादित पाया गया था। दोनों न त सं कार्यों के लिए निष्पादित यह अल्प/आंशिक आर सी सी एम-30 फेशिया कार्य दीवारों, नींव और एप्रन ब्लॉक को अतिरिक्त सुरक्षा के उद्देश्य को पूरा नहीं करता है। इसलिए, आर सी सी (एम-30 और एम-20) की अंतर दरों से ₹ 94.42 लाख⁴⁰ के अतिरिक्त व्यय के उपरान्त भी इन कार्यों को अतिरिक्त सुरक्षा प्रदान करने का लक्षित उद्देश्य हासिल नहीं हुआ था।

अपने उत्तर में प क्रि इ द्वारा एम-30 फेशिया कार्य के आंशिक निष्पादन के तथ्य को स्वीकार करते हुए बताया (सितम्बर 2022) कि एच पी सी की स्वीकृति प्राप्त होने तक कार्य के कुछ भाग को कार्य के मूल दायरे (एम-20) के साथ निष्पादित किया जा चुका था। इस प्रकार, एम-30 फेशिया कार्य का आंशिक निष्पादन न त सं के लिए अतिरिक्त सुरक्षा के लक्षित उद्देश्य की पूर्ति नहीं करता है।

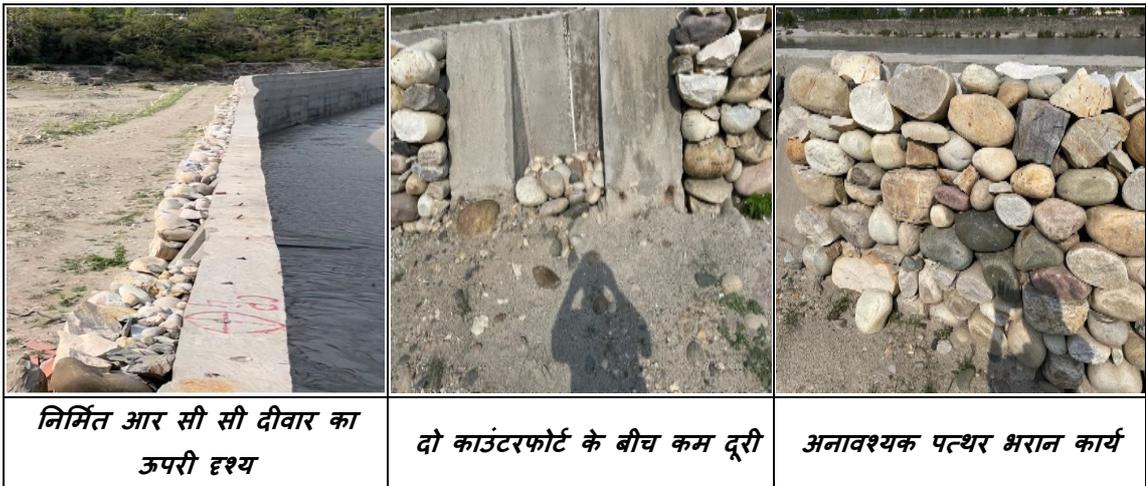
2.3.10.5 देवली-जाखणी नदी तट संरक्षण की आर सी सी दीवार के लिए परिहार्य अतिरिक्त काउंटरफोर्ट्स

अलकंदा नदी के कटाव से प्रभावित देवली और जाखणी गांवों की सुरक्षा के लिए एक आर सी सी (रीफोर्सड सीमेंट कंक्रीट) कैंटिलीवर दीवार (काउंटरफोर्ट के साथ) को मंजूरी दी गई (अप्रैल 2018)। इसके अन्तर्गत, देवली-जाखणी न त सं में 726 मीटर आर सी सी दीवार का निर्माण, दीवार के पीछे हर 3 मीटर की दूरी पर 1,746.70 घन मी. आर सी सी सामग्री के प्रयोग से 203 काउंटरफोर्ट⁴¹ (0.60 मी. मोटाई एवं 12 मी. लम्बाई/ऊंचाई) के साथ किया जाना था। यद्यपि, दीवार की स्वीकृत लंबाई एवं डिजाइन में बिना किसी परिवर्तन के 2,520.20 घन मी. सामग्री के उपयोग से 240 काउंटरफोर्ट (2.425 मी. की औसत दूरी में) का निर्माण किया गया था।

⁴⁰ कोठियालसैण: ₹ 36.79 लाख (₹ 9,417 - ₹ 6,200 x 1,143.636 घन मी.) एवं बिरही: ₹ 57.63 लाख (₹ 9,417 - ₹ 6,300 x 1,848.79 घन मी.)।

⁴¹ एक प्रतिधारण दीवार में काउंटरफोर्ट का निर्माण दीवार को अतिरिक्त मजबूती प्रदान करने के लिए एक विशेष दूरी पर किया जाता है।

प क्रि इ द्वारा अपने उत्तर में बताया गया कि अनुमोदित ड्राइंग के अनुसार प्रत्येक पैनल में काउंटरफोर्ट का असंगत अंतर था जिसे निष्पादन के दौरान ठीक किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि क्षे प क्रि इ-रुद्रप्रयाग के प्रतिनिधियों के साथ लेखापरीक्षा दल द्वारा इस न त सं स्थल के संयुक्त निरीक्षण (मई 2022) के दौरान यह पाया गया कि कुछ काउंटरफोर्ट का निर्माण बहुत कम दूरी (1 मीटर) पर किया गया था और दो काउंटरफोर्ट के बीच समान दूरी की ऐसी कोई समरूपता नहीं थी (जैसा कि नीचे दी गयी चित्रों में दर्शाया गया है):



2.3.10.6 ठेकेदारों को अधिक भुगतान

लेखापरीक्षा में पाया गया कि क्षे प क्रि इ -उत्तरकाशी में, एक पुल⁴² की एक कार्यमद के अभिलेख माप में दोहराव था जिसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹ 10.54 लाख का अधिक भुगतान किया गया। इसके अतिरिक्त, एक अन्य पुल (बी आर-58) के कार्य में ₹ 6.61 लाख लागत के 5.98 मी. टन स्टील की खपत/अभिलेख माप में भी दोहराव था, लेकिन लेखापरीक्षा की तिथि तक ठेकेदार द्वारा इसके लिए बिल प्रस्तुत नहीं किया गया था। इसी तरह, क्षे प क्रि इ -टिहरी के एक पुल में पाया गया कि एक गैर-निर्धारित मद लागत ₹ 7.72 लाख के लिए मापें इस तथ्य के बावजूद अलग से दर्ज/भुगतानित थी, कि संबन्धित एक्सेसरीज़ (सहायक उपकरण) को पहले से ही मापा/गिना जा चुका था एवं ठेकेदार को इसका भुगतान कार्य की मुख्य निर्धारित मद के साथ किया जा चुका था।

⁴² बिंगसी-चैनी में कमल नदी पर 70 मीटर लम्बा स्टील ट्रस पैदल पुल (बी आर-81) में चेकर प्लेट (7.91 मी.ट.)।

इसके अतिरिक्त, हस्ताक्षरित अनुबंध (जी सी सी) के खण्ड-37 में यह प्रावधान है कि यदि किए गए कार्य की अंतिम मात्रा किसी विशेष मद के लिए मात्रा के बिल (बी ओ क्यू) में मात्रा से 25 प्रतिशत से अधिक भिन्न है, बशर्ते मूल्य परिवर्तन प्रारंभिक अनुबंध मूल्य के एक प्रतिशत से अधिक हो, तो परियोजना प्रबंधक परिवर्तन की अनुमति देने के लिए दर को समायोजित करेगा। लेखापरीक्षा में पाया गया कि एक सेतु के कार्य (बी आर-32) में दो कार्यमदों (फाउंडेशन में पी सी सी एवं इसके एच वाई एस डी सरिया) की मात्राओं में भारी परिवर्तन था, जिसके लिए क्षेत्र प क्रि इ बागेश्वर द्वारा मूल्य समायोजन किया गया था, लेकिन इसकी गणना त्रुटिपूर्ण की गयी थी जिसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹ 1.47 लाख का अधिक भुगतान हुआ था।

लेखापरीक्षा में इन प्रकरणों को उजागर करने पर, क्षेत्र प क्रि इ द्वारा ₹ 19.73 लाख⁴³ के अधिक भुगतान को स्वीकार कर लिया गया तथा अधिक भुगतान की वसूली के साथ-साथ अतिरिक्त मापी मात्रा की लागत ₹ 6.61 लाख की धनराशि के भुगतान को जारी नहीं करने का आश्वासन दिया गया था। प प्र इ द्वारा अपने उत्तर में ठेकेदारों से अधिक भुगतान की पूरी वसूली की सूचना दी गयी (अप्रैल 2023)।

2.3.11 निधियों एवं ठेकों का प्रबंधन

यू डी आर पी-ए एफ की परिचालन नियमावली (अध्याय-5: वित्तीय प्रबंधन), सरकारी आदेशों में निहित नियम व शर्तें (प प्र इ को धनराशि निर्गत करने के लिए) और परियोजना प्राधिकारियों एवं ठेकेदारों के बीच हस्ताक्षरित अनुबंधों के प्रविधान, इस कार्यक्रम के अंतर्गत निधियों एवं अनुबंधों के प्रबंधन के लिए मार्गदर्शक सिद्धांत हैं। यद्यपि, कार्यक्रम कार्यान्वयन के विभिन्न स्तरों पर निधियों/अनुबंधों के वास्तविक प्रबंधन में कमी पायी गयी, जैसा कि आगे प्रस्तरों में वर्णित किया गया है:

2.3.11.1 निधियों का अतिरिक्त अनुमान, मांग एवं निकासी

इस कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिए निधियाँ उत्तराखण्ड सरकार⁴⁴ द्वारा प प्र इ (यू डी आर पी- ए एफ) द्वारा प्रेषित की गई मांगों के अनुसार उ रा आ प्र प्रा के व्यक्तिगत खाते (पी एल ए) के माध्यम से प्रदान की जाती है। पी एल ए से आहरित धनराशियों को प प्र इ/प क्रि इ/क्षेत्र प क्रि इ के बैंक खातों में रखा जाता है।

⁴³ क्षेत्र प क्रि इ - उत्तरकाशी (₹ 10.54 लाख), बागेश्वर (₹ 1.47 लाख) एवं टिहरी (₹ 7.72 लाख)।

⁴⁴ विश्व बैंक से राज्य सरकार को स्वीकार्य धनराशि की प्रतिपूर्ति भारतीय रिजर्व बैंक के निपटान के माध्यम से वास्तविक उपयोग के आधार पर की जाती है।

बजट की मांग, राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित एवं इसके सापेक्ष निर्गत निधियों का विवरण तालिका-2.3.2 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.3.2: बजट की माँग, स्वीकृति एवं निर्गत धनराशि की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आगणित बजट/प प्र इ द्वारा प्रेषित मांग		राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत परिव्यय		निर्गत धनराशि	
	प्रशासनिक	परियोजना	प्रशासनिक	परियोजना (प्रतिशत)	प्रशासनिक	परियोजना (प्रतिशत)
2018-19	20	200	20	150 (75)	8	30 (20)
2019-20	उपलब्ध नहीं है		10	250	5	120 (48)
2020-21	15	435	15	300 (69)	13	155 (52)
2021-22	20	480	20	350 (73)	15	335 (96)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि प प्र इ द्वारा कार्यक्रम के वार्षिक परिव्यय की स्वीकृति के लिए उ रा आ प्र प्रा के माध्यम से उत्तराखण्ड सरकार को प्रस्तुत वार्षिक बजट अनुमान (बी ई), अवास्तविक/बढ़े हुए थे (जैसा कि तालिका-2.3.2 में दर्शाया गया है)। वित्त वर्ष 2018-19 से 2021-22 के लिए राज्य विधानमंडल द्वारा अनुमोदित वास्तविक परिव्यय प्रेषित की गयी मांगों के अनुरूप नहीं थे जबकि धन के धीमे उपयोग के कारण अनुमोदित परिव्यय के सापेक्ष उत्तराखण्ड सरकार द्वारा निर्गत वास्तविक धनराशियाँ बहुत कम थी। इसके अतिरिक्त, प प्र इ द्वारा कार्यक्रम कार्यान्वयन की वास्तविक आवश्यकताओं के आकलन बिना ही पी एल ए से धनराशि का आहरण किया गया था जिसके परिणामस्वरूप प प्र इ/प क्रि इ/क्षे प क्रि इ के बैंक खातों में बड़ी धनराशियाँ अव्ययित अवशेष थी जो मार्च 2019 के अंत से मार्च 2022 तक क्रमशः ₹ 5.97 करोड़/₹ 33.31 करोड़/₹ 21.32 करोड़ एवं ₹ 50.99 करोड़ थी।

प प्र इ द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया गया कि अव्ययित शेष धनराशि में ठेकेदारों के बिलों से काटी गई प्रतिधारण धनराशि (₹ 25.86 करोड़) भी सम्मिलित है। इससे स्पष्ट था कि सम्पूर्ण अव्ययित शेष धनराशि मात्र प्रतिधारण धनराशि से संबन्धित नहीं थी। इसलिए, परियोजना प्राधिकारियों का यह दायित्व था कि वे निधियों (प्रतिधारण धनराशि के अतिरिक्त) का उपयोग परियोजना उद्देश्यों के लिए करें।

2.3.11.2 कार्यों के निष्पादन में देरी के लिए ठेकेदारों पर हर्जाना अधिरोपित न किया जाना

ठेकों के प्रबंधन और कार्यपूर्ति में समय मूल तत्व है, इसलिए यू डी आर पी-ए एफ ठेकों में एक प्रावधान शामिल किया गया था कि ठेकेदार द्वारा कार्य पूर्ण करने की

लक्षित तिथि या किसी अन्य प्रदत्त माइलस्टोन का उल्लंघन करने पर नियोक्ता को दैनिक आधार पर परिनिर्धारित क्षति (एल डी)⁴⁵ का भुगतान किया जाएगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कई प्रकरणों में ठेकेदारों को कोविड-19 महामारी, मानसून के मौसम और रुक-रुक कर होने वाली बारिश के कारण बिना हर्जाने के एच पी सी द्वारा अक्सर समय विस्तार (ई ओ टी) दिया गया था। चूंकि कोविड-19 महामारी की स्थिति अप्रत्याशित थी, इसलिए एल डी के बिना समय विस्तार दिया जाना उचित था। लेकिन मानसून सीजन और रुक-रुक कर होने वाली बारिश के लिए बिना हर्जाने समय विस्तार प्रदान करना ठेकेदारों के लिए अनुचित लाभ था, क्योंकि ये मौसम की स्थितियाँ अनुबंध की समग्र समय सीमा में अंतर्निहित हैं, जैसा कि राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर जारी किए गए शासनादेशों⁴⁶ में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है। इस प्रकार, ठेकेदारों से अपेक्षा की जाती है कि वे कार्यों के लिए अपने संसाधनों को इस प्रकार योजित/क्रियाशील करें ताकि मौसमी बाधाओं को ध्यान में रखते हुए कार्य निर्धारित समय के भीतर पूरा हो जाए।

इस संबंध में लेखापरीक्षा द्वारा की गई गणना (कोविड-19 अवधि के लिए समयवृद्धि को छोड़कर) में पाया गया कि 24 पुल कार्यों और पाँच न त सं कार्यों के प्रकरण में ₹ 3.52 करोड़ की एल डी धनराशि **[[परिशिष्ट-2.3.9(अ)]** अधिरोपित/वसूल करने की आवश्यकता थी, जो ठेकेदारों पर अधिरोपित/वसूल नहीं की गई।

इसी प्रकार, उ रा आ प्र प्रा और रा आ प्र ब भवनों के निर्माण को पूर्ण करने में निर्धारित अवधि से क्रमशः सात माह और दो वर्ष से अधिक की देरी हुई थी तथा चिकित्सा उपकरणों की आपूर्ति में आपूर्तिकर्ताओं द्वारा काफी विलम्ब किया गया (संदर्भित **प्रस्तर 2.3.7.5**), जिसके लिए ठेकेदारों पर ₹ 14.55 करोड़ **[परिशिष्ट-2.3.9(ब)]** धनराशि की एल डी अधिरोपित की जानी चाहिए थी, लेकिन प क्रि इ द्वारा अनुबंधों के नियमों एवं शर्तों के अनुसार कोई भी एल डी अधिरोपित/वसूल नहीं किया गया। यह इस तथ्य के बावजूद था कि रा आ प्र ब और उ रा आ प्र प्रा भवनों के ठेकेदारों को एच पी सी द्वारा कुल 11 समय विस्तार दिए गए थे, जिनमें से 08 समय विस्तार को इस शर्त के साथ दिया गया था कि इस

⁴⁵ अधिकतम अनुबन्ध लागत का 10 प्रतिशत।

⁴⁶ संख्या 5362/III(2)/21-75(सामान्य) 2000टीसी दिनांक 09 नवम्बर 2021 एवं संख्या 1197/III07-75 (सामान्य)/2000 दिनांक 24 फरवरी 2014।

समय विस्तार के बाद ठेकेदार द्वारा लिया गया कोई भी अतिरिक्त समय अनुबंध के संबंधित प्रावधान के अनुसार एल डी अधिरोपण के अधीन होगा। यद्यपि उ रा आ प्र प्रा भवन के ठेकेदार को अनुबंध के प्रावधान के अनुसार ₹ 2.15 करोड़ की मूल्य वृद्धि का भुगतान किया गया था लेकिन प्राधिकारियों ने कार्य में विलम्ब के लिए किसी भी ठेकेदार को दंडित नहीं किया गया था।

2.3.11.3 बीमा आवरण प्रदान न करने के लिए जुर्माना वसूल न किया जाना

विभिन्न कार्यों के लिए हस्ताक्षरित अनुबंधों में प्रावधानित (जी सी सी-13.1; पी सी सी के साथ पठित) है कि ठेकेदार, नियोक्ता और ठेकेदार के संयुक्त नामों पर कार्य की शुरुआत से लेकर दोष देयता अवधि के अंत तक की अवधि के लिए बीमा कवर/आवरण प्रदान करेगा। यदि ठेकेदार प्रावधानों के अनुसार बीमा सुनिश्चित/प्रदान नहीं करता है, तो नियोक्ता ठेकेदारों के भुगतान से धनराशि काट लेगा और अनुपालन सुनिश्चित करेगा। ऐसे प्रकरणों में, बीमा प्रावधानों का पालन न करने के लिए ठेकेदार पर ₹ 2.00 लाख/ ₹ 5.00 लाख⁴⁷ का जुर्माना भी लगाया जाएगा।

लेखापरीक्षित चार क्षेत्रों में बीमा कवरेज से संबंधित अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि 37 ऐसे प्रकरणों में जिनमें आवश्यक बीमा पॉलिसियां समाप्त हो चुकी थीं और ठेकेदारों द्वारा बीच की अवधि के लिए या कार्य की दोष देयता अवधि के अंत तक इसका नवीकरण नहीं कराया गया था, इनके द्वारा न तो बीमा प्रीमियम काटा गया और न ही ₹ 83 लाख का आवश्यक जुर्माना लगाया गया (**परिशिष्ट-2.3.10**)।

उपरोक्त के अतिरिक्त, यह भी पाया गया कि स्वास्थ्य विभाग में संचालन के दौरान सड़क दुर्घटनाओं में तीन एम्बुलेंस⁴⁸ क्षतिग्रस्त हो गईं, लेकिन प क्रि इ की एक महत्वपूर्ण गलती के कारण बीमा फर्म (न्यू इंडिया इंश्योरेंस कंपनी लिमिटेड) द्वारा उनके बीमा दावों को अस्वीकार कर दिया गया क्योंकि खरीदे गए वाहनों का पंजीकरण स्वास्थ्य विभाग के नाम पर किया गया था वस्तुतः बीमा पॉलिसियां प क्रि इ के नाम पर थीं।

2.3.11.4 भुगतानित रॉयल्टी संबंधित धोखाधड़ी वाले दावे

उत्तराखण्ड उपखनिज (परिहार) नियमावली, 2001 के नियम-70(1) में प्रावधान है कि खनन पट्टा या परमिट धारक या उसके द्वारा इस संबंध में अधिकृत व्यक्ति,

⁴⁷ जुर्माने की राशि न त सं (सं. 02, 04 और 05) के प्रकरण में ₹ 5.00 लाख और अन्य के लिए ₹ 2.00 लाख।

⁴⁸ वाहन संख्या-यू के-07/जी ए -3127 (31 अगस्त 2021), यू के -07/जी ए-3124 (16 मई 2021) व यू के -07/जी ए-3117 (12 जून 2021)।

किसी भी परिवहन माध्यम से उपखनिज का माल ले जाने वाले प्रत्येक व्यक्ति को फार्म-जे या एम एम-11 में पास जारी करेगा। तदनुसार, निर्माण कार्यों में लघु खनिज के उपयोग के लिए प्रत्येक ठेकेदार को निष्पादित कार्यों के लिए अपने भुगतान प्रमाणपत्रों/बिलों के साथ भुगतान की गयी रॉयल्टी एवं लघु खनिज सामग्री को निर्माण स्थल तक ले जाने संबंधित आवश्यक दस्तावेज जमा करने होते हैं। इन दस्तावेजों के अभाव में, लागू रॉयल्टी और जिला खनिज निधि के प्रति योगदान को कोषागार में प्रेषण के लिए ठेकेदारों के बिलों से काट लिया जाता है।

लेखापरीक्षा में ठेकेदारों द्वारा भुगतानित रॉयल्टी एवं परिवहन पास से संबंधित प्रस्तुत ई-प्रपत्रों/अस्वीकार्य प्राप्तियों की डुप्लिकेट प्रतियों पर ₹ 11.66 लाख⁴⁹ रॉयल्टी की अनियमित छूट के प्रकरण पाए गए। इनमें से, तीन क्षेत्र प क्रि इ (बागेश्वर, टिहरी और उत्तरकाशी) द्वारा ₹ 7.15 लाख की वसूली किए जाने की सूचना (अप्रैल 2023) दी गयी और शेष कार्यालयों ने संबंधित ठेकेदारों से लागू रॉयल्टी की धनराशि की वसूली का आश्वासन दिया था।

2.3.12 पर्यवेक्षण एवं निगरानी

मोटे तौर पर, यू डी आर पी-ए एफ के लिए त्रि-स्तरीय आंतरिक परियोजना निगरानी एवं पर्यवेक्षण तंत्र प्रदान किया गया है जिसमें शीर्ष स्तर पर एच पी सी और राज्य स्तर पर तकनीकी/विषय विशिष्ट विशेषज्ञों (विभागीय/संविदात्मक) द्वारा समर्थित प प्र इ/प क्रि इ हैं और जिला/जमीनी स्तर पर विभागीय तकनीकी अधिकारियों और प्रत्येक श्रेणी के कार्यों के लिए पर्यवेक्षण कंसल्टेंट्स के समर्पित दलों द्वारा समर्थित क्षेत्रीय प क्रि इ सम्मिलित हैं। इसके अतिरिक्त, विश्व बैंक मिशन/दल नियमित रूप से कार्यक्रम के कार्यान्वयन की निगरानी करते हैं और अपने चार्टर (घोषणा पत्र) के अनुसार समय-समय पर राज्य और कार्य स्थल का दौरा करते हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एच पी सी एवं विश्व बैंक मिशन/टीमों द्वारा कार्यक्रम/कार्यों के पर्यवेक्षण और निगरानी गतिविधियों को क्रमशः आयोजित बैठकों के कार्यवृत्त और निर्गत सहायता ज्ञापनों को अच्छी तरह से अभिलिखित किया गया था। लेकिन विभागीय तकनीकी अधिकारियों⁵⁰ एवं विशेषज्ञों द्वारा किए गए कार्यों के

⁴⁹ रुद्रप्रयाग (₹ 3.39 लाख), बागेश्वर (₹ 4.76 लाख), उत्तरकाशी (₹ 0.97 लाख), टिहरी (₹ 1.42 लाख), प क्रि इ - सा भ (₹ 1.12 लाख)।

⁵⁰ मुख्य अभियंता, अधीक्षण अभियंता, अधिशासी अभियंता, सहायक अभियंता और अन्य विषय विशिष्ट विशेषज्ञ।

निरीक्षण/ पर्यवेक्षण का अभिलेखन लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किए गए अभिलेखों में अनुपलब्ध था। कार्यक्रम के पर्यवेक्षण और निगरानी में पायी गयी अन्य कमियां निम्नवत हैं:

2.3.12.1 अप्रभावी आंतरिक लेखापरीक्षा

यू डी आर पी-ए एफ परिचालन नियमावली (अध्याय-4) में प्रावधान है कि प प्र इ की एक आंतरिक लेखापरीक्षा इकाई, (एक सी ए फर्म को नियुक्त कर) अधिप्राप्ति (कार्य, सामग्री और परामर्श सेवाओं) में लगे सभी प क्रि इ / क्षे प क्रि इ की समय-समय पर आंतरिक अधिप्राप्ति लेखापरीक्षा के लिए जिम्मेदार होगी। यह आंतरिक लेखापरीक्षक समग्र परियोजना प्रबंधन की प्रभावशीलता और परियोजना मूल्यांकन दस्तावेजों और संचालन/ तकनीकी/ खरीद/ वित्तीय प्रबंधन नियमावली के प्रावधानों के गैर-अनुपालन/ विचलन पर भी एक पेशेवर राय व्यक्त करेंगे। तदनुसार, परियोजना के आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए प प्र इ द्वारा एक सी ए फर्म⁵¹ को नियुक्त किया गया था।

सी ए फर्म द्वारा जारी त्रैमासिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की जाँच में पाया गया कि फर्म द्वारा केवल करों/रॉयल्टी/प्रतिभूतियों/अग्रिमों की अल्प-कटौती से संबन्धित कुछ मामूली मुद्दे उठाए गए/रिपोर्ट किए गए थे तथा समग्र परियोजना प्रबंधन की प्रभावशीलता और यू डी आर पी-ए एफ प्रावधानों के गैर-अनुपालन या विचलन पर एक पेशेवर राय व्यक्त करने के लिए आंतरिक लेखापरीक्षा के मुख्य उद्देश्य को संबोधित करने सम्बन्धी एक भी मुद्दा नहीं था। इस प्रकार, समग्र परियोजना प्रबंधन के संबंध में आंतरिक लेखापरीक्षा अप्रभावी पायी गयी। इसके बावजूद, प प्र इ स्तर से सी ए फर्म को अपनी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सुधार के लिए निर्देशित नहीं किया गया था।

प प्र इ द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए सूचित किया गया (अप्रैल 2023) कि सी ए फर्म को लेखापरीक्षा द्वारा सुझाए गए समग्र परियोजना प्रबंधन पर अधिक सावधानी बरतने और भविष्य के प्रतिवेदनों में सुधार करने हेतु निर्देशित किया गया है।

⁵¹ मै. अंशुल अग्रवाल एंड कंपनी को 24 माह के लिए (मार्च 2020) मार्च 2022 तक ₹ 25.00 लाख की लागत पर अनुबंधित किया गया था, लेकिन अनुबंध को ₹ 6.67 लाख के अतिरिक्त भुगतान के साथ मार्च 2023 तक विस्तारित किया गया।

2.3.12.2 सामाजिक व पर्यावरण विशेषज्ञों द्वारा अपर्याप्त पर्यवेक्षण

यू डी आर पी-ए एफ, परिचालन नियमावली (अध्याय-6) के प्रावधान के अनुसार, समवर्ती आंतरिक पर्यावरणीय/ सामाजिक निगरानी, कार्य परामर्शदाताओं द्वारा की जानी थी जबकि प प्र इ द्वारा नियुक्त परामर्शदाताओं द्वारा सुरक्षा/अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए उप-परियोजनाओं की त्रैमासिक पर्यावरणीय और सामाजिक निगरानी करनी थी।

प प्र इ की लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि पर्यावरणीय और सामाजिक सुरक्षा/अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए छः समर्पित विशेषज्ञों⁵² को नियुक्त किया गया था, लेकिन अपेक्षित रूप⁵³ से कार्यों/उप-परियोजनाओं का उनके द्वारा आच्छादन नहीं किया गया। परियोजना के कुल 73 निर्माण स्थलों⁵⁴ में से सामाजिक विशेषज्ञों द्वारा केवल 38 निर्माण स्थलों का निरीक्षण किया गया और पर्यावरण विशेषज्ञों द्वारा 67 निर्माण स्थलों का निरीक्षण किया गया। सेतुओं के तीन स्थलों (बी आर-62, 64 व 96) का निरीक्षण उनमें से किसी के द्वारा कभी भी नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, 73 निर्माण स्थलों में से केवल चार स्थलों का ही इन विशेषज्ञों ने पूरी परियोजना कार्यान्वयन अवधि के दौरान चार बार से अधिक निरीक्षण किया।

2.3.13 निष्कर्ष

उत्तराखण्ड आपदा रिकवरी परियोजना - अतिरिक्त वित्तपोषण (यू डी आर पी-ए एफ) प्राधिकारीगण योजनाबद्ध तरीके से यू डी आर पी-ए एफ परियोजना का प्रबंधन करने में असफल रहे क्योंकि सेतुओं, सड़क/नदी तट संरक्षण एवं राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल (चरण-II) प्रशिक्षण सुविधा से संबन्धित 23 चिन्हित कार्यों को परियोजना में आच्छादित नहीं किया गया था, जबकि ₹ 75.81 करोड़ की कार्यक्रम निधि का उपयोग दायरे से बाहर के कार्यों के लिए किया गया था। कार्यों के आगणन/अनुमोदन में कमी पाई गई क्योंकि 43 कार्य (कुल 74 में से) उच्चतर लागत पर आगणित थे, दोषपूर्ण डिजाइनों को अपनाया गया था, आवश्यकता से अधिक विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार की गयी थी और स्वीकृत झूला पुलों के सापेक्ष स्टील ट्रस पुलों का निर्माण किया जा रहा था।

⁵² एक सामाजिक सामुदायिक विकास/जेंडर विशेषज्ञ (एस सी डी जी एस), दो सामाजिक/जेंडर अधिकारी, एक पर्यावरण/पुनर्वास विशेषज्ञ और दो पर्यावरण अधिकारी।

⁵³ कम से कम 15 माह की निर्माण अवधि को ध्यान में रखते हुए प्रत्येक कार्य के लिए कम से कम पाँच निरीक्षण।

⁵⁴ 58-पुल, 08-ढलान, 05-आर बी पी व 02 सार्वजनिक भवन के निर्माण स्थल।

कार्यक्रम प्रतिपादन तंत्र के लगभग सभी मोर्चों पर कमी थी क्योंकि कोविड-19 महामारी के दौरान आ आ प्र घ के अंतर्गत निविदाओं के अंतिमिकरण करने/अनुबंध गठित करने व चिकित्सा उपकरणों की समय पर खरीद में लगातार देरी पायी गयी थी। 96 प्रतिशत कार्यों को पूर्ण होने में विलम्ब हुआ और बहुत धीमी प्रगति के कारण यू डी आर पी-ए एफ के विस्तारित समय के भीतर भी ₹ 82.35 करोड़ लागत के दो पुलों और एक सार्वजनिक भवन के निर्माण के पूरा होने की संभावना बहुत कम थी। इस प्रकार, इन कार्यों को पूरा करने की जिम्मेदारी राज्य सरकार पर हस्तांतरित हो सकती है क्योंकि कार्यक्रम के बंद होने के बाद दावों की प्रतिपूर्ति स्वीकार्य नहीं होगी।

यहाँ अधिक भुगतान, ठेकेदारों को अनुचित लाभ, कार्यों के लिए अतिरिक्त सामग्री का अनुचित उपभोग किए जाने जैसे प्रकरण थे जिनकी पुनरावृत्ति की रोकथाम के लिए कार्यवाही किए जाने की आवश्यकता है।

2.3.14 अनुशंसाएं

राज्य सरकार निम्न पर विचार कर सकती है:

- स्वीकृति एवं निविदा प्रदान करने के उपरांत लागत आगणनों/विस्तृत परियोजना रिपोर्ट की स्वतंत्र तकनीकी जाँच हेतु एक तंत्र की स्थापना;
- दोषपूर्ण विस्तृत परियोजना रिपोर्ट और ठेकेदारों को अनुचित लाभ पहुंचाने के लिए विभागीय अधिकारियों की जिम्मेदारी तय करना, जिसके कारण राजकोष पर अतिरिक्त बोझ पड़ा है।

कौशल विकास एवं रोजगार विभाग, उत्तराखण्ड सरकार

2.4 प्रधान मंत्री कौशल विकास योजना 2.0 पर विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा

2.4.1 प्रस्तावना

प्रधान मंत्री कौशल विकास योजना 2.0 (पी एम के वी वाई 2.0), कौशल विकास और उद्यमिता मंत्रालय (एम एस डी ई), भारत सरकार (भा स) द्वारा जुलाई 2015 में शुरू की गई थी। योजना का उद्देश्य स्कूल/कॉलेज छोड़ने वालों और बेरोजगार युवाओं को कुशल प्रशिक्षण और रोजगार प्रदान करना था। यह योजना पूरी तरह से भा स द्वारा वित्तपोषित थी। इस योजना के दो घटक हैं (i) राष्ट्रीय कौशल विकास निगम द्वारा कार्यान्वित केन्द्र प्रायोजित केन्द्र प्रबंधित (सी एस सी एम) (75 प्रतिशत) और

(ii) उत्तराखण्ड कौशल विकास मिशन⁵⁵ (यू के एस डी एम) द्वारा कार्यान्वित केन्द्र प्रायोजित राज्य प्रबंधित (सी एस एस एम) (25 प्रतिशत)। पी एम के वी वाई 2.0 की विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा उत्तराखण्ड राज्य में सी एस एस एम घटक की योजना, प्रबंधन, कार्यान्वयन और निगरानी की कमियों पर प्रकाश डालती है।

पी एम के वी वाई 2.0 का सी एस एस एम घटक अप्रैल 2017 से मार्च 2022 तक राज्य में लागू किया गया था। सचिव, कौशल विकास एवं रोजगार विभाग, उत्तराखण्ड, मिशन के अध्यक्ष हैं। परियोजना निदेशक, उत्तराखण्ड कौशल विकास सोसायटी (यू एस डी एस) कार्यकारी अधिकारी के रूप में योजना के प्रशासन और कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार है।

कुशल प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए यू के एस डी एम ने 25 क्षेत्रों के 103 जॉब रोल्स में प्रशिक्षण देने के लिए 98 प्रशिक्षण प्रदाताओं (टी पी) को सूचीबद्ध किया। प्रशिक्षण प्रदाताओं को उनके स्वयं के नामित प्रशिक्षण केन्द्रों के माध्यम से युवाओं को कुशल प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए लक्ष्य आवंटित किए गए थे। प्रशिक्षण पूर्ण होने के पश्चात, अभ्यर्थियों को स्वायत्त उद्योग के प्रतिनिधि, संबंधित क्षेत्रीय कौशल परिषदों (एस एस सी) द्वारा मूल्यांकन और प्रमाणित किया जाना आवश्यक था। प्रशिक्षण प्रदाता (टी पी) प्रशिक्षण पूर्ण होने के तीन माह के भीतर सफलतापूर्वक प्रशिक्षित अभ्यर्थियों में से कम से कम 50 प्रतिशत को लाभकारी रोजगार प्रदान करने के लिए भी जिम्मेदार थे। उपर्युक्त लक्ष्यों की उपलब्धि के बाद, टी पी का भुगतान तीन किस्तों में किया जाना था⁵⁶। टी पी और एस एस सी को भारत सरकार के पोर्टल⁵⁷ पर नामांकित/ प्रशिक्षित/ मूल्यांकित/ प्रमाणित/ नियुक्त अभ्यर्थियों का वास्तविक समय डेटा दर्ज/अद्यतन करना भी आवश्यक है, जिसकी निगरानी और सत्यापन राज्य सरकार के प्राधिकारियों द्वारा किया जाना है।

2.4.2 लेखापरीक्षा का दायरा और उद्देश्य

लेखापरीक्षा ने वर्ष 2017-22 की अवधि के लिए सी एस एस एम घटक को आच्छादित किया और यू के एस डी एम के अभिलेखों की जाँच की। नामांकित

⁵⁵ सोसायटी पंजीकरण अधिनियम 1860 के अंतर्गत वर्ष 2013 में पंजीकृत हुई।

⁵⁶ प्रशिक्षण प्रारंभ होने पर 30 प्रतिशत, प्रशिक्षुओं के सफल प्रमाणीकरण पर 50 प्रतिशत, प्रमाणित प्रशिक्षुओं की नियुक्तियों पर 20 प्रतिशत।

⁵⁷ कौशल विकास प्रबंधन प्रणाली पोर्टल (एस डी एम एस) और कौशल भारत पोर्टल (एस आई पी)।

अभ्यर्थियों की अधिकतम संख्या और किए गए भुगतानों के आधार पर विस्तृत जाँच के लिए 20 टी पी का चयन किया गया था (परिशिष्ट-2.4.1)। 98 टी पी द्वारा दिखाए गए कुल 17,749 अभ्यर्थियों में से, 12,775 अभ्यर्थी (71.98 प्रतिशत) को इन 20 टी पी द्वारा नियोजित दिखाया गया था। उधम सिंह नगर और हरिद्वार जिले में स्थित नियोजित अभ्यर्थियों और नियोक्ता संगठन का दूरभाषिक और भौतिक सत्यापन भी किया गया⁵⁸।

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह विश्लेषण करना था कि क्या योजना का कार्यान्वयन योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार किया गया था और प्रशिक्षित युवाओं को स्थायी रोजगार प्रदान करने का परिणाम प्राप्त किया गया था।

2.4.3 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा निम्नलिखित मानदंडों के संदर्भ में आयोजित की गयी थी:

- योजना के दिशा-निर्देश एवं परिचालन नियमावली
- योजना के कार्यान्वयन हेतु केन्द्र सरकार द्वारा समय-समय पर जारी परिपत्र
- भारत सरकार का पोर्टल, एस डी एम एस और एस आई पी (कौशल भारत पोर्टल)
- नियोजित अभ्यर्थियों और नियोक्ता संगठनों का भौतिक और दूरभाषिक सर्वेक्षण

2.4.4 निधियों की प्राप्ति एवं उपयोग।

कौशल विकास और उद्यमिता मंत्रालय (एम एस डी ई) ने उत्तराखण्ड में पी एम के वी वाई 2.0 सी एस एस एम के अंतर्गत 48,236 अभ्यर्थियों को प्रशिक्षित करने के लिए ₹ 74.26 करोड़ (अप्रैल 2017) स्वीकृत किए। हालाँकि, वर्ष 2017-18 के लिए प्रदान किए गए प्रशिक्षण लक्ष्यों को प्राप्त करने में जब यू के एस डी एम विफल रहा, तो स्वीकृत धनराशि घटाकर ₹ 61.99 करोड़ (मई 2019) कर दी गई। यू के एस डी एम को ₹ 61.99 करोड़ की संपूर्ण संशोधित स्वीकृत धनराशि मई 2019 तक प्राप्त हुई, जिसके सापेक्ष ₹ 60.18 करोड़⁵⁹(97 प्रतिशत) का उपयोग मई 2022 तक किया जा चुका था। योजना की वित्तीय और भौतिक उपलब्धि का विवरण नीचे तालिका-2.4.1 में दिया गया है:

⁵⁸ 502 अभ्यर्थियों का दूरभाषिक सत्यापन और 104 नियुक्त अभ्यर्थियों का भौतिक सत्यापन।

⁵⁹ प्रथम और द्वितीय किस्त के लिए टी पी को भुगतान, एस एस सी को भुगतान और प्रशासनिक व्यय।

तालिका-2.4.1: योजना की वित्तीय एवं भौतिक उपलब्धि

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्राप्ति	व्यय	नामांकित अभ्यर्थी	प्रशिक्षित अभ्यर्थी	प्रमाणित अभ्यर्थी	नियुक्त अभ्यर्थी
2017-18	20.32	0.63	270	270	252	55
2018-19	0	12.55	13,251	13,098	10,891	5,673
2019-20	14.70	21.36	19,463	19,290	16,143	6,231
2020-21	15	15.31	15,285	15,277	12,008	5,748
2021-22	11.97	2.51	120	60	59	42
2022-23	0	7.82	0	0	0	0
कुल	61.99	60.18	48,389	47,995	39,353	17,749 (45.10)

नोट: कोष्ठक में दिया गया आंकड़ा कुल प्रमाणित अभ्यर्थियों के सापेक्ष कुल नियुक्त अभ्यर्थियों का प्रतिशत है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षों की व्यापक रूप से व्याख्या निम्नलिखित प्रस्तरों में की गयी है:

2.4.5 वित्तीय प्रबंधन

कुल प्रशिक्षण लागत की गणना कुल लक्ष्यों और प्रति प्रशिक्षु औसत प्रशिक्षण लागत को गुणा करके की गई थी। इसके साथ ही अभ्यर्थियों को भुगतान सहायता भी प्रदान की जानी थी। खराब वित्तीय प्रबंधन के कुछ उदाहरण नीचे दिए गए हैं:

2.4.5.1 वित्तीय दायित्व का सृजन

कौशल विकास और उद्यमिता मंत्रालय ने 2017-18 में 13,200 अभ्यर्थियों को प्रशिक्षित करने के लिए प्रथम किस्त के रूप में ₹ 20.32 करोड़ जारी किए और निर्देश दिया कि वर्ष 2017-18 के प्रदर्शन के आधार पर प्रशिक्षण लक्ष्यों को संशोधित किया जाएगा। यह देखा गया कि मिशन द्वारा वर्ष 2017-18 के लिए दिए गए लक्ष्य प्राप्त नहीं किए और ₹ 0.63 करोड़ खर्च करके केवल 270 अभ्यर्थियों को प्रशिक्षित किया। तदनुसार, एम एस डी ई ने मई 2019 में वित्तीय स्वीकृति को संशोधित कर ₹ 61.99 करोड़ कर दिया और मिशन को संशोधित स्वीकृति के अनुसार अपने प्रशिक्षण लक्ष्यों को संशोधित करने का निर्देश दिया। हालाँकि, मिशन ने अपने प्रशिक्षण लक्ष्यों को संशोधित नहीं किया, और सम्पूर्ण धनराशि प्राप्त होने की प्रत्याशा में, मूल स्वीकृत धनराशि के अनुसार अगले तीन वर्षों (2019-20 से 2021-22) में प्रशिक्षित करने के लिए 34,750 अभ्यर्थियों⁶⁰ का लक्ष्य (जुलाई 2019) निर्धारित

⁶⁰ 2017-18 और 2018-19 तक 13,521 अभ्यर्थी पहले ही नामांकित हो चुके थे।

किया। इसके कारण, प्रशिक्षण की लागत ₹ 61.99 करोड़ से बढ़कर ₹ 80.80 करोड़ हो गयी और ₹ 60.18 करोड़ खर्च करके टी पी को केवल प्रथम और द्वितीय किस्त का भुगतान किया गया और 17,749 अभ्यर्थियों के सफल नियोजन का दावा करने के बावजूद भी तृतीय किस्त की धनराशि का भुगतान नहीं किया जा सका। साथ ही, जैसा कि प्रस्तर-2.4.6.2 में चर्चा की गई है, अभ्यर्थी भुगतान सहायता से वंचित रह गए।

राज्य सरकार ने अपने उत्तर में कहा कि भारत सरकार ने अतिरिक्त धनराशि जारी करने का आश्वासन दिया था। राज्य सरकार का उत्तर इस तथ्य के आलोक में देखा जाना चाहिए कि लेखापरीक्षा के दौरान भारत सरकार का ऐसा कोई लिखित आश्वासन नहीं मिला।

2.4.5.2 प्रशिक्षण प्रदाताओं को अनुचित लाभ।

जाँच के दौरान, प्रशिक्षण प्रदाताओं (टी पी) को अनुचित लाभ दिए जाने के प्रकरण संज्ञान में आए जिनकी चर्चा नीचे की गई है:

1. ₹ 2.34 करोड़ का अधिक भुगतान: किसी पाठ्यक्रम का प्रशिक्षण देने के लिए पूंजीगत व्यय और परिचालन व्यय के स्तर के अनुसार, अभ्यर्थियों के प्रशिक्षण के लिए आधार लागत को तीन श्रेणियों⁶¹ में वर्गीकृत किया गया है। लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि 20 चयनित टी पी में से 16 टी पी को प्रथम और द्वितीय किस्तों के लिए प्रथम श्रेणी की उच्च दर पर भुगतान किया गया था, जबकि प्रशिक्षण को द्वितीय/तृतीय श्रेणी में सूचीबद्ध किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 2.34 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ (परिशिष्ट-2.4.2)।

विभाग ने अपने उत्तर में अवगत कराया कि टी पी को भुगतान प्रथम श्रेणी की दरों के अनुसार किया गया था क्योंकि ये पाठ्यक्रम भारत सरकार के पोर्टल⁶² में प्रथम श्रेणी में सूचीबद्ध हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मात्र पाँच प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों की श्रेणी को 2022 में प्रथम श्रेणी में अपग्रेड किया गया था जबकि शेष 14 प्रशिक्षण पाठ्यक्रम अभी भी द्वितीय/तृतीय श्रेणी में सूचीबद्ध थे और वर्ष 2020 में किया गया भुगतान प्रथम श्रेणी के अनुसार था।

⁶¹ श्रेणी I @ ₹ 46.70, श्रेणी II @ ₹ 40.00 और श्रेणी III @ ₹ 33.40 ।

⁶² www.skillindia.gov.in ।

2. ₹ 1.61 करोड़ की वसूली न होना: दिशानिर्देश के प्रस्तर 1.7.2 के अनुसार, प्रशिक्षण बीच में ही छोड़ देने वाले/अनुत्तीर्ण अभ्यर्थियों हेतु टी पी को वितरित की गई प्रथम किस्त की धनराशि को बाद की किस्तों से समायोजित किया जाएगा। अभिलेखों की जाँच से पता चला कि 130 बैचों⁶³ के 90 प्रतिशत से अधिक अभ्यर्थी बाहर/अनुत्तीर्ण/गैर-प्रमाणित थे। इस प्रकार, मिशन को संबंधित टी पी से प्रथम किस्त की धनराशि ₹ 1.61 करोड़ (परिशिष्ट-2.4.3) को समायोजित/वसूली करने की आवश्यकता थी, जो नहीं की गयी थी।

इस तथ्य को स्वीकार करते हुए, विभाग ने अवगत कराया कि उन सभी टी पी को अपनी स्थिति स्पष्ट करने के लिए ईमेल लिखा गया है, जिन्हें प्रथम किस्त का भुगतान किया गया था, लेकिन द्वितीय किस्त के लिए दावा नहीं किया है, जिसके बाद तदनुसार कानूनी कार्रवाई की जाएगी।

3. धनराशि का व्यपवर्तन ₹ 25.73 लाख: प्रशिक्षण प्रदाता, स्किल प्रो टेक्नोलॉजीज प्राइवेट लिमिटेड और एन आई ए सी ई फाउंडेशन को क्रमशः ₹ 18.77 लाख और ₹ 6.96 लाख का भुगतान जनरल हाउसकीपिंग कम डोमेस्टिक कुक और डाटा एंट्री ऑपरेटर पर प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए किया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि उक्त टी पी के सापेक्ष इन जॉब रोल की प्रविष्टि पोर्टल पर पी एम के वी वाई डेटा में नहीं पाई गई।

राज्य सरकार ने अवगत कराया कि उक्त बैच रोजगार से जुड़े कौशल प्रशिक्षण कार्यक्रम (ई एल एस टी पी⁶⁴) में संचालित किए गए थे।

इस प्रकार, उत्तर से स्पष्ट है कि ₹ 25.73 लाख की धनराशि पी एम के वी वाई योजना (केन्द्र प्रायोजित) से ई एल एस टी पी योजना (राज्य प्रायोजित) में व्यपवर्तित कर दी गई।

2.4.6 दिशानिर्देशों, नियमों और निर्देशों का अनुपालन

एम एस डी ई द्वारा समय-समय पर दिए गए दिशानिर्देशों, नियमों और निर्देशों के अनुपालन में निम्नलिखित अनियमितताएं पाई गईं:

⁶³ एस डी एम एस पोर्टल के 54 बैच और एस आई पी पोर्टल के 76 बैच।

⁶⁴ ई एल एस टी पी 2020-21 में शुरू की गई एक राज्य वित्त पोषित कौशल विकास योजना है।

2.4.6.1 अभ्यर्थियों एवं प्रशिक्षक के आधार सत्यापन के बिना भुगतान

राज्यों के लिए परिचालन नियमावली के खंड 6.4 के अनुसार, ए ई बी ए एस (आधार आधारित बायोमेट्रिक उपस्थिति प्रणाली) सी एस एस एम का एक गैर-परक्राम्य (अपरिवर्तनीय) हिस्सा और पी एम के वी वाई 2.0 का अभिन्न अंग था। तदनुसार, प्रशिक्षुओं और प्रशिक्षकों की उपस्थिति संबंधी आंकड़े एकत्र करने के लिए आधार सक्षम बायोमेट्रिक उपकरण सभी प्रशिक्षण केन्द्रों पर अनिवार्य कर दिए गए। इसके अतिरिक्त, दिशानिर्देश के खंड 1.4.2 के अनुसार, टी पी को प्रशिक्षण लागत का संवितरण अभ्यर्थियों और प्रशिक्षक के आधार सत्यापन से जोड़ा जाएगा।

लेखापरीक्षा द्वारा बार बार मांगे जाने पर भी इकाई ने प्रशिक्षण केन्द्रों पर आधार सक्षम बायोमेट्रिक उपस्थिति प्रणाली की स्थापना और अभ्यर्थियों/प्रशिक्षकों की बायोमेट्रिक उपस्थिति का कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं कराया। इस प्रकार, अभ्यर्थियों/प्रशिक्षकों की बायोमेट्रिक उपस्थिति के आंकड़ों के अभाव में, प्रशिक्षण की सत्यता स्थापित नहीं की जा सकी। इसे आगे लाभार्थी सर्वेक्षण के साथ जोड़ा गया, जैसा कि प्रस्तर-2.4.8 में व्यापक रूप से चर्चा की गई है, जहां यह पाया गया कि कई लाभार्थी अभ्यर्थियों ने इस बात से इनकार किया कि उन्हें कोई प्रशिक्षण/प्रमाणपत्र/नियुक्ति प्राप्त हुई थी। इस प्रकार, अभ्यर्थियों और प्रशिक्षकों का आधार सत्यापन किए बिना, टी पी को प्रशिक्षण लागत के रूप में ₹ 53.59 करोड़ (मई 2022) का भुगतान किया गया।

2.4.6.2 अभ्यर्थियों को वित्तीय सहायता

युवाओं को प्रशिक्षण लेने के लिए प्रोत्साहित करने और उनके कौशल को सुविधाजनक बनाने के लिए, दिशानिर्देश में विभिन्न प्रकार की मौद्रिक और गैर-मौद्रिक सहायता अनिवार्य थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2017-2022 के दौरान अभ्यर्थियों को ऐसी कोई सहायता प्रदान नहीं की गई थी जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

1. सफल प्रमाणीकरण पर मौद्रिक पुरस्कार (आर्थिक सहायता) का भुगतान नहीं किया गया: एम एस डी ई द्वारा जारी परिपत्र संख्या बी-12012/1/2017-एस एन पी दिनांक 10 अगस्त 2018 के अनुसार, प्रत्येक सफल प्रमाणित अभ्यर्थी को आर्थिक सहायता/मौद्रिक पुरस्कार के रूप में ₹ 500 का भुगतान किया जाना था। हालाँकि, सफलतापूर्वक प्रमाणित 39,353 अभ्यर्थियों में से किसी को भी ऐसा कोई पुरस्कार नहीं दिया गया। इसके परिणामस्वरूप पात्र अभ्यर्थियों को ₹ 1.97 करोड़ की मौद्रिक पुरस्कार धनराशि का भुगतान नहीं किया गया।

2. **वाहन भत्ता सहायता:** दिशानिर्देश के प्रस्तर 1.7.5 के अनुसार, गैर-आवासीय कौशल प्रशिक्षण कार्यक्रमों के सफल समापन और प्रमाणन पर, सभी महिला अभ्यर्थियों और विकलांग व्यक्तियों (पी डब्ल्यू डी) को निर्धारित दरों⁶⁵ के अनुसार वाहन भत्ता प्रदान किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 22,314 महिला अभ्यर्थियों (एक विकलांग व्यक्ति सहित) में से किसी को भी वाहन भत्ता सहायता प्रदान नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप पात्र अभ्यर्थियों को प्रति माह ₹ 2.23 करोड़⁶⁶ की वाहन भत्ता सहायता का भुगतान नहीं किया गया।
3. **पोस्ट प्लेसमेंट सहायता:** दिशानिर्देश के प्रस्तर 5.8 के अनुसार, नए कुशल अभ्यर्थियों को उनकी नई नौकरियों/व्यवसायों में स्थापित होने के लिए प्रति माह ₹ 1,500⁶⁷ की दर से पोस्ट प्लेसमेंट सहायता प्रदान की जाएगी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 16,489 नियुक्त अभ्यर्थियों में से किसी को भी पोस्ट प्लेसमेंट सहायता प्रदान नहीं की गई थी। इसके परिणामस्वरूप पात्र अभ्यर्थियों को पोस्ट प्लेसमेंट सहायता धनराशि ₹ 3.79 करोड़⁶⁸ का भुगतान नहीं हुआ।
4. **इंडक्शन किट और हस्तपुस्तिका :** परिचालन नियमावली के प्रस्तर 6.5 के अनुसार, राज्य प्रत्येक नामांकित अभ्यर्थी के लिए प्रशिक्षण केन्द्रों को हस्तपुस्तिका के साथ-साथ इंडक्शन किट की आपूर्ति हेतु एक उपयुक्त और दक्ष प्रक्रिया तैयार कर सकते हैं। हालाँकि, कुल 48,389 नामांकित अभ्यर्थियों में से, केवल 7,525 अभ्यर्थियों को इंडक्शन किट प्रदान की गई और केवल 8,504 अभ्यर्थियों को हस्तपुस्तिका प्रदान की गई।

विभाग ने अवगत कराया कि डी बी टी के माध्यम से मौद्रिक पुरस्कार/आर्थिक सहायता प्रदान करने के निर्देश 2018 में प्राप्त हुए थे, तब तक सभी लक्ष्य आवंटित किए जा चुके थे और उस समय सभी नामांकित अभ्यर्थियों का सत्यापन असंभव था। इसके

⁶⁵ निवास जिले के भीतर प्रशिक्षण केन्द्र: ₹ 1,000 प्रति माह, निवास जिले के बाहर प्रशिक्षण केन्द्र: ₹ 1,500 प्रति माह।

⁶⁶ जिले के बाहर के अभ्यर्थियों की स्पष्ट जानकारी उपलब्ध न होने के कारण राशि की गणना केवल जिले के मूल निवासी के आधार पर की गई।

⁶⁷ निवास जिले के भीतर नियुक्ति (पुरुष-एक माह, महिला-दो माह), निवास जिले के बाहर नियुक्ति (पुरुष-दो माह, महिला-तीन माह)।

⁶⁸ जिले के बाहर के अभ्यर्थियों की जानकारी उपलब्ध न होने के कारण राशि की गणना जिले के मूल निवासी के आधार पर की गई, 7,707 पुरुष अभ्यर्थियों को ₹ 1.16 करोड़ और 8,782 महिला अभ्यर्थियों को ₹ 2.63 करोड़।

अतिरिक्त, अभ्यर्थियों को पोस्ट प्लेसमेंट और वाहन भत्ता सहायता प्रदान करने के लिए भारत सरकार द्वारा कोई अतिरिक्त बजट उपलब्ध नहीं कराया गया था।

उत्तर भ्रामक था क्योंकि 72 प्रतिशत का लक्ष्य (34,750 अभ्यर्थी) जुलाई 2019 में आवंटित किया गया था और प्रति अभ्यर्थी औसत प्रशिक्षण लागत में अभ्यर्थियों को प्रदान किए जाने वाले सभी भुगतान शामिल थे।

2.4.6.3 प्रशिक्षण प्रदाता के साथ अनुबंध/समझौते पर हस्ताक्षर करना

राज्य हेतु परिचालन नियमावली के प्रस्तर 3.2 के अनुसार, पैनल में शामिल होने के बाद, राज्य कौशल विकास मिशन और संबंधित प्रशिक्षण प्रदाता के बीच एक अनुबंध/समझौते पर हस्ताक्षर किए जा सकते हैं। हालाँकि, मिशन द्वारा पैनल में शामिल किसी भी टी पी के साथ ऐसा कोई समझौता नहीं किया गया था। मिशन ने स्वीकार किया कि किसी भी टी पी के साथ समझौता ज्ञापन (एम ओ यू) हस्ताक्षर नहीं किया गया था और इसका ध्यान अन्य चल रही योजनाओं के कार्यान्वयन के दौरान रखा जायेगा।

2.4.7 नियुक्ति में पाई गई अनियमितताएं

दिशानिर्देश के प्रस्तर 5.5 के अनुसार, अभ्यर्थियों की नियुक्ति टी पी की प्राथमिक जिम्मेदारी है और राज्य प्राधिकारियों को नियुक्ति की उचित ट्रेकिंग और रिपोर्टिंग सुनिश्चित करनी चाहिए। योजना के अंतर्गत, 48,389 नामांकित अभ्यर्थियों के सापेक्ष 17,749 अभ्यर्थियों (36.68 प्रतिशत) को नौकरी देने का दावा किया गया था। लेखापरीक्षा ने अभ्यर्थियों की नियुक्ति में गंभीर अनियमितताएं पाई, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

2.4.7.1 नियुक्ति के नकली दस्तावेजों को प्रस्तुत करना

पी एम के वी वाई दिशानिर्देश का प्रस्तर 5.6 निर्धारित करता है कि किसी अभ्यर्थी के नियुक्ति का वैध प्रमाण⁶⁹ टी पी द्वारा तिमाही आधार पर राज्य प्राधिकरण को प्रस्तुत किया जाना चाहिए और इन दस्तावेजों को सत्यापित करना राज्य प्राधिकरण की जिम्मेदारी थी, जिसके बाद ही तृतीय किस्त की धनराशि का भुगतान किया जाना चाहिए।

⁶⁹ नियुक्ति पत्र, नियोक्ता द्वारा जारी वेतन पर्ची और बैंक खाता विवरण या पासबुक प्रविष्टियों आदि के रूप में वेतन भुगतान प्रमाण।

अभिलेखों की जाँच से तीन टी पी⁷⁰ द्वारा नियुक्ति के प्रमाण के रूप में प्रदान किए गए दस्तावेजों में गंभीर विसंगतियां प्रकाश में आईं, जैसे अभ्यर्थियों के बैंक विवरण में न केवल लेनदेन की तिथि में कालक्रम का अभाव था बल्कि विभिन्न अभ्यर्थियों की एक समान लेनदेन संख्या, एक समान तिथि और एक समान धनराशि आहरित की गयी थी, लेन-देन की तिथि अमान्य और विभिन्न प्रारूपों में होना, एक ही अभ्यर्थी के बैंक विवरण और वेतन पर्ची में अलग-अलग बैंक का नाम, विभिन्न कर्मचारियों के वेतन पर्ची में समान हस्ताक्षर और कई अभ्यर्थियों के लिए एक ही खाता संख्या पाया जाना (परिशिष्ट-2.4.4)। यह इंगित किए जाने पर राज्य सरकार ने इस तथ्य को स्वीकार करते हुये अवगत कराया कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए गए उक्त तीनों टी पी द्वारा अभिलेखों के साथ छेड़छाड़ की गई है। तदनुसार, सचिव, कौशल विकास एवं रोजगार विभाग द्वारा उन्हें प्रतिबंधित कर दिया गया है और अन्य टी पी द्वारा अभ्यर्थियों के नियुक्ति का सत्यापन शुरू कर दिया गया है।

नियुक्ति से जुड़ी तृतीय किस्त का भुगतान

बाद के चरण में प्रशिक्षण की पूरी प्रक्रिया की निगरानी के लिए तृतीय किस्त का भुगतान महत्वपूर्ण था क्योंकि प्रथम और द्वितीय किस्त प्रक्रिया केवल टी पी से संबंधित थी। हालाँकि, तृतीय किस्त में, एक नियोक्ता के दस्तावेजों को भी जोड़ा जाना था, और रोजगार के प्रमाण के लिए दस्तावेज जाली नहीं हो सकते हैं।

मिशन ने पी एम के वी वाई 2.0 योजना के सी एस एस एम में 17,749 अभ्यर्थियों की नियुक्ति दर्शायी थी, लेकिन 31 मार्च 2022 तक किसी भी टी पी को तृतीय किस्त का भुगतान नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि मिशन की अन्य कौशल प्रशिक्षण योजनाओं जैसे रोजगार से जुड़े कौशल प्रशिक्षण कार्यक्रम (ई एल एस टी पी) में 3,431 अभ्यर्थियों की नियुक्ति दर्शायी गई और उत्तराखण्ड कार्य बल विकास परियोजना (यू के डब्ल्यू डी पी) में 10,632 अभ्यर्थियों की नियुक्ति दर्शायी गई, लेकिन किसी भी योजना में तृतीय किस्त का भुगतान नहीं किया गया।

⁷⁰ टेक्नोपैक एडवाइजर्स प्रा. लिमिटेड, जी डी गोयनका यूनिवर्सिटी, एन आई ए सी ई फाउंडेशन।

2.4.7.2 नियोक्ता संगठन की गलत जानकारी

लेखापरीक्षा द्वारा दो जनपदों यू एस नगर एवं हरिद्वार में नियोक्ता संगठन का भौतिक सत्यापन किया गया। जनपद यू एस नगर में, टी पी अर्थात टेक्नोपैक एडवाइजर्स प्रा. लिमिटेड ने चार अलग-अलग संगठनों⁷¹ में 92 अभ्यर्थियों की नियुक्ति का दावा किया। हालाँकि, इनमें से कोई भी कंपनी उल्लिखित पते पर नहीं मिली। इसी प्रकार, जनपद हरिद्वार में टी पी टेक्नोपैक एडवाइजर्स प्रा. लि. और डी यूनिवर्सिटी एजुकेशनल सोसाइटी ने सात विभिन्न संगठनों⁷² में 278 अभ्यर्थियों के नियुक्ति का दावा किया। भौतिक सत्यापन के दौरान, हालांकि पांच संगठन उल्लिखित पते पर पाए गए, लेकिन उन्होंने उक्त टी पी द्वारा अपने संगठन में किसी भी अभ्यर्थी की नियुक्ति से इनकार किया। दो कंपनियां उल्लिखित पते पर नहीं मिलीं। अभ्यर्थियों की नियुक्ति की उचित ट्रेकिंग यू के एस डी एम की जिम्मेदारी थी लेकिन मिशन ने न तो सभी टी पी द्वारा नियुक्ति के प्रमाण के लिए समय पर पूर्ण दस्तावेज जमा कराना सुनिश्चित किया, न ही टी पी द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों को सत्यापित किया।

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार ने नियोक्ता संगठन के बारे में टी पी द्वारा दी गई गलत जानकारी पर कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया है।

2.4.7.3 शून्य नियुक्ति

दिशानिर्देश के प्रस्तर 5.4.6 के अनुसार एक वर्ष की अवधि में नियुक्ति 50 प्रतिशत से कम है, तो टी पी को विशेष जाँब रोल में प्रशिक्षण बंद करने के लिए कहा जा सकता है। लेखापरीक्षा ने पाया गया कि 98 टी पी में से, 31 टी पी ने योजना की पूरी पांच वर्ष की अवधि में एक भी नियुक्ति प्रदान नहीं की गयी थी (परिशिष्ट-2.4.5), इसके बावजूद मिशन ने इन टी पी के खराब प्रदर्शन का संज्ञान नहीं लिया। इन टी पी को 5,610 अभ्यर्थियों के प्रशिक्षण के लिए कुल ₹ 3.89 करोड़ का भुगतान किया गया था।

⁷¹ इसके ब्यूटी रिसोर्सिंग प्रा. लिमिटेड जसपुर (23 अभ्यर्थी), भारत इलेक्ट्रॉनिक्स, जसपुर (23 अभ्यर्थी), बंसल पैथोलॉजी सेंटर काशीपुर (22 अभ्यर्थी) और डॉ. एस के अरोड़ा हेल्थ केयर काशीपुर (24 अभ्यर्थी)।

⁷² अल्पना होटल (57 अभ्यर्थी), होटल किंग (67 अभ्यर्थी), होटल विनायक (45 अभ्यर्थी), लुक्स यूनिसेक्स सैलून (21 अभ्यर्थी), मैक्स सिटी हॉस्पिटल, मंगलौर (24 अभ्यर्थी), मैक्स सिटी हॉस्पिटल, उदघलहेड़ी (24 अभ्यर्थी), टेलर्न लेडीज़ बुटीक (40 अभ्यर्थी)।

राज्य सरकार ने प्रकरण को स्वीकार करते हुए अवगत कराया कि प्रधान मंत्री कौशल विकास योजना में नियुक्ति की कमी एक बड़ी समस्या है, जिसके लिए केन्द्र सरकार के साथ-साथ राज्य सरकार भविष्य में नियुक्ति सुनिश्चित करने के उद्देश्य से प्रशिक्षण प्रदाता के चयन और प्रशिक्षण कार्यान्वयन में आवश्यक बदलाव करने के लिए दृढ़ हैं।

2.4.8 प्रशिक्षण/प्रमाणन/नियुक्ति का एम आई एस आँकड़े

परिचालन नियमावली के अध्याय-8 के अनुसार, राज्य अभ्यर्थियों के पूर्ण प्रशिक्षण चक्र का प्रबंधन/निगरानी करने के लिए राष्ट्रीय कौशल विकास निगम के प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम आई एस) पोर्टल या अपने स्वयं के एम आई एस का उपयोग कर सकते हैं। योजना के कार्यान्वयन की अवधि के दौरान, यू के एस डी एम ने अप्रैल 2017 से एन एस डी सी के एम आई एस पोर्टल, जिसे कौशल विकास प्रबंधन प्रणाली (एस डी एम एस) नाम दिया गया है और जुलाई 2019 से इसके नए संस्करण स्किल इंडिया पोर्टल (एस आई पी) का उपयोग किया है।

प्रशिक्षण प्रदाताओं (टी पी) और क्षेत्रीय कौशल परिषदों (एस एस सी) को धनराशि की गणना और भुगतान संबंधित टी पी और एस एस सी द्वारा पोर्टल पर अपलोड किए गए आकड़ों के आधार पर किया जाना था। आकड़ों में टी पी द्वारा प्रबंधित प्रशिक्षण एवं नियुक्ति और एस एस सी द्वारा किए गए मूल्यांकन/ प्रमाणन के बारे में विवरण शामिल होता है।

एम आई एस आँकड़ों की जाँच में कई विसंगतियां सामने आईं, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है, जिसने पोर्टल पर अपलोड किए गए आकड़ों की प्रामाणिकता पर संदेह उत्पन्न किया:

- ✓ कुल 511 अभ्यर्थी जो मूल्यांकन के दौरान असफल या अनुपस्थित रहे, उन्हें 41 टी पी द्वारा नियुक्त दर्शाया गया था।
- ✓ 107 अभ्यर्थियों को जाँब रोल 'प्लंबिंग' के लिए प्रशिक्षण केन्द्र 'एपेक्स कंप्यूटर इंस्टीट्यूट' में प्रशिक्षण दिया गया, जो एक कंप्यूटर सेंटर है।
- ✓ नामांकन के समय एक ही मोबाइल नंबर का उपयोग एक से अधिक अभ्यर्थियों के लिए किया गया था।

उपरोक्त प्रकरण एम आई एस आकड़ों में हेरफेर का संकेत देते हैं। यू के एस डी एम में एम आई एस मैनेजर की तैनाती के बावजूद ऐसी किसी भी विसंगति की जाँच नहीं

की गई। टी पी द्वारा दर्ज किए गए आकड़ों की प्रामाणिकता को सत्यापित करने के लिए, लेखापरीक्षा ने 502 अभ्यर्थियों का दूरभाषिक सर्वेक्षण और 104 अभ्यर्थियों का भौतिक सत्यापन किया, जिन्हें विभिन्न कंपनियों में नियुक्त किए जाने का दावा किया गया। सर्वेक्षण से पता चला कि:

- दूरभाषिक सर्वेक्षण में 59 अभ्यर्थियों (12 प्रतिशत) और भौतिक सत्यापन में 16 अभ्यर्थियों (15 प्रतिशत) ने पी एम के वी वाई योजना के अंतर्गत किसी भी प्रशिक्षण में भाग लेने से इंकार किया।
- दूरभाषिक सर्वेक्षण में 121 अभ्यर्थियों (24 प्रतिशत) और भौतिक सत्यापन में 21 अभ्यर्थियों (20 प्रतिशत) ने किसी भी मूल्यांकन परीक्षा में बैठने से इनकार किया।
- दूरभाषिक सर्वेक्षण में 280 अभ्यर्थियों (56 प्रतिशत) और भौतिक सत्यापन में 84 अभ्यर्थियों (81 प्रतिशत) ने मूल्यांकन पूरा होने पर कोई भी प्रमाण पत्र प्राप्त होने से इनकार किया।
- दूरभाषिक सर्वेक्षण में 495 अभ्यर्थियों (99 प्रतिशत) और भौतिक सत्यापन में सभी 104 अभ्यर्थियों ने किसी भी नियुक्ति/नौकरी पाने से इनकार किया।

यू के एस डी एम ने टी पी को प्रथम किस्त के रूप में ₹ 24.23 करोड़ एवं द्वितीय किस्त के रूप में ₹ 29.36 करोड़ और एस एस सी को ₹ 5.55 करोड़ का भुगतान एम आई एस आँकड़ों को सत्यापित किए बिना किया जो नियमों का उल्लंघन था। दिशानिर्देश के विपरीत, धोखाधड़ी के जोखिम को कम करने के लिए अनिवार्य नियंत्रण और जाँच जैसे बायोमेट्रिक उपस्थिति, मूल्यांकन की पूरी वीडियोग्राफी आदि नहीं की गई और प्रथम एवं द्वितीय किस्त का पूर्ण भुगतान कर दिया गया। राज्य सरकार ने अवगत कराया कि प्रकरण संज्ञान में आने पर पोर्टल में आकड़ों की सुरक्षा एवं सत्यापन और अनुमोदन को मजबूत करने के लिए एक स्वतंत्र सिस्टम डेवलपर की सेवा ली गई है। भविष्य में मिशन यह सुनिश्चित करेगा कि उसका एक प्रतिनिधि मूल्यांकन तिथि पर प्रशिक्षण केन्द्र पर उपस्थित होगा तथा बैच मूल्यांकन की पूर्ण वीडियोग्राफी भी सुनिश्चित की जायेगी।

2.4.9 कमजोर आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

एक प्रभावी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली नियमों के अनुपालन के संबंध में उचित आश्वासन प्रदान करती है, धोखाधड़ी, दुरुपयोग और कुप्रबंधन से बचाती है और उच्च

अधिकारियों को विश्वसनीय वित्तीय और प्रबंधकीय जानकारी की उपलब्धता सुनिश्चित करती है। लेखापरीक्षा ने पाया कि यू के एस डी एम की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली बहुत कमजोर और अपर्याप्त थी। कमजोर आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को उजागर करने वाले कुछ प्रकरण इस प्रकार हैं:

2.4.9.1 निगरानी में चूक

परिचालन नियमावली के प्रस्तर 10 में कहा गया है कि सी एस एस एम घटक के कार्यान्वयन और निगरानी की पूरी जिम्मेदारी राज्य सरकार प्राधिकरण यानी यू के एस डी एम की है। उनके द्वारा उत्तरदायित्व का अप्रभावकारी निर्वहन करने के कारण, योजना को दिशानिर्देश के अनुसार संचालित नहीं किया गया जिसके परिणामस्वरूप गलत आँकड़े, फर्जी प्रशिक्षण और नियुक्ति जैसी अनियमितताएं हुईं, जैसा कि ऊपर चर्चा की गई है।

राज्य प्राधिकरण ने कोई चेकलिस्ट जारी नहीं की और न ही निरीक्षण, आंतरिक लेखापरीक्षा एवं रिपोर्ट/रिटर्न और उसकी समीक्षा की कोई प्रणाली स्थापित की जिससे अनियमितताओं का पता लगाने में मदद मिलती।

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किए जाने पर राज्य सरकार ने कोई उत्तर नहीं दिया है।

क्षेत्रीय कौशल परिषदों (एस एस सी) द्वारा गलत दावेदारी।

योजना दिशानिर्देश स्पष्ट रूप से निर्धारित करते हैं कि यह सुनिश्चित करना एस एस सी की जिम्मेदारी है कि केवल प्रामाणिक और योग्य प्रशिक्षुओं का मूल्यांकन किया जाए। एस एस सी को उन प्रकरणों की निगरानी करनी है जो अनैतिक प्रथाओं में लिप्त होने का संकेत देते हैं और किसी भी मुद्दे/विसंगति के प्रकरण में, एस एस सी को उचित कार्रवाई के लिए तुरंत राज्य सरकार को रिपोर्ट करना है। इसके अतिरिक्त, यदि एस एस सी कदाचार में शामिल पाए गए तो एस एस सी पर उचित वित्तीय जुर्माना लगाया जा सकता है।

जैसा कि उपरोक्त प्रस्तर-2.4.8 में बताया गया है, 39,353 अभ्यर्थियों को सफलतापूर्वक प्रमाणित दर्शाया गया था और एस एस सी द्वारा उनके मूल्यांकन शुल्क का दावा किया गया था जबकि कुछ अभ्यर्थियों ने किसी भी प्रशिक्षण एवं मूल्यांकन में भाग नहीं लिया। यदि मिशन ने एस एस सी के दावों का सत्यापन किया होता, तो इससे एस एस सी के साथ-साथ टी पी के कदाचार के प्रकरण शासन के संज्ञान में आ जाते।

इस प्रकार, मिशन के कमजोर निगरानी तंत्र ने न केवल टी पी को दिशानिर्देश का उल्लंघन करने और फर्जी दस्तावेज प्रदान करके व्यय बढ़ाने में सक्षम बनाया, बल्कि योजना के परिणाम को भी प्रभावित किया।

2.4.9.2 शिकायत निवारण तंत्र का अभाव

दिशानिर्देश के प्रस्तर 1.4.12 के अनुसार, एक प्रभावी शिकायत निवारण तंत्र स्थापित किया जाना चाहिए और वेबसाइट पर हेल्पलाइन नंबर उपलब्ध कराए जाने चाहिए। हालाँकि, लेखापरीक्षा ने पाया गया कि तंत्र में ऐसी कोई शिकायत निवारण प्रणाली मौजूद नहीं थी। इसके अतिरिक्त मिशन द्वारा प्राप्त शिकायतों और उनके निस्तारण के अभिलेख भी नहीं रखे जा रहे थे। नियुक्त अभ्यर्थियों के दूरभाषिक और भौतिक सत्यापन से यह भी पता चला कि अभ्यर्थी अपनी शिकायत दर्ज करने के लिए किसी भी हेल्पलाइन नंबर या किसी अन्य तंत्र से अनजान थे।

राज्य सरकार ने उत्तर (मार्च 2024) दिया कि अब समय-समय पर प्राप्त शिकायतों के निपटान के लिए पी डी, यू के एस डी एम की अध्यक्षता में एक शिकायत निवारण समिति का गठन⁷³ किया गया है।

सीएम हेल्पलाइन

लेखापरीक्षा ने सीएम हेल्पलाइन पोर्टल की जाँच की, जहां किसी भी राज्य के विभाग की शिकायत दर्ज की जा सकती है और पी एम के वी वाई योजना से संबंधित दस शिकायतें मिलीं जिनमें अभ्यर्थियों ने प्रमाण पत्र और रोजगार न मिलने की शिकायत की थी। इसके अतिरिक्त, प्रतिबंधित की गयी टी पी, टेक्नोपैक एडवाइजर्स प्राइवेट लिमिटेड से संबंधित सभी शिकायतें जिला रोजगार अधिकारी ने, इस योजना के समग्र कार्यान्वयन और निगरानी के लिए नोडल एजेंसी, यू के एस डी एम के ध्यान में लाए बिना स्वयं ही निस्तारित कर दिया।

2.4.10 निष्कर्ष

पी एम के वी वाई 2.0 योजना बेरोजगार युवाओं और स्कूल/कॉलेज छोड़ने वाले छात्रों को कौशल/रोजगार उन्मुख प्रशिक्षण प्रदान करने के उद्देश्य से शुरू की गई थी। लेखापरीक्षा ने योजना के कार्यान्वयन के सभी चरणों अर्थात् अभ्यर्थियों के प्रशिक्षण, मूल्यांकन और नियुक्ति में कई कमियां और प्रभावी निगरानी तंत्र का अभाव पाया। एक ओर, टी पी को अनुचित लाभ दिया गया, दूसरी ओर, अभ्यर्थियों को वित्तीय

⁷³ पत्र संख्या 241/यू एस डी सी/सी&सी आर सी/382 दिनांक 14 जून 2023 के माध्यम से।

सहायता से वंचित कर दिया गया जिसके वे पात्र थे। मिशन की कमजोर निगरानी के कारण, प्रशिक्षण प्रदाताओं ने फर्जी एम आई एस आँकड़े और नियुक्ति से संबंधित जाली दस्तावेज प्रस्तुत किए। मिशन ने टी पी और एस एस सी के दावों का सत्यापन नहीं किया, जबकि लेखापरीक्षा ने भौतिक सत्यापन में कई नियुक्तियाँ फर्जी पाईं। अभ्यर्थियों की नियुक्ति में पाई गई गंभीर अनियमितताएँ भी इंगित करती हैं कि प्रशिक्षण प्रदाताओं का चयन किए जाने के दौरान मिशन द्वारा अपर्याप्त जांच की गई थी। इस प्रकार, उत्तराखण्ड में पी एम के वी वाई (सी एस एस एम) का कार्यान्वयन कई आंतरिक नियंत्रण कमजोरियों और गंभीर अनियमितताओं से घिरा हुआ था।

2.4.11 अनुशंसाएं

राज्य सरकार निम्न पर विचार कर सकती है:

- i. बेरोजगार युवाओं को कुशल प्रशिक्षण एवं रोजगार प्रदान करने के लिए मानक परिचालन प्रक्रियाओं का पालन किए जाने एवं प्रभावी निगरानी तंत्र स्थापित करने की आवश्यकता है;
- ii. चेकलिस्ट, निरीक्षण और आंतरिक लेखापरीक्षा, रिपोर्ट/रिटर्न की प्रणाली और इसकी समीक्षा को लागू करने की आवश्यकता है जिससे अनियमितताओं का पता लगाने में मदद मिलेगी;
- iii. सभी प्रशिक्षण प्रदाताओं और एस एस सी द्वारा प्रस्तुत प्रशिक्षण, प्रमाणन और नियुक्ति के दावों की प्रामाणिकता सुनिश्चित करने के लिए उनकी जाँच की जानी चाहिए और फर्जी दावों के संबंध में सख्त कार्रवाई की जानी चाहिए।

पर्यटन विभाग

2.5 केंद्रीय योजनाओं 'प्रसाद' और 'स्वदेश दर्शन' के अंतर्गत अवसंरचना के विकास पर विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा

2.5.1 प्रस्तावना

उत्तराखण्ड में एक समृद्ध सांस्कृतिक, धार्मिक और प्राकृतिक विरासत है जो पर्यटन के विकास और रोजगार सृजन के लिए एक बड़ी संभावना प्रदान करती है। यहाँ पर पर्यटकों को आकर्षित करने के लिए पर्यटन स्थलों को विकसित करने की अपार संभावना और आवश्यकता है। पर्यटन मंत्रालय ने वर्ष 2014-15 में, चिन्हित तीर्थयात्रा

और विरासत स्थलों के एकीकृत विकास के उद्देश्य से “प्रसाद”⁷⁴ योजना तथा विषय-आधारित पर्यटक सर्किट⁷⁵ विकसित करने के लिए स्वदेश दर्शन योजना (एस डी एस) नाम से दो प्रमुख योजनाएं प्रारंभ की। दोनों योजनाएं पूर्णरूप से भारत सरकार द्वारा वित्तपोषित थीं।

2.5.2 संगठन एवं लेखापरीक्षा क्षेत्र

पर्यटन विभाग का सचिव, पर्यटन विभाग का प्रशासनिक प्रमुख होता है। विभाग अपनी नीतियों को वैधानिक बोर्ड अर्थात् उत्तराखण्ड पर्यटन विकास परिषद (यू टी डी बी) के माध्यम से क्रियान्वित करता है। विभाग का सचिव यू टी डी बी के पदेन मुख्य कार्यकारी अधिकारी भी होता है। इसके अतिरिक्त, जिला स्तर पर विभाग की विभिन्न योजनाओं/कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए क्षेत्रीय स्तर पर जिला पर्यटन विकास अधिकारी होते हैं। विभाग, विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत सृजित की गई परिसंपत्तियों को कुमाऊं मंडल विकास निगम (के एम वी एन), गढ़वाल मंडल विकास निगम (जी एम वी एन) एवं सरकारी निजी कंपनी भागीदारी (पी पी पी) मोड पर निजी सस्थाओं, जैसा भी प्रकरण हो, को हस्तांतरित करता है। विभाग ने योजनाओं का कार्यान्वयन/निर्माण विभिन्न संस्थाओं जैसे के एम वी एन, उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम (यू पी आर एन एन), नेशनल प्रोजेक्ट्स कन्स्ट्रक्शन कॉर्पोरेशन (एन पी सी सी) द्वारा कराया।

केंद्रीय योजनाओं ‘प्रसाद’ एवं एस डी एस के अंतर्गत अवसंरचना के विकास पर विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा मई 2022 से अक्टूबर 2022 के दौरान निष्पादित की गई। एस डी एस के अंतर्गत ‘हेरिटेज सर्किट’ एवं ‘प्रसाद’ के अंतर्गत ‘केदारनाथ का एकीकृत विकास’ और ‘बद्रीनाथ का एकीकृत विकास’ योजनाओं को जाँच हेतु चयनित किया गया था। यू टी डी बी, यू पी आर एन एन, के एम वी एन एवं एन पी सी सी, के अभिलेखों की जाँच की गई। संबंधित जिलों के जिला पर्यटन विकास अधिकारियों से भी सूचना एकत्र की गई। उक्त के अतिरिक्त, योजनाओं के अन्तर्गत निर्मित अवसंरचनाओं का संयुक्त भौतिक निरीक्षण भी किया गया।

⁷⁴ तीर्थयात्रा कायाकल्प एवं आध्यात्मिक विरासत संवर्धन अभियान पर राष्ट्रीय मिशन।

⁷⁵ पर्यटक सर्किट को ऐसे मार्ग के रूप में परिभाषित किया गया है जिस पर कम से कम तीन प्रमुख पर्यटन स्थल स्थित हो जो पृथक-पृथक व दूर-दूर हों। सर्किट में प्रवेश एवं निकास बिंदु सुपरिभाषित होने चाहिए जिससे कि सर्किट में प्रवेश करने वाला पर्यटक सर्किट पर चिन्हित अधिकांश स्थलों पर जाने के लिए प्रेरित हो।

2.5.3 योजनाओं की स्थिति

योजनाओं का विवरण एवं स्थिति नीचे तालिका-2.5.1 में दी गई है:-

तालिका-2.5.1: योजनाओं की स्थिति

(₹ करोड़ में)

परियोजना का नाम	स्वीकृत ⁷⁶ लागत	अवमुक्त धनराशि	व्यय	कार्य की संख्या		स्थिति
				स्वीकृत ⁷⁷	क्रियान्वित	
हेरिटेज सर्किट (एस डी एस)	76.32	67.62	68.91	68	67	पूर्ण
केदारनाथ ('प्रसाद')	34.77	34.77	34.77	71	63 ⁷⁸	पूर्ण
बद्रीनाथ ('प्रसाद') चरण ⁷⁹	20.31	20.79	12.49	12	12	प्रगति में
योग	131.40	123.18	116.17	151	142	

स्रोत: यू टी डी बी।

2.5.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

केंद्रीय योजनाओं 'प्रसाद' एवं एस डी एस के अंतर्गत अवसंरचना के विकास पर विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए की गयी थी कि क्या:

- योजना के डिज़ाइन एवं उद्देश्यों के अनुसार घटकों की पहचान की गई, उन्हें प्राथमिकता दी गई एवं योजनाबद्ध किए गए;
- परियोजनाओं को कुशल, प्रभावी एवं समन्वित तरीके से निष्पादित किया गया, ताकि बुनियादी ढांचे से एकीकृत विकास प्राप्त किया जा सके; एवं
- विभाग द्वारा योजना के अंतर्गत विकसित सुविधाओं के संचालन व रख-रखाव के लिए एक उचित प्रणाली स्थापित की गई थी।

2.5.5 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा मापदंड के मुख्य स्रोत थे:

- पर्यटन मंत्रालय द्वारा जारी योजना दिशानिर्देश/निर्देश/परिपत्र;
- राज्य सरकार/कार्यान्वयन संस्था द्वारा जारी निर्देश/परिपत्र;
- स्वीकृति की शर्तें;
- केंद्रीय लोक निर्माण विभाग/लोक निर्माण विभाग निर्माण मैनुअल;
- उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली 2008 (समय-समय पर संशोधित) और
- वित्तीय हस्तपुस्तिका खंड VI, उत्तराखण्ड सरकार।

⁷⁶ योजनाओं की पुनरीक्षित स्वीकृत लागत।

⁷⁷ मूल स्वीकृत के अनुसार।

⁷⁸ 71 घटकों में से नौ घटक हटाये गए एवं एक नया घटक परियोजना में जोड़ा गया।

⁷⁹ राज्य सरकार (रा स) ने बद्रीनाथ धाम को स्मार्ट स्पिरिचुअल हिलटाउन के रूप में विकसित करने के लिए एक मास्टर प्लान तैयार किया एवं विकास योजना को दो चरणों में प्रस्तावित किया। तदनुसार, मूल स्वीकृति को मार्च 2022 में दो चरणों में संशोधित किया गया था। इस विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा में पुनरीक्षित स्वीकृति का पहला चरण आच्छादित है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.5.6 योजना

लेखापरीक्षा ने पाया कि नियोजन स्तर पर कई कमियाँ थी जिनकी चर्चा नीचे की गई है:-

2.5.6.1 स्थल चयन/ भूमि संबंधी प्रकरण

योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, कार्यान्वयन संस्था को यह सुनिश्चित करना था कि परियोजना के लिए उपयोग की जाने वाली भूमि सभी बाधाओं से मुक्त हो।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि भूमि की अनुपलब्धता एवं कार्य स्थल की उपलब्धता से संबंधित अन्य प्रकरणों, निर्दिष्ट प्राधिकारियों से अनापत्ति प्रमाणपत्र (एन ओ सी), आदि के कारण ₹ 50.33 करोड़ लागत के हेरिटेज सर्किट के 68 घटकों में से 10 घटक एवं केदारनाथ परियोजना के 71 घटकों में से 22 घटक या तो हटा दिए गए या उनके स्थान/ दायरे बदल दिये गए (परिशिष्ट-2.5.1)। संक्षेप में स्थिति नीचे तालिका-2.5.2 में दी गई है:

तालिका-2.5.2: हटाये गए या स्थल/दायरे परिवर्तन किए गए घटकों का संक्षिप्त विवरण

(₹ लाख में)

योजना का नाम	विवरण	घटकों की संख्या	लागत
हेरिटेज सर्किट	हटाये गए	1	267.74
	स्थान में परिवर्तन	3	1,461.29
	दायरे में परिवर्तन	6	932.69
योग		10	2,661.72
केदारनाथ परियोजना	हटाये गए	9	69.07
	स्थान में परिवर्तन	10	1,368.24
	दायरे में परिवर्तन	3	933.76
योग		22	2,371.07
महायोग		32	5,032.79

स्रोत: विभाग के अभिलेखों से निकाला गया।

राज्य सरकार ने अवगत कराया कि विस्तृत आगणन प्रस्तुत करते समय सरकारी भूमि उपलब्ध थी लेकिन क्रियान्वयन के समय, भूमि की उपलब्धता के संबंध में विवाद थे। शासन का उत्तर स्वतः पुष्टि करता है कि परियोजना की परिकल्पना/ विस्तृत आगणन को अंतिम रूप देते समय उचित सावधानी सुनिश्चित नहीं की गई एवं परियोजना अधिकारियों द्वारा विवाद मुक्त भूमि की उपलब्धता के संबंध में संदेहयुक्त घोषणा प्रस्तुत की गई।

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि हेरिटेज सर्किट के पांच घटकों पर किया गया व्यय (₹ 3.94 करोड़) गलत स्थल चयन के कारण अलाभकारी रहा। अतः जिस उद्देश्य से

इनका निर्माण किया गया था वह उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ, जैसा कि नीचे तालिका-2.5.3 में वर्णित है:

तालिका-2.5.3: गलत स्थल चयन

(₹ लाख में)

घटक के नाम	लागत	अलाभकारी रहने के कारण	विभाग का उत्तर	प्रतिउत्तर
बैजनाथ में विश्राम आश्रय	21.93	पर्यटक आवास गृह (प आ गृ), बैजनाथ के परिसर में निर्मित होने के कारण केवल प आ गृ के अतिथियों की जरूरतों को पूरा करेगा।	शासन ने कहा कि उक्त सुविधा जनता सहित सभी को बैजनाथ मंदिर का निर्बाध दृश्य प्रदान करती है।	उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि कई आगंतुक जो प आ गृ के अतिथि नहीं हैं, उक्त सुविधा का उपयोग करने में संकोच करेंगे।
देविधुरा में प्रवेश द्वार	13.99	बग्वाल मेला मैदान की ओर जाने वाली किसी भी सड़क पर प्रवेश द्वार का निर्माण नहीं किया गया था।	शासन ने कहा कि उस स्थान पर एक प्रवेश द्वार का निर्माण किया गया है जहां से तीर्थयात्री पैदल चलकर मंदिर परिसर में आते हैं।	उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि बाहरी व्यक्ति/गैर स्थानीय निवासी मंदिर परिसर तक पहुंचने के लिए इसका उपयोग नहीं कर सकते हैं।
इको लॉग हट बैजनाथ के समीप व्यूप्वाइंट	13.42	व्यूप्वाइंट को इको लॉग हट के स्तर से नीचे बनाया गया है जो इसे एक व्यूप्वाइंट से अधिक बैठने की जगह बनाता है। इसके अतिरिक्त यह केवल प आ गृ अतिथियों की जरूरतों को पूरा कर सकता था।	शासन ने कहा कि निचले स्तर पर व्यूप्वाइंट का निर्माण जरूरी है क्योंकि वहां से हिमालय की पूरी श्रृंखला दिखाई देती है।	उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि इको लॉग हट से ही हिमालय श्रृंखला का बेहतर दृश्य उपलब्ध है जो थोड़ी अधिक ऊंचाई पर है।
कटारमल में इको लॉग हट्स एवं प्रशासनिक ब्लॉक	322.66			एक अव्यावहारिक स्थल पर निर्मित किया गया है जिसका विवरण नीचे केस स्टडी-1 में दिया गया है।
बैजनाथ में प्रवेश द्वार	22.10			प्रवेश द्वार मंदिर से लगभग 5 किमी की दूरी पर निर्मित किया गया है जिसका विवरण नीचे केस स्टडी-2 में दिया गया है

केस स्टडी 1- कटारमल में ₹ 3.23 करोड़ का अलाभकारी व्यय

हेरिटेज सर्किट के अंतर्गत ₹ 3.23 करोड़ की लागत से कटारमल सूर्य मंदिर के पास एक इको-लॉग हट एवं प्रशासनिक ब्लॉक का निर्माण किया गया।

स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण (अगस्त 2022) के दौरान, लेखापरीक्षा द्वारा यह देखा गया कि निर्माण (अप्रैल 2020) के बाद से अवसंरचना बेकार एवं निष्क्रिय पड़ी

हुई थी एवं इसमें बिस्तर, फर्नीचर, रसोई, भोजन-कक्ष आदि का कोई साज-सामान नहीं था। प्रसंगवश पर्यटन विभाग का एक प आ गृ उसी स्थान पर (इको-लॉग हट के बगल में) 2005 से ही मौजूद था एवं पिछले 16 वर्षों से निष्प्रयोज्य पड़ा हुआ था। इस प्रकार, गलत स्थल चयन के कारण, कटारमल में इको लॉग हट के निर्माण पर किया गया व्यय (₹ 3.23 करोड़) अलाभकारी रहा।

राज्य सरकार ने अवगत कराया कि चूंकि कटारमल मंदिर एक विश्व प्रसिद्ध मंदिर है और इसी के कारण स्वदेश दर्शन के अंतर्गत सुविधाएं बनाई गई हैं, इसलिए व्यय लाभदायक है। इसके अतिरिक्त वहां पर्यटन विभाग की भूमि भी उपलब्ध थी। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि नवनिर्मित अवसंरचना (इको लॉग हट) एवं पहले निर्मित अवसंरचना (प आ गृ) निर्माण से ही निष्प्रयोज्य पड़ी थी।

केस स्टडी-2: बैजनाथ प्रवेश द्वार

हेरिटेज सर्किट के अंतर्गत बैजनाथ में ₹ 22.10 लाख की लागत से प्रवेश द्वार का निर्माण किया जाना था। तथापि, उक्त द्वार का निर्माण स्थल से लगभग पाँच किलोमीटर पहले किया गया था।

राज्य सरकार ने अवगत कराया कि यद्यपि, आगणन प्रस्तुत करते समय सरकारी भूमि उपलब्ध थी, लेकिन भूमि की क्लियरेंस से संबंधित विवाद के कारण मूलस्थल पर द्वार का निर्माण नहीं किया जा सका।



कौसानी मार्ग



2.5.6.2 भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण से अनापत्ति प्रमाणपत्र प्राप्त करने में विलम्ब

योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, परियोजनाएं ऐसी भूमि पर प्रस्तावित की जानी चाहिए जो सभी दायित्वों से मुक्त हो एवं उसके लिए सभी आवश्यक स्वीकृतियां यथासमय प्राप्त की जा जाएँ, ताकि प्रस्तावित परियोजनाओं को समय पर पूर्ण किया जाना सुनिश्चित किया जा सके।

हेरिटेज सर्किट के चार⁸⁰ चयनित स्थलों में से तीन⁸¹ संरक्षित स्मारकों के आसपास थे, जिन्हें निष्पादन से पहले भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण (ए एस आई) से एन ओ सी प्राप्त किये जाने की आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ए एस आई से एन ओ सी⁸² प्राप्त करने में देरी के कारण हेरिटेज सर्किट के कार्य की स्वीकृति आदेश में निर्धारित समय सीमा से विलंब से पूर्ण हुये। इसके अतिरिक्त, विभाग को जागेश्वर में ₹ 1.09 करोड़ के लागत के कार्य के प्रस्तावित दायरे को कम करने के लिए⁸³ विवश होना पड़ा (परिशिष्ट-2.5.2)। इन घटनाक्रमों से पता चलता है कि एस डी एस के अंतर्गत प्रस्ताव आवश्यक क्लीयरेंस सुनिश्चित किए बिना प्रस्तुत किए गए थे।

राज्य सरकार द्वारा तथ्यों⁸⁴ को स्वीकार करते हुए अवगत कराया कि भविष्य में यह त्रुटि दोहराई नहीं जाएगी।

2.5.6.3 उचित स्थल सर्वेक्षण की कमी के कारण लागत में वृद्धि

"बद्रीनाथ का एकीकृत विकास" परियोजना से संबंधित अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि स्थल की वास्तविक परिस्थितियों के कारण परियोजना/आगणन की स्वीकृति के पश्चात आरेखण को पुनरीक्षित (मार्च 2019) किया गया था। आरेखण में संशोधन के कारण सामग्री की मात्रा में वृद्धि हुई एवं दो घटकों 'पार्किंग' व 'क्यू कॉम्प्लेक्स के

⁸⁰ बैजनाथ, कटारमल, देविधुरा एवं जागेश्वर।

⁸¹ बैजनाथ, कटारमल एवं जागेश्वर।

⁸² बैजनाथ के लिए अक्टूबर 2017 में, कटारमल के लिए जुलाई 2018 में एवं जागेश्वर के लिए अगस्त 2018 में।

⁸³ ए एस आई द्वारा आपत्तियाँ किए जाने के बाद।

⁸⁴ उत्तर में कहा कि यदि विस्तृत आगणन प्रेषित करते समय ही एन ओ सी प्राप्त कर ली गई होती तो प्रस्तावित कार्यों में कटौती नहीं होती।

साथ तीर्थयात्रा सुविधा केन्द्र⁸⁵ की लागत में ₹ 8.44 करोड़ की वृद्धि हुई, जैसा कि तालिका-2.5.4 में दर्शाया गया है।

तालिका-2.5.4: लागत वृद्धि का विवरण

(₹ लाख में)

घटक के नाम	विवरण	मूल लागत	पुनरीक्षित लागत	लागत में परिवर्तन	लागत में वृद्धि प्रतिशत में
क्यू कॉम्प्लेक्स के साथ तीर्थयात्रा सुविधा केन्द्र	बी ओ क्यू के अनुसार द्वितीय निम्न भूतल की लागत	215.07	648.13	433.06	200
	बी ओ क्यू के अनुसार प्रथम निम्न भूतल की लागत	192.74	331.26	138.52	71
	योग (अ)	407.81	979.39	571.58	140
पार्किंग	बी ओ क्यू के अनुसार निम्न भूतल की लागत	268.39	536.76	268.37	100
	बी ओ क्यू के अनुसार भूतल की लागत	29.04	32.97	3.93	13
	योग (ब)	297.43	569.73	272.3	92
	योग (अ + ब)	705.24	1,549.12	843.88	120

(स्रोत: एन पी सी सी एवं यू टी डी बी के अभिलेखों से निष्कर्षित)।

इस प्रकार, उक्त परियोजना का आगणन बिना उचित स्थलीय सर्वेक्षण के तैयार किया गया था। राज्य सरकार ने अवगत कराया कि सलाहकार द्वारा स्थल के सर्वेक्षण के बाद आगणन तैयार किया गया था, लेकिन बाद में अन्य तथ्यों (अत्यधिक बर्फवारी आदि) के संज्ञान में आने के बाद आरेखण में संशोधन किया गया। शासन का उत्तर स्वतः लेखापरीक्षा टिप्पणी की पुष्टि करता है कि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी पी आर) तैयार करने से पहले उचित स्थलीय सर्वेक्षण (कार्यस्थल की टोपोलोजी एवं भारी बर्फवारी की स्थिति सहित) नहीं किया गया था। इसके परिणाम स्वरूप आरेखण पुनरीक्षित हुआ एव कार्य की लागत 70 से 200 प्रतिशत तक बढ़कर ₹ 6.40 करोड़ का व्यय आंशिक अलाभकारी रहा, जैसा कि केस स्टडी-3 में वर्णित है।

⁸⁵ भीड़ प्रबंधन, जैसे दर्शन के लिए एक तरफा प्रवेश प्रणाली के साथ आभासी कतार प्रणाली एवं गतिशील भीड़ प्रबंधन, के लिए एक भवन (स्वीकृति में क्यू परिसर के साथ तीर्थयात्रा सुविधा केन्द्र के रूप से नामित) प्रस्तावित किया गया था। इस भवन को दर्शन के लिए लंबे समय तक खड़े रहने वाली कतारों से बचने के लिए भी प्रस्तावित किया गया था।

केस स्टडी-3: बद्रीनाथ में क्यू कॉम्प्लेक्स के साथ तीर्थयात्रा सुविधा केन्द्र

बद्रीनाथ आने वाले तीर्थयात्रियों की सुविधा के लिए ₹ 10.90 करोड़ लागत के 'क्यू कॉम्प्लेक्स के साथ तीर्थयात्रा सुविधा केन्द्र' की स्वीकृति पर्यटन मंत्रालय द्वारा अप्रैल 2018 में प्रदान की गई थी। सलाहकार द्वारा तैयार आगणन एवं ड्राइंग के अनुसार, 4,865 वर्गमीटर की चार मंजिला इमारत का निर्माण किया जाना था। तीर्थयात्रियों की सुविधाओं के लिए स्वीकृत आगणन में भोजन-कक्ष, रसोईघर, प्रतीक्षालय, सहायता केन्द्र, नियत प्रतीक्षा कुर्सियाँ, अमानती सामानघर, लिफ्ट, सौर फोटो वोल्टाइक बिजली उत्पादन प्रणाली, सौर जल तापन प्रणाली, डिजिटल जनरेटर सेट, टोकन कतार क्षेत्र आदि के प्रावधान शामिल किए गए थे।



लेखापरीक्षा में पाया गया कि सलाहकार द्वारा आरेखण में संशोधन के कारण, कॉम्प्लेक्स के निर्माण की लागत में 70-200 प्रतिशत की वृद्धि हुई एवं लागत वृद्धि को रोकने के लिए, संशोधित आगणन (₹ 10.16 करोड़) मात्र दो मंजिलों के लिए तैयार किया गया एवं उक्त सभी तीर्थयात्री सुविधाओं को सम्मिलित नहीं किया गया।

इसके अतिरिक्त, वास्तविक निर्मित क्षेत्रफल 2,343 वर्ग मीटर के स्थान पर 3,712.57 वर्गमीटर के गलत विवरण प्रदान करके पर्यटन मंत्रालय से संशोधित अनुमानों की स्वीकृति प्राप्त की गई थी।

मार्च 2023 तक ₹ 6.40 करोड़ का व्यय किया जा चुका था एवं अवसंरचना अभी भी निर्माणाधीन है समुचित स्थान एवं तीर्थयात्रा की सुविधाओं के अभाव में, उक्त भवन का उपयोग 'तीर्थयात्रा सुविधा केन्द्र' के रूप में नहीं किया जा सकेगा, जिससे ₹ 6.40 करोड़ का व्यय आंशिक रूप से अलाभकारी रहा।

राज्य सरकार ने अवगत कराया कि कार्य की पुनरीक्षित स्वीकृति 2,343 वर्ग मीटर क्षेत्र के लिए थी, जबकि 3,712.57 वर्ग मीटर क्षेत्र गलती से उल्लेख हो गया था। तीर्थयात्रा की सुविधाओं को हटाने के संबंध में बताया गया कि बद्रीनाथ परियोजना के दूसरे चरण में प्रस्तावित पर्यटक प्रबंधन केन्द्र के अंतर्गत तीर्थयात्रा सुविधा केन्द्र बनाया जाएगा। इसलिए, सुविधाओं को इस इमारत से हटा दिया गया था। इमारत का उपयोग करने के उद्देश्य/योजना के बारे में पूछे जाने पर, यह कहा गया कि इमारत का उपयोग क्यू कॉम्प्लेक्स एवं सुविधा केन्द्र के रूप में नहीं किया जाएगा। आगे कहा गया कि इसके उपयोग के लिए एक योजना बनाई गई है। हालांकि, इस तथ्य की पुष्टि के लिए लेखापरीक्षा के साथ ऐसी कोई योजना साझा नहीं की गई।

2.5.6.4 संचालन एवं प्रबंधन योजनाओं में कमी

पर्यटन मंत्रालय को प्रस्ताव/परियोजना भेजते समय स्वदेश दर्शन/ 'प्रसाद' योजनाओं के अंतर्गत सृजित परिसंपत्तियों के संचालन एवं प्रबंधन के लिए की गई व्यवस्थाओं का विवरण ओ&एम योजना के रूप में प्रस्तुत किया जाना था। ओ&एम योजना के अनुसार, योजना के अंतर्गत चिन्हित की गई/विकसित परियोजनाओं के सतत ओ&एम के लिए राज्य जिम्मेदार होंगे एवं इसके लिए सार्वजनिक/ निजी सस्थाओं के साथ आवश्यक व्यवस्था/ समझौते करेंगे। इस ओ&एम योजना के आधार पर पर्यटन मंत्रालय को परियोजनाओं की स्वीकृति देनी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग की ओ&एम योजना में कमी थी, जैसा कि नीचे वर्णित है:

- (अ) केदारनाथ परियोजना के लिए कोई ओ&एम योजना प्रस्तुत नहीं की गयी थी।
- (ब) एक घटक को ओ&एम में कठिनाई का हवाला देते हुए हटा दिया गया था
(केस स्टडी-4 में संदर्भित)
- (स) हेरिटेज सर्किट, बद्रीनाथ एवं केदारनाथ परियोजना के अंतर्गत निर्मित लगभग सभी प्रमुख घटक निर्माण के उपरान्त 30 से 64 माह तक निष्क्रिय रहे। कुछ प्रकरणों की चर्चा आगे के **प्रस्तर 2.5.6.5** में भी की गई है।

लेखापरीक्षा की टिप्पणी के उत्तर में राज्य सरकार ने अवगत कराया कि ओ&एम के लिए परिसंपत्तियों को सौंपने की प्रक्रिया गतिमान है।

केस स्टडी-4

बैजनाथ में लाइट एंड साउंड शो

यू टी डी बी द्वारा ₹ 6.19 करोड़ की लागत का एक घटक "लाइट एंड साउंड शो" बैजनाथ में प्रस्तावित किया गया एवं पर्यटन मंत्रालय द्वारा सितम्बर 2016 में स्वीकृत किया गया था। हालांकि, स्वीकृति के 20 माह बाद, यू टी डी बी ने इसके सफल संचालन में संदेह एवं गैर-रख-रखाव की संभावना का हवाला देते हुए घटक को हटाने का पर्यटन मंत्रालय से अनुरोध किया। यह बिना सम्यक प्रयासों के घटकों को प्रस्तावित करने के विभाग के लचर रवैये को दर्शाता है। राज्य सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया कि कार्यान्वयन के समय यह विचार किया गया था कि इसके संचालन एवं रख-रखाव में समस्याएं होंगी। इसलिए, घटक को हटा दिया गया था। इस प्रकार, उत्तर स्वतः लेखापरीक्षा टिप्पणी की पुष्टि करता है।

2.5.6.5 सृजित परिसंपत्तियों का उपयोग

किसी योजना के अंतर्गत बनाई गई परिसंपत्तियों का संचालन एवं रख-रखाव उचित रूप से किया जाना चाहिए जिससे कि अभिप्रेत उद्देश्यों को पूरा किया जा सके। लेखापरीक्षा में पाया गया कि गलत स्थल चयन एवं उचित ओ&एम के अभाव के कारण, हेरिटेज सर्किट के अंतर्गत ₹ 14.41 करोड़ की लागत के 16 घटक एवं 'प्रसाद' के अंतर्गत केदारनाथ परियोजना के ₹ 8.94 करोड़ की लागत के दस घटक पूर्ण होने के उपरांत अत्यधिक समय व्यतीत हो जाने के बावजूद भी उपयोग में नहीं थे। हेरिटेज सर्किट एवं केदारनाथ व बद्रीनाथ परियोजनाओं के अंतर्गत निष्क्रिय रहे घटकों का घटक-वार ब्यौरा, तालिका-2.5.5 और 2.5.6 में दिया गया है।

तालिका-2.5.5: हेरिटेज सर्किट के अनुपयोगी एवं निष्क्रिय घटकों का विवरण

(₹ लाख में)

योजना	स्थल	घटक के नाम	व्यय	पूर्ण होने का माह	जुलाई 2023 तक निष्क्रिय रहने की अवधि (माह में)	
एस डी एस के अंतर्गत हेरिटेज सर्किट	जागेश्वर	मार्गीय सुविधा	131.03	अक्टूबर 2019	45	
		डाण्डेश्वर में पार्किंग	127.90	जुलाई 2019	48	
		कैफे	39.34	अप्रैल 2020	39	
		शौचालय	61.14	दिसम्बर 2018	55	
	कटारमल	ओपेन एयर थियेटर	33.84	अप्रैल 2018	63	
		सूचना केन्द्र	175.23	नवम्बर 2019	44	
		शौचालय	24.34	अप्रैल 2020	39	
	बैजनाथ	ध्यान केन्द्र व कला दीर्घा	123.70	जून 2020	37	
		घाट (110 मीटर)	165.00	नवम्बर 2019	44	
		सूचना केन्द्र	92.03	जून 2020	37	
	देविधुरा	एम्पीथियेटर	72.99	फरवरी 2020	41	
	पाँच घटकों का गलत स्थल चयन		394.10	तालिका 2.5.3 में वर्णित		
	एस डी एस का योग		16 घटक	1,440.64		

स्रोत: संयुक्त भौतिक निरीक्षण पर आधारित।

तालिका-2.5.6: 'प्रसाद' योजना के अनुपयोगी एवं निष्क्रिय घटकों का विवरण

(₹ लाख में)

योजना का नाम	स्थल	घटक के नाम	व्यय	पूर्ण होने का माह	जुलाई 2023 तक निष्क्रिय रहने की अवधि (माह में)
केदारनाथ परियोजना	अगस्त्यमुनि	सोवेनियर शॉप	76.79	मार्च 2019	52
		सूचना केन्द्र	11.45	मार्च 2019	52
		शौचालय ब्लॉक	12.56	मार्च 2018	64
	रुद्रप्रयाग	जिम कॉर्बेट मेमोरियल	90.45	जनवरी 2021	30
		सूचना केन्द्र	194.26	मार्च 2018	64
		हार्डवेयर कॉम्पोनेंट	255.00	मार्च 2019	52
गुप्तकाशी	ठोस अपशिष्ट प्रबंधन	67.54	सितम्बर 2018	58	
उखीमठ	सूचना केन्द्र	14.80	जुलाई 2019	48	
बद्रीनाथ परियोजना	बद्रीनाथ	ठोस अपशिष्ट प्रबंधन	147.50	अक्टूबर 2020	33
		पवित्र अपशिष्ट प्रबंधन	24.00	अक्टूबर 2020	33
'प्रसाद' में कुल		10 घटक	894.35		

(स्रोत: संयुक्त भौतिक निरीक्षण पर आधारित)।

विभाग ने बताया (अगस्त 2023) कि निर्मित अवसंरचनाओं को संचालित किए जाने की प्रक्रिया चल रही है। विभाग के उत्तर से यह स्पष्ट है कि अवसंरचनाएं 30 से 64 माह तक अनुपयोगी रहीं। उपरोक्त तालिका 2.5.6 में उल्लेखित कुछ घटकों की कमियाँ आगे प्रस्तारों में वर्णित हैं।

2.5.6.6 ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए ₹ 2.39 करोड़ के व्यय से सृजित परिसंपत्तियों का अप्रयुक्त रहना

'प्रसाद' योजना के अंतर्गत ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के दो घटकों, एक बद्रीनाथ में (₹ 147.50 लाख लागत का बद्रीनाथ परियोजना के अंतर्गत) व दूसरा गुप्तकाशी में (₹ 86.12 लाख लागत का केदारनाथ परियोजना के अंतर्गत), की स्वीकृति प्रदान की गई थी। इसके अतिरिक्त, बद्रीनाथ के लिए एक पवित्र अपशिष्ट प्रबंधन घटक (₹ 24.00 लाख) भी स्वीकृत किया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बद्रीनाथ के दोनों घटक व गुप्तकाशी के लिए स्वीकृत घटक का एक बड़ा भाग निष्क्रिय था। केस स्टडी- 5 में इसकी चर्चा की गई है।

केस स्टडी 5

₹ 2.39 करोड़ लागत की ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की परिसंपत्तियां का अनुपयोगी रहना

‘प्रसाद’ योजना के अंतर्गत गुप्तकाशी के ठोस अपशिष्ट प्रबंधन घटक के अंतर्गत चार वाहन⁸⁶ क्रय किए गए (सितम्बर 2018)। संयुक्त भौतिक निरीक्षण (अक्टूबर 2022) के दौरान, वाहन ऊखीमठ पार्किंग में बिना किसी पंजीकरण संख्या के अनुपयोगी पड़े पाए गए। वाहनों के पहियों के नट बोल्ट पर जंग पाया गया जो कि यह दर्शाता है कि वाहन लंबे समय से असंचालित थे। इन वाहनों के साथ क्रय किए गए तीन डंपर प्लेसर कंटेनर भी अनुपयोगी पड़े थे। इसके अतिरिक्त, इस घटक के अंतर्गत क्रय किए गए स्टैंड वाले 50 स्टील के कूड़ेदान चार वर्ष से अधिक समय से भण्डार में अप्रयुक्त पड़े थे। इस प्रकार, उपरोक्त वस्तुओं के क्रय पर किया गया ₹ 67.54 लाख⁸⁷ का व्यय अलाभकारी रहा।



ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के अंतर्गत क्रय किए गए वाहन



भण्डार में अनुपयोगी पड़े हुये ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के अंतर्गत क्रय किए गए स्टील कूड़ेदान

इसी प्रकार, ‘प्रसाद’ योजना के अंतर्गत बद्रीनाथ में स्वीकृत ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एवं पवित्र अपशिष्ट प्रबंधन घटकों के अंतर्गत, अक्टूबर 2020 में ठोस अपशिष्ट मशीन (₹ 147.50 लाख) एवं पवित्र अपशिष्ट मशीन (₹ 24.00 लाख) का क्रय किया गया। संयुक्त भौतिक निरीक्षण (सितम्बर 2022) में यह पाया गया कि क्रय के पश्चात से कोई भी मशीन चालू नहीं थी। इस प्रकार, ₹ 171.50 लाख की मशीनें पिछले दो वर्षों से अनुपयोगी पड़ी थी।



ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के अंतर्गत क्रय की गई पवित्र अपशिष्ट मशीन

⁸⁶ जेट सफाई वाहन, सीवर सक्शन वाहन, हाइड्रो कचरा वाहन एवं जे सी बी लोडर।

⁸⁷ ₹ 59.23 लाख लागत के चार वाहन, ₹ 3.75 लाख लागत के तीन डंपर प्लेसर कंटेनर एवं ₹ 4.56 लाख लागत के स्टील के 50 कूड़ेदान।

राज्य सरकार ने अवगत कराया कि 'बद्रीनाथ के एकीकृत विकास' के ठोस अपशिष्ट एवं पवित्र अपशिष्ट प्रबंधन घटकों का परीक्षण किया जा चुका है और इसे हस्तानान्तरित किए जाने की प्रक्रिया चल रही है। इसी प्रकार, केदारनाथ के एकीकृत विकास के ठोस अपशिष्ट प्रबंधन घटक को क्रमशः जून 2018 व अक्टूबर 2018 में संचालन एवं रख-रखाव के लिए जिला पंचायत, रुद्रप्रयाग व नगर पंचायत, उखीमठ को हस्तानान्तरित कर दिया गया था।

यद्यपि बद्रीनाथ की उपर्युक्त परिसंपत्तियां संचालन के लिए न सौंपे जाने के कारण पिछले दो वर्षों से अनुप्रयोगी पड़ी थीं, जबकि केदारनाथ की परिसंपत्तियां अक्टूबर 2022 में संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान उपयोगकर्ता संगठनों को सौंपे जाने के चार वर्ष बाद भी अप्रयुक्त पड़ी पाई गईं।

2.5.6.7 निर्मित परिसंपत्तियों के हस्तानान्तरण में विलंब

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कार्यदायी संस्थाओं के अनुरोधों के बावजूद भी यू टी डी बी, जनवरी 2019 एवं उसके बाद पूर्ण हुयी परिसंपत्तियों (तालिका- 2.5.5 और 2.5.6) का हस्तानान्तरण लेने में विफल रहा एवं परिसंपत्तियाँ असंचालित रही। संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान, उपयोग के अभाव में कई परिसंपत्तियों में टूट-फूट पायी गई। अंततः, हेरिटेज सर्किट के अंतर्गत जागेश्वर, कटारमल एवं बैजनाथ में सृजित परिसंपत्तियों को सितम्बर 2022 में के एम वी एन को हस्तानान्तरित किया गया एवं देवीधुरा में सृजित परिसंपत्तियों को जुलाई 2022 में माँ बाराही देवी मंदिर समिति को हस्तानान्तरित किया गया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि देवीधुरा की परिसंपत्ति का हस्तानान्तरण, ओ&एम एवं राजस्व साझाकरण व्यवस्था के नियम व शर्तों के बिना किया गया था।

राज्य सरकार ने अवगत कराया कि सृजित परिसंपत्तियों के संचालन में निजी संस्थाओं की रुचि की कमी के कारण, बैजनाथ, जागेश्वर एवं कटारमल में निर्मित परिसंपत्तियों को संचालन के लिए के एम वी एन को हस्तानान्तरित करने का निर्णय लिया गया। विभाग ने अपने अद्यतन उत्तर (अगस्त 2023) में बताया कि के एम वी एन ने भी कटारमल की परिसंपत्तियों को संचालित करने में असमर्थता व्यक्त की है। अतः कटारमल एवं अन्य असंचालित संपत्तियों को जिला पर्यटन विकास समितियों के माध्यम से संचालित करने का प्रस्ताव प्रगति पर है। उत्तर से स्वतः स्पष्ट है कि विभाग ने निर्मित परिसंपत्तियों को अपने अधीन लेने में विलम्ब किया।

2.5.6.8 असंचालित मूलभूत सुविधाएं

‘प्रसाद’ एवं हेरिटेज सर्किट (एस डी एस) का मुख्य उद्देश्य पर्यटकों के लिए बुनियादी सुविधाओं जैसे सूचना केन्द्र, शौचालय आदि सहित बुनियादी ढांचों का विकास करना था। इसके अतिरिक्त, ओ&एम योजना/प्रतिबद्धता के अनुसार, राज्य सरकार उनके सतत ओ&एम के लिए उत्तरदायी थी (संदर्भित प्रस्तर-2.5.6.4)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपरोक्त योजनाओं के अंतर्गत निर्मित अधिकांश शौचालय, सूचना केन्द्र एवं इमारतें जैसा कि नीचे वर्णित है, या तो ओ&एम योजना की कमी या अप्रभावी योजना के कारण असंचालित थे।

- पर्यटकों को स्थल-विशिष्ट जानकारी प्रदान करने के लिए सूचना केन्द्रों की आवश्यकता होती है। हेरिटेज सर्किट एवं केदारनाथ परियोजना के अंतर्गत विभिन्न स्थानों पर ₹ 4.88 करोड़ की लागत से पाँच सूचना केन्द्रों का निर्माण किया गया। तथापि, संयुक्त भौतिक निरीक्षण (अगस्त व अक्टूबर 2022) के दौरान, सभी सूचना केन्द्र असंचालित एवं बंद पाए गए, जिनका विवरण नीचे तालिका-2.5.7 में दिया गया है:

तालिका-2.5.7: असंचालित सूचना केन्द्रों का विवरण

क्र. सं.	स्थल	लागत	माह में पूर्ण हुये	जुलाई 2023 तक निष्क्रिय रहने की अवधि (माह में)	सूचना केन्द्र के संचालन के संबंध में शासन का उत्तर	संयुक्त भौतिक निरीक्षण में पाया गया	
हेरिटेज सर्किट							
1	कटारमल	175.23	नवम्बर 2019	44	के एम वी एन द्वारा संचालित किये जा रहे हैं	संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान सभी सूचना केन्द्र असंचालित पाये गए	
2	बैजनाथ	92.03	जून 2020	37			
योग		267.26					
केदारनाथ परियोजना							
1	अगस्त्यमुनि	11.45	मार्च 2019	52	जी एम वी एन को हस्तान्तरित किया		
2	उखीमठ	14.80	जुलाई 2019	48	नगर पंचायत, उखीमठ को हस्तान्तरित किया		
3	रुद्रप्रयाग	194.26	मार्च 2018	64	उद्योग विभाग को हस्तान्तरित किया		
योग		220.51					
महायोग		487.77					

स्रोत: संयुक्त भौतिक निरीक्षण पर आधारित।

- ii. स्वच्छ, सुलभ एवं क्रियाशील शौचालय, विशेष रूप से महिला पर्यटकों के लिए एक बुनियादी सुविधा प्रदान करते हैं। संयुक्त भौतिक निरीक्षण (अगस्त एवं अक्टूबर 2022) में पाया गया कि हेरिटेज सर्किट एवं केदारनाथ परियोजना के अंतर्गत निर्मित ग्यारह शौचालय ब्लॉकों में से मात्र चार⁸⁸ ही संचालित थे। इसके अतिरिक्त, विभाग द्वारा दी गई अद्यतन सूचना के अनुसार, सात असंचालित शौचालय ब्लॉकों में से चार अभी भी असंचालित थे जिनका विवरण नीचे तालिका-2.5.8 में दिया गया है:

तालिका-2.5.8: असंचालित शौचालयों का विवरण

क्र सं	स्थल	शौचालय ब्लॉको की संख्या	व्यय (₹ लाख में)	पूर्ण होने का माह	जुलाई 2023 तक निष्क्रिय रहने की अवधि (माह में)
हेरिटेज सर्किट					
1	जागेश्वर	2	61.14	दिसम्बर 2018	51
2	कटारमल	1	24.34	अप्रैल 2020	34
योग		3	85.48		
केदारनाथ परियोजना					
3	अगस्त्यमुनि	1	12.56	मार्च 2018	64
योग		1	12.56		
महायोग		4	98.04		

स्रोत: संयुक्त भौतिक निरीक्षण पर आधारित।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, विभाग ने अवगत कराया कि जागेश्वर में पार्किंग के पास निर्मित शौचालय ब्लॉक एवं कटारमल में शौचालय ब्लॉक का ओ&एम जिला पर्यटन विकास समिति के माध्यम से किए जाने की कार्यवाही प्रगति में है। अगस्त्यमुनि में निर्मित शौचालय का ओ&एम, पार्किंग के साथ किया जा रहा है। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान, शौचालय ब्लॉक असंचालित/ अन्य प्रयोजनों के लिए प्रयोग में लाये जा रहे थे जैसा कि नीचे दिये गये चित्रों में दर्शाया गया है।



केदारनाथ परियोजना, अगस्त्यमुनि पुरुष शौचालय का उपयोग भंडारण के लिए किया जाना



केदारनाथ परियोजना, अगस्त्यमुनि महिला शौचालय का उपयोग रसोई के लिए किया जाना

⁸⁸ तीन शौचालय देविधुरा में एवं एक शौचालय जागेश्वर में।

इस प्रकार, यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि विभाग ₹ 5.73 करोड़⁸⁹ की लागत से निर्मित अवसंरचना का उपयोग करने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त, अगस्तमुनि में निर्मित ₹ 0.13 करोड़ की लागत वाले शौचालयों का उपयोग इच्छित उद्देश्यों के लिए नहीं किया जा रहा था।

2.5.7 कार्यान्वयन

2.5.7.1 परियोजनाओं को पूर्ण करने में विलंब

पर्यटन मंत्रालय के स्वीकृति आदेश के अनुसार सभी परियोजनाओं को, स्वीकृति/निधि जारी होने के 24 माह में, पूर्ण किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि परीक्षण की गई परियोजनाओं में से कोई भी निर्धारित समय में पूर्ण नहीं हुई थी। विवरण निम्न तालिका-2.5.9 में दिया गया है।

तालिका-2.5.9: जुलाई 2023 तक परियोजनाओं की स्थिति

परियोजना का नाम	स्वीकृति की तिथि	पूर्ण होने की तिथि		कुल विलम्ब (माह में)	विलम्ब के कारण
		निर्धारित	वास्तविक		
हेरिटेज सर्किट	26.09.2016	25.09.2018	19.11.2020	25	ए एस आई की आपत्तियाँ
केदारनाथ परियोजना	22.03.2016	21.03.2018	30.06.2021	39	भूमि की क्लियरेंस
बद्रीनाथ परियोजना	अप्रैल 2018	सितम्बर 2020 (धनराशि अवमुक्त होने से 24 माह)	निर्माणाधीन	34 ⁹⁰	प्रतिकूल मौसम, भूमि वाद, इत्यादि

स्रोत: यू टी डी बी।

राज्य सरकार ने अवगत कराया कि ए एस आई से एन ओ सी प्राप्त करने में देरी एवं भूमि संबंधी अन्य मुद्दों के कारण परियोजनाओं में विलम्ब हुआ।

2.5.7.2 नियमों का अनुपालन न किया जाना

वित्तीय नियमों के अनुसार कार्य⁹¹ प्रारम्भ होने से पूर्व "तकनीकी स्वीकृति" (टी एस) प्राप्त की जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली 2008/2017 (संशोधित) के अनुसार ₹ 3.00 लाख/₹ 2.50 लाख से अधिक लागत के कार्य का आवंटन खुली निविदा प्रक्रिया का पालन करते हुये किया जाना चाहिए।

⁸⁹ ₹ 4.88 करोड़ (सूचना केन्द्र) + ₹ 0.85 करोड़ (जागेश्वर एवं कटारमल के शौचालय)।

⁹⁰ जुलाई 2023 तक।

⁹¹ वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड VI के प्रस्तर संख्या 318 के अनुसार।

इसके अतिरिक्त, 20 सितम्बर 2012 के शासनादेश के अनुसार, सरकारी विभागों के विभिन्न निर्माण कार्यों को कराने के लिए कार्यदायी संस्थाओं के साथ एक समझौता ज्ञापन एम ओ यू निष्पादित किया जाना था। उपरोक्त नियमों के अनुपालन की स्थिति तालिका-2.5.10 में दी गई है।

तालिका-2.5.10: नियमों का अनुपालन

(₹ करोड़ में)

परियोजना का नाम	कार्यदायी संस्था नाम	परियोजना की लागत	स्थिति		
			तकनीकी स्वीकृति	निविदा प्रक्रिया	समझौता ज्ञापन
हेरिटेज सर्किट	के एम वी एन	76.32	प्राप्त की गई	पालन किया गया	नहीं किया गया
केदारनाथ परियोजना	यू पी आर एन एन	34.77	प्राप्त नहीं की गई	पालन नहीं किया गया	नहीं किया गया
बद्रीनाथ परियोजना	एन पी सी सी	20.31	प्राप्त नहीं की गई	पालन किया गया	किया गया

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि यू पी आर एन एन एवं एन पी सी सी द्वारा तकनीकी स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, यू पी आर एन एन के द्वारा निविदाएं आमंत्रित नहीं की गयीं एवं कार्य का निष्पादन कार्य आदेश के आधार पर किया। इसके अतिरिक्त, यू टी डी बी ने के एम वी एन एवं यू पी आर एन एन के साथ समझौता ज्ञापन निष्पादित नहीं किया था।

इंगित किए जाने पर, यू पी आर एन एन ने कहा कि तकनीकी स्वीकृति प्राप्त करने की प्रक्रिया गतिमान है, जबकि एन पी सी सी ने कोई उचित उत्तर नहीं दिया। निविदा प्रक्रिया के संबंध में, यू पी आर एन एन ने उत्तर दिया कि उन्होंने उत्तराखण्ड सरकार के दिनांक 04 मार्च 2014 के आदेश के निर्देशों का पालन किया है, जिसमें कहा गया था कि राज्य की बाहरी एजेंसियां अपने विभागीय नियमों का पालन करेंगी। यू पी आर एन एन का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि राज्य सरकार के अधिप्राप्ति नियम वैधानिक प्रकृति के थे एवं सरकारी आदेशों/ निर्देशों पर इसका अधिभावी प्रभाव था।

2.5.7.3 अर्जित ब्याज वापस न किया जाना - ₹ 2.33 करोड़

सामान्य वित्तीय नियम 2017 {नियम 230(8)} के अनुसार, अनुदान के विरुद्ध सभी ब्याज या अन्य आय अनिवार्य रूप से भारत सरकार के समेकित कोष में जमा की जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि योजना निधि (स्वदेश दर्शन और 'प्रसाद') पर ब्याज के रूप में ₹ 2.21 करोड़ की धनराशि (मार्च 2022 तक) अर्जित की गई, जो उक्त

योजनाओं के बैंक खातों में जमा की गई थी। अर्जित ब्याज ₹ 2.21 करोड़ में से केवल ₹ 1.15 करोड़ भारत सरकार की संचित निधि में जमा किए गए एवं शेष ₹ 1.06 करोड़ राज्य के राजकोष में जमा किए गए। इसके अतिरिक्त, कार्यदायी संस्थाओं द्वारा योजना निधि पर ब्याज के रूप में अर्जित ₹ 1.27 करोड़⁹² की राशि उनके पास पड़ी हुई थी। इस प्रकार, भारत की संचित निधि में ब्याज की धनराशि (₹ 2.33 करोड़⁹³) जमा न करना वित्तीय नियमों का उल्लंघन था।

राज्य सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया कि राज्य के राजकोष में जमा ब्याज को भारत सरकार को वापस करने की प्रक्रिया गतिमान है एवं कार्यदायी संस्थाओं को अर्जित ब्याज को वापस करने के निर्देश जारी किए गए हैं।

2.5.7.4 अमान्य व्यय- ₹ 2.37 करोड़

योजना के दिशानिर्देशों में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया था कि योजना निधि का उपयोग केवल योजना के अंतर्गत स्वीकृत कार्यों के लिए किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि "हेरिटेज सर्किट" के क्रियान्वयन में ₹ 2.37 करोड़ का अमान्य व्यय किया गया था, जैसा कि नीचे वर्णित है:

- के एम वी एन ने प आ गृ बैजनाथ एवं प आ गृ जागेश्वर के नवीनीकरण एवं उच्चिकरण पर योजना निधि के ₹ 1.01 करोड़ व्यय किए, जो स्वीकृति का हिस्सा नहीं थे।
- स्वीकृति की शर्तों का उल्लंघन करते हुए कार्यदायी संस्था के एम वी एन ने ₹ 1.36 करोड़ अपने कर्मचारियों के वेतन पर व्यय किए।

राज्य सरकार ने अवगत कराया कि योजना को और अधिक उपयोगी बनाने के लिए स्वीकृत धनराशि से प आ गृ बैजनाथ व जागेश्वर का नवीनीकरण एवं उच्चिकरण किया गया है। इसके अतिरिक्त, कर्मचारियों के वेतन के लिए कार्यदायी संस्था को सेंटेज शुल्क⁹⁴ प्रदान किया जाता है, लेकिन हेरिटेज सर्किट में, के एम वी एन को

⁹² यू पी आर एन एन (केदारनाथ परियोजना की कार्यदायी संस्था) के पास ₹ 37.70 लाख एवं एन पी सी सी (बद्रीनाथ परियोजना की कार्यदायी संस्था) के पास ₹ 89.63 लाख।

⁹³ कुल अर्जित ब्याज ₹ 3.48 करोड़ (विभाग द्वारा ₹ 2.21 करोड़ एवं कार्यदायी संस्था द्वारा ₹ 1.27 करोड़), इसमें से केवल ₹ 1.15 करोड़ भारत की समेकित निधि में प्रेषित किए गए।

⁹⁴ प्रावधानों के अनुसार, जब एक सरकारी विभाग किसी अन्य सरकारी विभाग का कार्य निष्पादित करता है तो उसे कार्य के निष्पादन के लिए पर्यवेक्षण, वास्तुकला एवं अन्य शुल्क के रूप में कुल परियोजना लागत का एक निश्चित प्रतिशत भुगतान किया जाता है।

सेंटेज शुल्क का भुगतान नहीं किया गया था, इसलिए इसे योजना के आकस्मिक निधि पर भारित किया गया।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि सेंटेज शुल्क राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना था एवं योजना निधि का उपयोग उसी उद्देश्य हेतु किया जाना चाहिए था जिसके लिये इसे स्वीकृत किया गया हो।

2.5.7.5 ठेकेदार को ₹ 11.18 लाख का अनुचित लाभ

दरों की अनुसूची के अनुसार, प्लिंथ स्तर से नीचे एवं प्लिंथ स्तर से ऊपर आर सी सी कार्य की दर क्रमशः ₹ 6,230.20 प्रति घनमीटर एवं ₹ 7,074.30 प्रति घनमीटर थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि "हेरिटेज सर्किट" के अंतर्गत बैजनाथ में पार्किंग के लिए कार्यदायी संस्था के एम वी एन ने प्लिंथ स्तर से नीचे के 1,026.68 घनमीटर आर सी सी कार्यों के लिए ठेकेदार को ₹ 7,074.30 प्रति घनमीटर की उच्च दर पर भुगतान किया। इस प्रकार के एम वी एन द्वारा ठेकेदार को ₹ 11.18 लाख⁹⁵ का अनुचित लाभ दिया गया।

के एम वी एन ने अवगत कराया कि ₹ 11.18 लाख की धनराशि वसूल कर ली गई है परन्तु इसका कोई दस्तावेजी साक्ष्य उपलब्ध नहीं कराया गया।

2.5.7.6 निगरानी तंत्र में कमी

एस डी एस योजना के दिशानिर्देशों एवं दोनों योजनाओं के स्वीकृति आदेशों के अनुसार, राज्य को परियोजनाओं के समय पर कार्यान्वयन तथा भौतिक एवं वित्तीय प्रगति की निगरानी के लिए एक निगरानी समिति का गठन करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- राज्य स्तरीय निगरानी समिति ('प्रसाद' एवं एस डी एस दोनों के लिए) का गठन (अगस्त 2019) प्रथम परियोजना⁹⁶ की स्वीकृति के 46 माह बाद किया गया था। इसके अतिरिक्त, मार्च 2022 तक उक्त समिति की कोई बैठक आयोजित नहीं की गई थी। इस प्रकार, राज्य स्तरीय निगरानी समिति अपना उद्देश्य पूरा नहीं कर सकी।

⁹⁵ ऊंचाई सूचकांक ₹ 2.42 लाख, लेबर सेस ₹ 0.11 लाख को जोड़ते हुये व छूट ₹ 0.02 लाख को घटाते हुये।

⁹⁶ प्रसाद योजना के अंतर्गत केदारनाथ परियोजना।

- विभाग में पूंजीगत परिसंपत्तियों के उपयोग की निगरानी के लिए प्रभावी तंत्र की कमी के परिणामस्वरूप निर्माण के बाद परिसंपत्तियों का संचालन एवं रख-रखाव नहीं हो पाया।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, यह बताया गया कि परिसंपत्तियों का संचालन पूरी तरह से उस संस्था का दायित्व है, जिसे परिसंपत्ति ओ&एम के लिए प्रदान की गई है। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त योजनाओं के अंतर्गत निर्मित परिसंपत्तियों की निगरानी विभागीय बैठकों के माध्यम से की जा रही थी। यद्यपि, विभागीय बैठकों से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किये गये।

इस प्रकार, निगरानी समिति के गठन में देरी, बैठकें न होना एवं निर्माण के बाद किसी भी निगरानी तंत्र का अभाव विभाग में एक प्रभावी निगरानी तंत्र की कमी को दर्शाता है।

2.5.8 निष्कर्ष

परियोजनाओं के नियोजन में कई कमियां देखी गईं। डी पी आर/ प्रस्ताव उचित विचार-विमर्श जैसे, स्थल सर्वेक्षण के बाद, बाधा मुक्त भूमि सुनिश्चित करने एवं संबंधित संस्थाओं से एन ओ सी प्राप्त करने, इत्यादि के बाद प्रस्तुत किए जाने थे, जिसका पालन नहीं किया गया। उचित स्थल सर्वेक्षण की कमी के कारण बट्टीनाथ में लागत वृद्धि एवं निरर्थक व्यय के प्रकरण देखे गए। मूलभूत सार्वजनिक सुविधाओं जैसे शौचालय इत्यादि सहित अधिकांश निर्मित अवसंरचनाओं का लंबे समय तक हस्तांतरण नहीं किया गया, जिसके फलस्वरूप वे अनुपयोगी रही। उपरोक्त सभी कमियों के कारण योजना के उद्देश्यों की पूर्ति प्रभावित हुई।

2.5.9 अनुशंसाएं

राज्य सरकार निम्न पर विचार कर सकती है:

- डी पी आर किसी भी परियोजना का मुख्य हिस्सा होने के कारण, वास्तविक स्थल सर्वेक्षण, परामर्श एवं संबंधित हितधारकों से आवश्यक स्वीकृति के आधार पर तैयार किया जाना;
- स्थल का चयन आवश्यकता के आधार पर किया जाना, जिसके लिए पर्यटकों की आमद, पर्यटक सुविधाओं का सर्वेक्षण एवं पर्यटकों की शिकायतों/ सुझावों पर आधारित एक डेटाबेस तैयार करना;

- निर्मित परिसंपत्ति का उचित एवं सफल संचालन व रख-रखाव, योजना के उद्देश्य की पूर्ति का आधार है। इसलिए, विभाग द्वारा निर्मित परिसंपत्तियों का उचित संचालन एवं रख-रखाव सुनिश्चित किया जाना।

शहरी विकास विभाग

2.6 सलाहकार की नियुक्ति पर ₹ 8.06 करोड़ का व्यय

विभाग ने निविदाएं आमंत्रित नहीं की एवं नियमों का उल्लंघन करते हुए सलाहकार को भुगतान किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 8.06 करोड़ का अनियमित व्यय हुआ।

उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2017 के नियम 3 (1) और 3 (2) के अनुसार, समस्त अधिप्राप्ति प्रक्रियाओं में पारदर्शिता, प्रतिस्पर्धा तथा निष्पक्षता सुनिश्चित की जानी चाहिए, ताकि व्यय की जाने वाली धनराशि का अधिकतम लाभ प्राप्त हो सके। जब तक इन नियमों के अंतर्गत अथवा विशिष्ट आदेशों के अंतर्गत छूट न दी जाये, तब तक समस्त अधिप्राप्तियाँ निविदाओं के माध्यम से की जायेगी। इसके अतिरिक्त, उक्त नियमावली के नियम 55 (2) के अनुसार, जिन कार्यों/सेवाओं की अनुमानित लागत ₹ 15.00 लाख से अधिक है, उनके लिए 'अभिरुचि की अभिव्यक्ति' कम से कम एक राष्ट्रीय समाचार पत्र तथा विभाग/संगठन के वैबसाइट पर प्रकाशित की जानी चाहिए।

उत्तराखण्ड शहरी क्षेत्र विकास प्राधिकरण बाह्य सहायता प्राप्त परियोजनाओं और शहरी विकास विभाग, उत्तराखण्ड सरकार के अधीन राज्य वित्त पोषित परियोजनाओं के सभी उप-परियोजना घटकों के लिए कार्यान्वयन एजेंसी है।

कार्यक्रम निदेशक, उत्तराखण्ड शहरी क्षेत्र विकास निवेश कार्यक्रम की लेखापरीक्षा (फरवरी 2022) के दौरान, यह देखा गया कि उत्तराखण्ड राज्य में उत्तराखण्ड शहरी क्षेत्र विकास निवेश कार्यक्रम के अंतर्गत परियोजनाओं⁹⁷ के वित्तपोषण के उद्देश्यों के लिए भारत सरकार ने एशियन डेवलपमेन्ट बैंक (ए डी बी) के साथ एक ऋण समझौता⁹⁸ (जनवरी 2013) किया। उक्त परियोजना में डिजाइन और पर्यवेक्षण परामर्श (डी एस सी) कार्य के लिए एक सलाहकार की नियुक्ति की आवश्यकता थी।

⁹⁷ इस परियोजना में शामिल होंगे: (अ) जल आपूर्ति एवं सीवरेज अवसंरचना में सुधार (ब) नैनीताल में जल आपूर्ति प्रणाली के संचालन और रखरखाव में सुधार (स) उन्नत परियोजना योजना, प्रबंधन, कार्यान्वयन और पारदर्शिता।

⁹⁸ ऋण संख्या 2797-आई एन डी।

इसके लिए, कार्यान्वयन एजेंसी उत्तराखण्ड शहरी क्षेत्र विकास प्राधिकरण ने जुलाई 2016 में डी एस सी कार्य के लिए सलाहकार⁹⁹ के साथ एक समझौते पर हस्ताक्षर किए, जो कि जुलाई 2018 तक पूरा किया जाना निर्धारित था।

इसी दौरान, भारत सरकार द्वारा शहरी अवसंरचना विकास के लिए एक नए ऋण¹⁰⁰ (मार्च 2018) को सैद्धांतिक रूप से मंजूरी दी गई थी। यह ऋण ए डी बी द्वारा प्रायोजित जल आपूर्ति और स्वच्छता/जल निकासी की एक बाह्य सहायता प्राप्त परियोजना के लिए अनुमोदित किया गया था। चूंकि यह एक नया ऋण था, इसलिए सलाहकार की नियुक्ति के लिए नए सिरे से निविदा की आवश्यकता थी। यद्यपि, उत्तराखण्ड शहरी क्षेत्र विकास प्राधिकरण ने नए ऋण समझौते के अंतर्गत कार्यों के लिए मौजूदा डी एस सी¹⁰¹ की सेवाओं का उपयोग करने का निर्णय लिया (मई 2018) जो नए सलाहकार को चिह्नित करने के अवसर से वंचित होना दर्शाता था।

विभाग ने निविदा प्रक्रिया को पूरा करने में तीन वर्ष का समय लिया और अप्रैल 2021 में नए डी एस सी को नियुक्त करने के लिए एक नया समझौता किया। पुराने समझौते को मई 2018 से अप्रैल 2021 के बीच पाँच¹⁰² बार बढ़ाया गया था। नए ऋण के सापेक्ष कार्य के लिए उक्त सलाहकार को 2020-21 के दौरान ₹ 8.06 करोड़ की धनराशि का भुगतान किया गया था।

इस प्रकार, निविदा आमंत्रित किए बिना नए ऋण के कार्यों के लिए पूर्व नियुक्त सलाहकार को ₹ 8.06 करोड़ का भुगतान किया गया जो अनियमित और नियमों के विरुद्ध था।

इसे इंगित किये जाने पर, राज्य सरकार ने (सितम्बर 2023) अवगत कराया कि नए डी एस सी की अधिप्राप्ति की प्रक्रिया 2018 में समय पर शुरू की गई थी। चूंकि नए ऋण समझौते के अन्तर्गत कार्य शुरू करने के लिए प्रारंभिक कार्य को समय पर पूरा करना आवश्यक था, इसलिए ए डी बी द्वारा दिये गये सुझाव के अनुसार तत्कालीन

⁹⁹ मै. टाटा कंसल्टेंसी इंजीनियरस लि., रोडिक कंसल्टेंटस प लि के साथ संयुक्त उद्यम में।

¹⁰⁰ ऋण संख्या 4,148-आई एन डी को मार्च 2018 में सैद्धांतिक रूप से मंजूरी दी गई थी। भारत सरकार ने दिसम्बर 2021 में ए डी बी के साथ समझौता किया था।

¹⁰¹ मै. टाटा कंसल्टेंसी इंजीनियरस लि., रोडिक कंसल्टेंटस प लि के साथ संयुक्त उद्यम में।

¹⁰² जनवरी 2019, अप्रैल 2019, जनवरी 2020, सितम्बर 2020 और अप्रैल 2021।

डी एस सी को विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने और अन्य संबंधित कार्यों के लिए समय वृद्धि दी गयी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्राधिकरण ने नए ऋण समझौते के अंतर्गत, नए डी एस सी के चयन के लिए नई निविदा जारी नहीं की और पुराने सलाहकार को तीन वर्ष की अवधि में पांच बार विस्तार दिया। नए ऋण के सापेक्ष कार्य, पहले से लगे डी एस सी द्वारा कराया गया था जो उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली के विपरीत था।

2.7 अनियमित खरीद के कारण ₹ 75.49 लाख का अतिरिक्त व्यय

उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली 2017 (अध्याय 1 का खण्ड 7) में प्रावधान है कि सामग्री और मर्दे, जिन्हें सामान्य उपयोग की मर्दों के रूप में चिन्हित किया गया है और जिनकी सरकार के विभिन्न विभागों और एजेंसियों को बार-बार आवश्यकता होती है, उन्हें राज्य सरकार को केंद्रीय क्रय संगठन या राज्य सरकार के प्रशासनिक विभागों द्वारा किए गए दर संविदा पर खरीदा जाएगा। ऐसी दर संविदाओं का समस्त विवरण विभाग/ सरकार की वेबसाइट पर रखा जाना चाहिए। विभाग/संगठन यह सुनिश्चित करेगा कि दर संविदा का मूल्य, बाजार भाव या अन्य संगठनों में अन्य समान दर संविदाओं में दिये गये मूल्य से अधिक न हों एवं ऐसे दर संविदा आमतौर पर एक समय में एक वर्ष के लिए संपन्न किए जा सकते हैं।

नियम (अध्याय 1 का खण्ड 3) आगे यह प्रावधान करता है कि निम्नतम दरों का लाभ प्राप्त करने के लिए यथासाध्य अधिकतम आवश्यक मात्रा की एक साथ अधिप्राप्ति का प्रयास किया जाएगा एवं अधिप्राप्ति के मूल्य को कम करने के लिए मांग को विभाजित नहीं किया जाएगा और न ही कुल मांग के अनुमानित मूल्य के संदर्भ में अपेक्षित उच्च प्राधिकारी की मंजूरी प्राप्त करने की आवश्यकता से बचने के लिए क्रय करने की मात्रा को छोटे-छोटे भागों में विभाजित किया जाएगा। यह भी प्रावधान किया गया है (अध्याय 2 का खण्ड 35) कि सभी विभागों को ₹ 2.50 लाख से अधिक की समस्त वस्तुओं/ सामग्रियों और सेवाओं की अधिप्राप्ति के लिए ई-प्रोक्योरमेंट का उपयोग करना चाहिए।

नगर निगम, ऋषिकेश के अभिलेखों (अगस्त 2021) की जाँच में पाया गया कि चूना पाउडर, ब्लीचिंग पाउडर और मैलाथियान पाउडर, जिनका उपयोग अक्सर स्वच्छता कार्यों में किया जाता है, वर्ष 2020-21 के दौरान एक ही विक्रेता¹⁰³ से एक बार ली गयी कोटेशन के आधार ₹ 1.01 करोड़ के मूल्य पर टुकड़ों में खरीदे गए थे। इसके

¹⁰³ मै. हिमालयन ईलेक्ट्रिक एण्ड सिविल इंजीनियरिंग वर्क्स ऋषिकेश।

अतिरिक्त, कम दरों का लाभ उठाने और जेम पोर्टल के माध्यम से उक्त सामग्री की खरीद के लिए कोई प्रयास नहीं किए गए।

आगे, जाँच से पता चला कि नगर निगम, ऋषिकेश ने उक्त सामग्री का क्रय (जेम) पोर्टल¹⁰⁴ पर उपलब्ध कीमत से तीन से पाँच गुना अधिक कीमत पर किया गया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 75.49 लाख का अधिक व्यय हुआ, जिसका विवरण तालिका-2.7.1 में दिया गया है।

तालिका-2.7.1: व्ययाधिक्य का विवरण

(₹ लाख में)

सामग्री	वर्ष के दौरान टुकड़ों में क्रय	मात्रा (कुंतल में)	क्रय दर नगर निगम ऋषिकेश (प्रति कुंतल)	क्रय सामग्री का मूल्य	जेम दर (प्रति कुंतल)	क्रय किए गए सामग्री का जेम के अनुसार मूल्य	अतिरिक्त लागत
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)*(4)	(6)	(7)=(3)*(6)	(8)=(5)-(7)
चूना पाउडर	22	1455	0.035	50.93	0.009	13.10	37.83
ब्लीचिंग पाउडर	11	445	0.0588	26.17	0.01099	4.89	21.28
मैलाथियान पाउडर	11	445	0.0548	24.39	0.018	8.01	16.38
योग				101.49		26.00	75.49

इसके अतिरिक्त, यह भी देखा गया कि नगर निगम, ऋषिकेश द्वारा अन्य फर्मों से वर्ष 2019-20 में चूना पाउडर ₹ 418.00 प्रति क्विंटल की दर पर कोटेशन के आधार पर खरीदा जा रहा था, और 2020-21 के दौरान चूना पाउडर ₹ 3,500.00 प्रति क्विंटल पर खरीदा गया था, जो 2019-20 की दरों की तुलना में आठ गुना से अधिक था। इसके अतिरिक्त, समीपवर्ती नगर निगम देहरादून में 2020-21 के दौरान चूना पाउडर और ब्लीचिंग पाउडर क्रमशः ₹ 483 और ₹ 3,158 प्रति क्विंटल की दर पर खरीदा गया था।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि उक्त खरीद उत्तराखण्ड (उत्तर प्रदेश नगर निगम अधिनियम 1959) संशोधन अधिनियम, 2017¹⁰⁵ के नियम 123 का उल्लंघन करके की गई थी क्योंकि ₹ 1.01 करोड़ की सामग्री नगर निगम बोर्ड के प्रस्ताव/अनुमोदन के बिना खरीदी गई थी।

प्रकरण इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार द्वारा अवगत कराया गया (नवम्बर 2023) कि मार्च 2020 में कोविड महामारी के कारण जेम पोर्टल से अधिप्राप्ति हेतु प्रशासनिक स्वीकृति सम्बन्धी प्रक्रिया पूर्ण नहीं हो पायी थी। लोकहित

¹⁰⁴ अगस्त 2021, मैलाथियान ₹ 18.00 प्रति किग्रा।

¹⁰⁵ उत्तराखण्ड राज्य के शहरी विकास विभाग पर प्रभावी।

सुनिश्चित करने के उद्देश्य से विभाग द्वारा सामग्री टुकड़ों में क्रय नहीं की गयी थी अपितु निर्धारित प्रक्रिया अपनाते हुये उपलब्ध स्रोतों से की गयी गयी थी। आपूर्तिकर्ता को बाजार मूल्य, कोटेशन में अंकित मूल्य व सरकारी मूल्य में जो भी न्यूनतम हो, उस पर आपूर्ति करने को निर्देशित किया गया था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा निर्धारित प्रक्रिया का अनुपालन किए बिना जेम-पोर्टल में प्रदर्शित दरों से उच्च दरों पर एकल स्रोत आपूर्तिकर्ता से एवं टुकड़ों में अनियमित क्रय किया गया जो यह प्रदर्शित करता है कि विभाग नियमों का अनुपालन करने और पारदर्शी, प्रतिस्पर्धी एवं प्रभावी खरीद प्रक्रिया को लागू करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप ₹ 75.49 लाख का अधिक व्यय हुआ।

2.8 कुम्भ मेला कार्यों के प्रबंधन और कार्यान्वयन पर विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा

2.8.1 प्रस्तावना

कुम्भ मेला, जिसका हिंदुओं के लिए गहरा धार्मिक महत्व है, चार शहरों यथा, हरिद्वार (उत्तराखण्ड), प्रयागराज (उत्तर प्रदेश), नासिक (महाराष्ट्र) और उज्जैन (मध्य प्रदेश) में बारी-बारी से प्रत्येक 12 वर्षों की अवधि में आयोजित किया जाता है। प्रत्येक कुम्भ मेले में तीर्थयात्रियों की एक बड़ी भीड़ देखी जाती है। इसलिए, इसके सफल कार्यान्वयन के लिए अवसंरचना में सुधार/निर्माण, सेवाएं और कनेक्टिविटी प्रदान करने के लिए कई पहल करने की आवश्यकता है।

कुम्भ मेला 2021, 01 अप्रैल 2021 से 30 अप्रैल 2021 तक हरिद्वार में गंगा नदी के तट पर आयोजित किया गया था। बेहतर प्रशासनिक नियंत्रण और तीर्थयात्रियों को बेहतर सेवाएं प्रदान करने के लिए, कुम्भ मेला क्षेत्र को राज्य के चार जिलों¹⁰⁶ में पड़ने वाले 23 सेक्टरों में विभाजित किया गया था। 19 नोडल विभागों/कार्यालयों¹⁰⁷ के अंतर्गत राज्य सरकार के विभिन्न कार्यालयों/स्थानीय निकायों द्वारा अवसंरचना के कार्यों और अन्य सेवाओं को प्रारम्भ किया गया। नवम्बर 2021 से जनवरी 2022 तक कुम्भ मेला कार्यों की लेखापरीक्षा संपादित की गयी थी, जिसमें कुम्भ मेला से संबंधित अभिलेख और अन्य प्रासंगिक अभिलेखों का निरीक्षण/विश्लेषण किया गया

¹⁰⁶ हरिद्वार, देहरादून, टिहरी और पौड़ी।

¹⁰⁷ लो नि वि, सिंचाई, ग्रा नि वि नगर निगम, स्वास्थ्य, मेलाधिष्ठान, पेयजल, जल संस्थान, बिजली, परिवहन, होमगार्ड्स, सूचना, गृह, वन, डी एस ओ, डेयरी, पी आ रडी, संस्कृति, पर्यटन।

था। लेखापरीक्षा में राज्य के शहरी विकास विभाग द्वारा मेलाधिकारी को आवंटित अनुदान के सापेक्ष किए गए व्यय और मुख्यमंत्री के विवेकाधीन कोष से आवंटित धनराशि से किए गए व्यय को सम्मिलित किया गया।

2.8.1.1 संगठनात्मक ढांचा

शहरी विकास विभाग, कुम्भ मेला के आयोजन के लिए नोडल विभाग और मेला प्रशासन के लिए प्रशासनिक विभाग था। राज्य सरकार ने कुम्भ मेलाधिकारी को मेला प्रशासन कार्यालय के मुख्य कार्यकारी अधिकारी के रूप में कार्य करने के लिए नियुक्त (जून 2019) किया। कुम्भ मेला में आने वाले तीर्थयात्रियों/ श्रद्धालुओं और नागरिकों की संपूर्ण स्वास्थ्य देखभाल सुनिश्चित करने के उद्देश्य से मेलाधिकारी, चिकित्सा स्वास्थ्य को भी नामित किया गया था। कुम्भ मेला के मेला प्रशासन हेतु संगठनात्मक ढांचा निम्नवत है:



2.8.1.2 मेलाधिकारी कार्यालय की स्थापना

कुम्भ मेला का आयोजन संयुक्त प्रांत मेला अधिनियम, 1938 (मेला अधिनियम) के प्रावधानों के अनुसार किया जाता है। राज्य सरकार कुम्भ मेले के प्रारम्भ होने से तीन-चार वर्ष पूर्व ही जिलाधिकारी स्तर के अधिकारी को मेलाधिकारी नियुक्त करके योजना प्रारम्भ कर देती है, जिनकी शक्तियाँ एवं उत्तरदायित्व अधिनियम में सुनिश्चित किये गये हैं। कुम्भ मेला 2021 के आयोजन के लिए, राज्य सरकार ने जून 2019 में जिलाधिकारी, हरिद्वार को मेलाधिकारी नियुक्त किया था।

2.8.1.3 वित्तीय प्रबंधन

मेले के प्रभावी प्रबंधन और प्रशासन के लिए जिसमें तीर्थयात्रियों और आगंतुकों की सुविधा के लिए स्थायी या अस्थायी अवसंरचनात्मक ढांचे/सेवाएं, नवीनीकरण और कनेक्टिविटी प्रदान करना और निर्माण करना शामिल है, केन्द्र और राज्य सरकार

द्वारा धनराशि आवंटित किया जाता है। कुम्भ मेला, 2021 के लिए ₹ 819.80 करोड़ (केंद्रीय अंश ₹ 700 करोड़ और राज्य अंश ₹ 119.80 करोड़¹⁰⁸) के कुल आवंटन के सापेक्ष, मेलाधिकारी को ₹ 806.15 करोड़ की धनराशि जारी की गई थी। मेलाधिकारी ने दिसम्बर 2021 तक कार्यदायी संस्थाओं को ₹ 586.93 करोड़ धनराशि (73 प्रतिशत) जारी की गई। विभिन्न विभागों को आवंटित और जारी की गई धनराशि का विवरण नीचे तालिका-2.8.1 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.8.1: आवंटित एवं जारी धनराशि का विवरण (दिसम्बर 2021 तक)

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विभाग	कार्यों की संख्या	स्वीकृत धनराशि	राज्य सरकार द्वारा मेलाधिकारी को जारी धनराशि	मेलाधिकारी द्वारा कार्यकारी संस्थाओं को जारी धनराशि	जमा शेष
1	लोक निर्माण विभाग	107	226.02	225.63	189.25	36.38
2	सिंचाई विभाग	38	181.39	179.84	146.70	33.14
3	ग्रामीण निर्माण विभाग	18	23.45	23.45	20.34	3.11
4	नगर निगम	12	54.92	51.10	23.01	28.09
5	मेला स्वास्थ्य	21	76.14	70.10	27.77	42.33
6	मेला अधिष्ठान	15	61.71	57.64	23.42	34.22
7	पेयजल	37	61.63	61.20	51.82	9.38
8	जल संस्थान	15	23.73	22.58	16.67	5.91
9	ऊर्जा विभाग	23	59.27	44.92	28.58	16.34
10	परिवहन विभाग	4	6.57	6.57	4.36	2.21
11	होम-गार्ड	2	7.75	7.75	6.97	0.78
12	सूचना विभाग	3	5.33	5.33	2.86	2.47
13	गृह विभाग	10	71.25	39.69	36.05	3.64
14	वन विभाग	4	1.38	1.38	1.19	0.19
15	खाद्य आपूर्ति विभाग	3	4.09	4.09	3.91	0.18
16	डेयरी विभाग	1	0.35	0.35	0.27	0.08
17	पी.आर.डी.	1	1.80	1.80	1.44	0.36
18	संस्कृति विभाग	1	0.41	0.41	0.03	0.38
19	पर्यटन विभाग	1	2.32	2.32	2.28	0.04
	योग	316	869.51	806.15	586.92	219.23

स्रोत : मेलाधिकारी।

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि दिसम्बर 2021 तक मेलाधिकारी स्तर पर ₹ 219.23 करोड़ (27 प्रतिशत) की धनराशि अभी भी अनुपयोगी पड़ी हुई थी।

लेखापरीक्षा के दौरान पायी गई कमियों की चर्चा आगामी प्रस्तरों में की गई है।

¹⁰⁸ ₹ 119.80 करोड़ की राशि में ₹ 52.05 लाख शामिल था जो पिछले कुंभ मेले से संबंधित था।

2.8.2 कुम्भ मेला अधिष्ठान

2.8.2.1 पी एल ए/ बैंक खातों में निधियों को अवरुद्ध रखना

व्यक्तिगत खाता बही (पी एल ए) को छोड़कर, जो कुछ शर्तों के अंतर्गत संचालित होते हैं, कोई भी लोक सेवक किसी वित्तीय वर्ष की समाप्ति के बाद सार्वजनिक धनराशि को रोक कर नहीं रख सकता है। इसे सुविधाजनक बनाने के लिए, राज्य सरकार ने सभी मौजूदा बैंक खातों को बंद करने का निर्देश दिया (सितम्बर 2009) और वित्त विभाग की विशेष अनुमति के बिना बैंक खाते खोलने पर रोक लगा दी। इसके अतिरिक्त, खोले गए बैंक खातों पर अर्जित ब्याज को तुरंत कोषागार में जमा करना आवश्यक था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कुम्भ मेला निधि की एक बड़ी मात्रा बैंक खातों में अवरुद्ध पड़ी थी। पी एल ए खातों की जाँच से पता चला कि निष्पादित की जाने वाली 13 परियोजनाओं को रद्द कर दिया गया था और इन परियोजनाओं के निस्तारण के लिए रखी गई ₹ 36.99 करोड़ की धनराशि राज्य सरकार को वापस नहीं की गई थी, जिसके परिणामस्वरूप धनराशि अवरुद्ध हुई।

इसे इंगित किए जाने पर राज्य सरकार ने अपने उत्तर में कहा (अगस्त 2023) कि पी एल ए में पड़ी धनराशि मार्च 2023 में राज्य सरकार के संबंधित शीर्ष में स्थानांतरित कर दी गई थी। हालाँकि, जिन परियोजनाओं के लिए धनराशि जारी की गयी थी, उन्हें रद्द कर दिए जाने के बाद बची हुई धनराशि वापस करने में देरी पर राज्य सरकार ने कोई उत्तर नहीं दिया। इसके अतिरिक्त, 20 माह से अधिक समय तक धनराशि अवरुद्ध करने के बाद उक्त कार्रवाई की गई है। केन्द्र सरकार को अव्ययित धनराशि वापस करने की कार्रवाई उपलब्ध नहीं थी।

2.8.2.2 अपूर्ण उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना

वित्तीय नियमों के अनुसार, कोई भी कार्य तभी पूर्ण माना जाता है, जब संबंधित कार्यदायी संस्था उस कार्य के लिए प्राप्त धनराशि के सापेक्ष किए गए व्यय का पूर्णता प्रमाण पत्र और उपयोगिता प्रमाण पत्र सक्षम प्राधिकारी को प्रेषित कर देता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मेलाधिकारी ने शहरी विकास विभाग को ₹ 362.19 करोड़ (वर्ष 2019-20 में जारी) के उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किए, जिन्होंने फरवरी 2021 तक इसे केन्द्र सरकार को प्रेषित कर दिया। संबंधित अभिलेखों के सत्यापन से पता चला कि मेलाधिकारी ने कार्यदायी संस्थाओं को उक्त तिथि तक ₹ 345.87 करोड़ की धनराशि जारी की थी। इस प्रकार, जारी किए गए

उपयोगिता प्रमाण पत्र वास्तविक व्यय पर आधारित नहीं थे, जो स्पष्ट रूप से मेलाधिकारी द्वारा शहरी विकास विभाग के साथ-साथ केन्द्र सरकार को अपूर्ण रिपोर्टिंग की ओर इंगित करता है।

इसे इंगित किए जाने पर, विभाग ने कहा (मई 2023) कि जारी की गई धनराशि के आधार पर उपयोगिता प्रमाणपत्र, मेला अधिष्ठान द्वारा सरकार/भारत सरकार को प्रेषित कर दी गई थी। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने अपने उत्तर में (अगस्त 2023) कहा कि जारी की गई धनराशि और उससे व्यय के मिलान के पश्चात उपयोगिता प्रमाण पत्र के साथ राज्य सरकार को रिपोर्ट भेजने के लिए मेला अधिकारी को निर्देश जारी (जून 2023) कर दिये गए।

2.8.3 स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण

2.8.3.1 ₹ 9.50 करोड़ की लागत वाली मैग्नेटिक रेजोनेंस इमेजिंग मशीन की खरीद में विक्रेता को अनुचित लाभ

मेला अस्पताल में मैग्नेटिक रेजोनेंस इमेजिंग (एम आर आई) मशीन खरीदने के लिए मेलाधिकारी स्वास्थ्य, द्वारा एक ई-निविदा जारी की गयी थी (दिसम्बर 2020)।

अभिलेखों की जांच में, यह पाया गया कि मेसर्स बोस्टन आइवी हेल्थकेयर सॉल्यूशंस, प्राइवेट लिमिटेड, मुंबई को निविदा प्रक्रिया में सफल घोषित किया गया था और उक्त एम आर आई मशीन के लिए विक्रेता को ₹ 8.92 करोड़ (जी एस टी सहित) की धनराशि का क्रय आदेश जारी किया गया (फरवरी 2021)। अनुबंध की शर्त के अनुसार यदि आपूर्तिकर्ता अनुबंध में निर्दिष्ट अवधि के भीतर किसी भी या सभी

मेला अस्पताल, हरिद्वार का भौतिक निरीक्षण (जनवरी 2022)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कुम्भ मेले (अप्रैल 2021) के समापन के बाद भी रेडियोलॉजिस्ट की तैनाती न होने के कारण एम आर आई की सुविधा जनता के लिए उपलब्ध नहीं थी। चिकित्सा अधीक्षक ने बताया कि संचालन के लिए महानिदेशक, चिकित्सा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, उत्तराखण्ड को प्रस्ताव भेजा जाएगा।

उपकरणों को वितरित करने या सेवाएं देने में विफल रहता है, तो क्रेता प्रति सप्ताह 0.5 प्रतिशत की कटौती करेगा, जो परिनिर्धारित क्षति (प क्ष) के रूप में अनुबंध के 10 प्रतिशत की अधिकतम कटौती के अधीन होगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कंपनी निर्धारित अवधि (मार्च 2021) के भीतर एम आर आई मशीन की आपूर्ति करने में विफल रही और मशीन की आपूर्ति अक्टूबर 2021 में की गई। मशीन का उपयोग उस उद्देश्य के लिए नहीं किया जा सका, जिस हेतु

इसे खरीदा गया था और इस प्रकार, उक्त खरीद का उद्देश्य विफल हो गया। अनुबंध की शर्तों के अनुसार, विक्रेता को आपूर्ति में 201 दिन (28 सप्ताह) की देरी के कारण पक्ष के रूप में ₹ 89.20 लाख¹⁰⁹ की धनराशि ली जानी थी, लेकिन मेलाधिकारी स्वास्थ्य, ने विलंबित आपूर्ति पर कोई पक्ष नहीं लगाया, जिसके परिणामस्वरूप विक्रेता को अनुचित लाभ हुआ।

इसे इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार ने अवगत कराया (अगस्त 2023) कि एम आर आई मशीन राज्य निधि से खरीदी गई थी न कि कुम्भ मेला निधि से। हालाँकि, राज्य सरकार की निधियों से एम आर आई मशीन की खरीद मेलाधिकारी-स्वास्थ्य को देर से आपूर्ति पर परिनिर्धारित क्षति लगाने के अपने कर्तव्य से मुक्त नहीं करती है, जबकि इस संबंध में अनुबंध में पर्याप्त प्रावधान थे।

2.8.3.2 कुम्भ मेले के दौरान कोविड परीक्षण

मेलाधिकारी, स्वास्थ्य के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि राज्य सरकार ने, नवीनतम¹¹⁰ नकारात्मक आर टी-पी सी आर परीक्षण रिपोर्ट के बिना, कुम्भ मेले में आने वाले तीर्थयात्रियों/श्रद्धालुओं के लिए मुफ्त कोविड-19 परीक्षण की व्यवस्था की थी। तदनुसार, राज्य सरकार ने मेलाधिकारी, चिकित्सा स्वास्थ्य को कोविड-19 का अधिकतम परीक्षण करने के लिए निजी प्रयोगशालाओं को शामिल करने का निर्देश दिया। अभिलेखों की जाँच से पता चला कि कुम्भ मेले के दौरान 10 सूचीबद्ध प्रयोगशालाओं द्वारा 2,51,457 कोविड परीक्षण किए गए थे। लेखापरीक्षा के दौरान पायी गई कमियों की चर्चा आगामी प्रस्तारों में की गई है।

(अ) निजी प्रयोगशालाओं की चयन प्रक्रिया में अनियमितता

उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2017 {नियम 25 (ड)} में प्रावधान है कि सक्षम प्राधिकारी, उन कार्यों, जिनके लिए उच्च स्तर की तकनीकी कौशल या जटिल अथवा नवीन प्रौद्योगिकी की आवश्यकता होती है, अभिरुचि की अभिव्यक्ति/ योग्यता के लिए अनुरोध (एक्सप्रेसन ऑफ इन्टरेस्ट/रिक्वेस्ट फॉर क्वालिफिकेशन) के माध्यम से ठेकेदारों का चयन करने का निर्णय ले सकता है। इस विधि के अधीन, पात्र और भावी निविदाताओं की लघुसूची तैयार की जाती है। इसके अतिरिक्त, मूल्यांकन की निष्पक्ष और पारदर्शी प्रणाली सुनिश्चित करने के लिए, सक्षम प्राधिकारी एक समिति

¹⁰⁹ प्रति सप्ताह 0.5 प्रतिशत, अनुबंध मूल्य से अधिकतम 10 प्रतिशत की कटौती के अधीन।

¹¹⁰ यात्रा की तारीख से 72 घंटे पहले।

का गठन करेगा जिसमें समान प्रकार की परियोजनाओं/प्रौद्योगिकी से परिचित विशेषज्ञ भी शामिल होंगे। अभिलेखों की जाँच से प्रयोगशालाओं को सूचीबद्ध करने में निम्नलिखित कमियाँ पायी गईं:

- सूचीबद्ध होने वाली वाली प्रयोगशालाओं के चयन के लिए किसी समिति का गठन नहीं किया गया था। इसके बजाय, मेलाधिकारी ने स्वयं निजी प्रयोगशालाओं का चयन/सूचीबद्ध किया।
- अभिरुचि की अभिव्यक्ति में लघुसूची के लिए निर्धारित तीन प्रमुख मानदंडों का पालन, जैसे (i) ₹ 100 के स्टॉप पेपर पर प्रयोगशाला की सत्यनिष्ठा और गैर-काली सूची में डालने (ब्लैकलिस्टिंग) का प्रमाण पत्र (ii) भारतीय आयुर्विज्ञान अनुसंधान परिषद (आई सी एम आर)/उत्तराखण्ड के अंतर्गत प्रयोगशाला का पंजीकरण और (iii) प्रयोगशाला की दैनिक परीक्षण क्षमता की घोषणा का पालन नहीं किया गया था। केस स्टडी-1 में इसी बात पर नीचे प्रकाश डाला गया है:

केस स्टडी-1

- सूचीबद्ध सेवा प्रदाताओं में से एक "मैक्स कॉर्पोरेट सर्विसेज, नई दिल्ली" की अपनी कोई प्रयोगशाला नहीं थी, किन्तु उक्त सेवा प्रदाता द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों की प्रामाणिकता सुनिश्चित किए बिना उसका चयन किया गया था। सेवा प्रदाता ने अपने आवेदन पत्र में घोषणा की कि फर्म आर ए टी¹¹¹ और आर टी-पी सी आर¹¹² परीक्षण के लिए अधिकृत है एवं राष्ट्रीय परीक्षण और अंशशोधन प्रयोगशाला प्रत्यायन बोर्ड (एन ए बी एल) द्वारा मान्यता प्राप्त है एवं आई सी एम आर द्वारा अनुमोदित है। हालाँकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि फर्म ने स्वयं परीक्षण करने के बजाय, इन परीक्षणों (मार्च 2021) को करने के लिए अन्य फर्मों के साथ समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए थे। इस प्रकार, सेवा प्रदाता द्वारा गलत जानकारी और झूठी घोषणा दी गई थी। इसके अतिरिक्त, चार प्रयोगशालाओं ने त्रुटिपूर्ण दस्तावेज¹¹³ प्रस्तुत किए और आवश्यक मापदंडों¹¹⁴ को पूरा नहीं किया, लेकिन मेलाधिकारी द्वारा उन्हें सूचीबद्ध किया गया।

¹¹¹ रैपिड एंटीजन टेस्ट।

¹¹² रिवर्स ट्रांसक्रिप्शन-पोलीमरेज चेन रिएक्शन।

¹¹³ i. डॉ. रेमेडीज़ लैब, हैदराबाद: आवेदन के साथ स्टॉप पेपर पर शपथ पत्र और प्रयोगशाला क्षमता का प्रमाण प्रदान नहीं किया गया था, ii. अंजलि लैब, हरियाणा: आवेदन के साथ कोई वांछित रिकॉर्ड नहीं, iii. हेमो जीनोमिक प्राइवेट लिमिटेड, बेंगलुरु: आवेदन के साथ शपथ पत्र संलग्न नहीं था और iv. मैक्स कॉर्पोरेट सर्विसेज, नई दिल्ली: आवेदन के साथ आई सी एम आर/उत्तराखण्ड में प्रयोगशाला के पंजीकरण का प्रमाण पत्र नहीं था, लेकिन अन्य दो प्रयोगशाला (डॉ. लालचंदानी और नलवा) के प्राधिकरण पत्र इसके साथ संलग्न थे।

¹¹⁴ (i) ₹ 100 के स्टॉप पेपर पर प्रयोगशाला की सत्यनिष्ठा और गैर-ब्लैकलिस्टिंग का प्रमाण पत्र (ii) आई सी एम आर/ उत्तराखण्ड के अंतर्गत प्रयोगशाला का पंजीकरण और (iii) प्रयोगशाला की दैनिक परीक्षण क्षमता की घोषणा।

- प्रयोगशालाओं के चयन में, आवेदन जमा करने की अंतिम तिथि (ई ओ आई के अनुसार), 15 जनवरी 2021 थी। यह पाया गया कि पंद्रह प्रयोगशालाओं में से छः निजी प्रयोगशालाओं ने मार्च और अप्रैल 2021 में आवेदन किया था और परीक्षण के लिए अधिकृत थे।

यह इंगित किये जाने पर, मुख्य चिकित्सा अधिकारी, हरिद्वार ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार करते हुए कहा कि तत्कालीन मेला अधिकारी (स्वास्थ्य) को अनियमितताओं के कारण निलंबित कर दिया गया था। उत्तर से स्वतः स्पष्ट है कि आर ए टी/ आर टी-पी सी आर परीक्षण करने के लिए उक्त फर्म का अनियमित चयन हुआ था।

(ब) आई सी एम आर पोर्टल की लॉगिन आईडी के विलम्ब आवंटन के कारण सार्वजनिक स्वास्थ्य का संकट

आई सी एम आर के दिशानिर्देशों के अनुसार, सभी प्रयोगशालाओं के लिए आई सी एम आर डेटाबेस में कोविड-19 परीक्षण रिपोर्ट अपलोड करना और इसे राज्य/जिला स्तर के अधिकारियों को प्रतिवेदित करना अनिवार्य था ताकि रोगियों की उचित निगरानी और संपर्क स्थापित किया जा सके।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि लॉगिन आईडी बनाने के लिए मुख्य चिकित्सा अधिकारी (सी एम ओ) से अनुरोध करने में, पांच निजी प्रयोगशालाओं के संबंध में 03 से 25 दिनों का विलम्ब हुआ। विवरण तालिका-2.8.2 में दिया गया है

तालिका-2.8.2: आर ए टी और आर टी-पी सी आर परीक्षणों का विवरण

प्रयोगशाला का नाम	परीक्षण की आरंभ तिथि	लॉगिन आईडी जारी करने की तिथि	विलम्ब	कुल किये गये परीक्षण		लॉगिन आईडी जारी करने से पहले किए गए परीक्षण	
				आर ए टी	आर टी-पी सी आर	आर ए टी	आर टी-पी सी आर
नोवस पैथ, हरिद्वार	09.03.2021	03.04.2021	25	51,459	11,808	16,190	4,631
डी एन ए पैथ, देहरादून	03.04.2021	06.04.2021	03	19,804	2,894	761	0
फिक्की इमेजिंग, नई दिल्ली	01.04.2021	05.04.2021	04	1,426	5,086	0	43
मैक्स कॉर्पोरेट, नई दिल्ली	01.04.2021	09.04.2021	08	1,18,239	5,782	31,907	800
प्रेफेर्ड पैथ, रुड़की	31.03.2021	06.04.2021	06	4,260	696	142	32
योग				1,95,188	26,266	49,000	5,506

लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रयोगशालाएं परीक्षणों के परिणाम, आई सी एम आर पोर्टल पर समय से अपलोड करने में विफल रहीं, जिसमें 43 कोविड पॉजिटिव प्रकरण शामिल थे। इसके अतिरिक्त, पाँच में से दो प्रयोगशालाओं द्वारा कोई विवरण उपलब्ध नहीं कराया गया।

इसे इंगित किए जाने पर, मुख्य चिकित्सा अधिकारी, हरिद्वार ने कहा कि मैक्स कॉरपोरेट को छोड़कर सभी प्रयोगशालाओं का पंजीकरण समय पर किया गया था, लेकिन अतिरिक्त कार्यभार के कारण समय पर रिपोर्ट अपलोड नहीं की जा सकी। आगे कहा गया कि भौतिक (ऑफ़लाइन) रिपोर्ट समय पर उपलब्ध कराई गई, जिसके आधार पर पॉजिटिव (कोविड) परीक्षण वाले व्यक्तियों को उपचार प्रदान किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कोविड पॉजिटिव रोगियों के पंजीकरण और समय पर उपचार के दावे के संबंध में कोई अभिलेखीय साक्ष्य उपलब्ध नहीं था।

(स) प्रयोगशालाओं द्वारा संदिग्ध/अनियमित परीक्षण

कुम्भ मेले के दौरान, मेलाधिकारी स्वास्थ्य द्वारा सूचीबद्ध दस निजी प्रयोगशालाओं द्वारा 2,51,457 व्यक्तियों¹¹⁵ का परीक्षण¹¹⁶ किया गया। मेलाधिकारी स्वास्थ्य, केवल 1,18,605 (47 प्रतिशत) व्यक्तियों¹¹⁷ की जाँच करने वाली छः प्रयोगशालाओं का विवरण प्रदान कर सके। लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि:

- निजी प्रयोगशालाओं और सरकारी प्रयोगशालाओं के परीक्षण परिणाम एक ही समय अवधि के लिए भिन्न-भिन्न थे। उदाहरण के लिए, छः निजी प्रयोगशालाओं में आर ए टी परीक्षण के सकारात्मक प्रकरण 0.3 प्रतिशत से 6.5 प्रतिशत के बीच थे, जबकि सरकारी प्रयोगशालाओं में यह 7.7 प्रतिशत था।
- स्वास्थ्य सचिव (28 दिसम्बर 2020) ने संबंधित प्रभारी को आर ए टी/आर टी-पी सी आर परीक्षण से संबंधित संपूर्ण डेटाबेस की सॉफ्ट कॉपी और परीक्षण किए गए व्यक्तियों के मोबाइल नंबर, पहचान पत्र और आधार कार्ड का विवरण दिखाने वाले दैनिक पंजीकरण रजिस्टर को सत्यापित करने का निर्देश दिया। हालांकि, ये अभिलेख मेलाधिकारी, स्वास्थ्य के कार्यालय में उपलब्ध नहीं थे। इसलिए, परीक्षणों की प्रामाणिकता का विश्लेषण नहीं किया जा सका। बिना किसी सत्यापन के, दावा की गई कुल धनराशि ₹ 949.94 लाख के सापेक्ष ₹ 341.20 लाख का भुगतान किया गया। मेलाधिकारी स्वास्थ्य द्वारा भुगतान के पूर्व सत्यापन की अनदेखी कर संबंधित प्रयोगशालाओं को लाभ पहुंचाए जाने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

¹¹⁵ नोवस: 63,267, डी एन ए: 22,698, फिक्की: 6,512, स्टार: 1,933, हिंदुस्तान: 758, मैक्स कॉरपोरेट: 1,24,021, प्रेफर्ड: 4,956, आहूजा: 19,100, फोकस: 6,651 और कोरो: 1,561 ।

¹¹⁶ आर ए टी: 2,07,179 और आर टी-पी सी आर: 44,278 ।

¹¹⁷ नोवस: 63,267, डी एन ए: 22,698, स्टार: 1,933, प्रेफर्ड: 4,956, आहूजा: 19,100 और फोकस: 6,651।

- 448 व्यक्तियों (आर ए टी 378¹¹⁸ और आर टी-पी सी आर 70¹¹⁹) की प्रविष्टि दो बार पायी गयी और इसके लिए ₹ 1.69 लाख¹²⁰ की धनराशि का दावा किया गया था और उसके सापेक्ष दो पैथोलॉजिकल प्रयोगशालाओं¹²¹ को ₹ 0.66 लाख की धनराशि का भुगतान किया गया था।

- मेलाधिकारी स्वास्थ्य द्वारा उपलब्ध कराए गए सूचीबद्ध निजी प्रयोगशालाओं और कुम्भ मेला अवधि के दौरान, सी एम ओ द्वारा सूचीबद्ध समान प्रयोगशालाओं के तथ्यात्मक परीक्षण के विश्लेषण और सत्यापन पर, लेखापरीक्षा में पाया गया कि एक ही

प्रयोगशाला का नाम	आर ए टी	आर टी- पी सी आर
आहूजा पैथोलॉजी, देहरादून	227	11
नोवास पैथ, हरिद्वार	94	-
प्रेफर्ड पैथ, रुड़की	1	-
योग	322	11

नमूना रेफरल फार्म

(एस आर एफ)-आई

डी के 333

व्यक्तियों के

परीक्षण विवरण को

(आर ए टी: 322

और आर टी-पी सी

आर: 11) दोनों

कार्यालयों (मेलाधिकारी स्वास्थ्य और सी एम ओ, हरिद्वार) में दावा/ शामिल किया गया। विवरण तालिका-2.8.3 में दिया गया है। इससे पता चलता है कि दोनों कार्यालयों में बिना जांच के फर्जी परीक्षण विवरण शामिल किया गया था, जो एक गंभीर त्रुटि थी।

उपरोक्त के अतिरिक्त, पांच निजी प्रयोगशालाओं ने 105 व्यक्तियों के परीक्षण करने का दो बार दावा किया (आर ए टी 48 और आर टी-पी सी आर 57)। जबकि नोवस और प्रेफर्ड लैब ने बिलों में एक ही एस आर एफ आईडी दो बार उद्धृत करके

तालिका-2.8.4: दोहरे परीक्षणों का विवरण

लैब का नाम	दोहरे एस आर एफ आई डी		नामों में दोहरापन		आई सी एम आर आई डी में दोहरापन	
	आर ए टी	आर टी- पी सी आर	आर ए टी	आर टी- पी सी आर	आर ए टी	आर टी- पी सी आर
आहूजा पैथोलॉजी, देहरादून	-	-	2	22	-	-
डीएनए पैथ, देहरादून	-	-	23	14	2	-
फोकस इमेजिंग, नई दिल्ली	-	-	-	-	3	-
नोवस पैथ लैब, हरिद्वार	-	1	13	21	1	1
प्रेफर्ड पैथ लैब, रुड़की	1	-	2	-	1	-
स्टार इमेजिंग, नई दिल्ली	-	-	8	-	-	-
कुल	1	1	48	57	7	1

¹¹⁸ दोहरे मामले 56 और फर्जी मामले 322 ।

¹¹⁹ दोहरे प्रकरण 59 और फर्जी प्रकरण 11 ।

¹²⁰ आर ए टी @354 और आर टी-पी सी आर @500 प्रत्येक।

¹²¹ डी एन ए और नोवस पैथ लैब।

आर ए टी/आर टी-पी सी आर परीक्षण का दावा किया। इसके अतिरिक्त, चार निजी प्रयोगशालाओं ने एक ही आई सी एम आर आईडी के साथ आठ व्यक्तियों (आर ए टी 07 और आर टी पी सी आर 01) के दोहरे कोविड परीक्षण का दावा किया। विवरण साथ में दी गयी तालिका-2.8.4 में दिया गया है।

इसे इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार ने सूचित किया (अगस्त 2023) कि तत्कालीन मेलाधिकारी-स्वास्थ्य को कोविड परीक्षण में अनियमितता के कारण निलंबित कर दिया गया।

2.8.4 सिंचाई विभाग

सिंचाई विभाग को कुम्भ मेला-2021 के दौरान, तीर्थयात्रियों की सुविधा के लिए स्थायी/अस्थायी आधारभूत संरचना के निर्माण हेतु 31¹²² कार्य आवंटित किए गए थे, जिसमें स्थायी और अस्थायी सड़क कार्य और घाटों की मरम्मत/विस्तार शामिल थे। लेखापरीक्षा के दौरान उल्लिखित टिप्पणियों पर नीचे चर्चा की गई है:

2.8.4.1 अनियमित रूप से कार्य दिया जाना

सिंचाई खण्ड (सि ख) हरिद्वार की लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि ऊपरी गंगा नहर काँजवे (पक्की सड़क) के दाहिने किनारे पर धनौरी-सिडकुल सम्पर्क मार्ग के निर्माण के लिए ₹ 23.49 करोड़ की धनराशि स्वीकृत की गई थी (सितम्बर 2019)। कार्य को समय पर पूरा करने के लिए, सड़क के विभिन्न हिस्सों के लिए ई-निविदाएं आमंत्रित की गईं और उक्त कार्य को पूरा करने के लिए छः अनुबंध किए गए।

अनुबंधों में से एक अनुबंध¹²³ के तकनीकी निविदाओं के मूल्यांकन के दौरान, एक निविदादाता¹²⁴ द्वारा निविदा प्रपत्र¹²⁵ जमा करने से संबंधित शर्त पूरी नहीं की गई थी। उक्त निविदादाता को, जिसे अयोग्य घोषित किया जाना चाहिए था, सफल घोषित कर दिया गया और कार्य उसे आवंटित कर दिया गया। इस प्रकार, अधिप्राप्ति नियमावली के प्रावधानों का अनुपालन न करने के कारण ठेकेदार को अनुचित लाभ दिया गया।

इसे इंगित किए जाने पर राज्य सरकार ने अवगत कराया कि संबंधित अधीक्षण अभियंता को निलंबित कर दिया गया है।

¹²² हरिद्वार खण्ड- 22, नरेंद्रनगर खण्ड - 08 और रूड़की खण्ड - 01 कार्य।

¹²³ अनुबंध संख्या 22/एस ई/2019-20 दिनांक 19.12.2019 ₹ 1.03 करोड़ के लिए।

¹²⁴ में. कुमार कंस्ट्रक्शन।

¹²⁵ घोषणा और वारंटी से संबंधित प्रपत्र।

2.8.4.2 ठेकेदार को अनुचित लाभ

उत्तराखण्ड वित्तीय अधिकारों का प्रतिनिधायन 2018 के खंड-VI का प्रस्तर 3.16, एक प्राधिकारी द्वारा अनुबंध करने के लिए वित्तीय सीमाएं प्रदान करता है। इसके अतिरिक्त, निविदा को अंतिम रूप देते समय प्राधिकारी द्वारा, वित्तीय हस्त-पुस्तिका (खण्ड-6) अध्याय 14, (खण्ड-5) भाग 1 परिशिष्ट एवं उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमवाली, 2017 में दिए गए सभी निर्देशों का अवलोकन/पालन किया जाना चाहिए। नियम 369, वित्तीय हस्त-पुस्तिका (खंड-6) में यह भी प्रावधान है कि कोई भी व्यक्तिगत ठेकेदार उसी कार्य या आगणन के संबंध में दूसरा अनुबंध प्राप्त नहीं कर सकता है जबकि पहला अभी भी लागू है, यदि उसके अनुबंधों की कुल धनराशि संबंधित प्राधिकारी की स्वीकृति की शक्तियों से अधिक है।

सिंचाई खण्ड, रूड़की की लेखापरीक्षा में पाया गया कि जिला हरिद्वार में (चैनेज किमी 6.260 से 51.910) गंग नहर कावंड पट्टी रोड (जटवाड़ा पुल से मोहम्मदपुर पावरहाउस तक) के चौड़ीकरण और सौंदर्यीकरण कार्य करने के लिए, अधिशासी अभियंता ने एक ही ठेकेदार के साथ एक ही समय पर ₹ 116.44 लाख¹²⁶ के दो अनुबंधों पर हस्ताक्षर किए थे (सितम्बर 2019)¹²⁷, जो वित्तीय नियमों का उल्लंघन था। इसके अतिरिक्त, वित्तीय शक्तियों का भी उल्लंघन था क्योंकि अधिशासी अभियंता की अनुबंध करने की अधिकतम सीमा केवल ₹ 75.00 लाख है।

इसे इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार ने अवगत कराया कि आपत्ति को विभाग ने स्वीकार कर लिया है एवं सूचित किया गया है कि कार्योत्तर अनुमोदन लेकर लेखापरीक्षा और राज्य सरकार को अवगत करा दिया जायेगा।

2.8.4.3 सलाहकार का अनियमित चयन

उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2017 (नियम 59) में प्रावधान है कि सलाहकारों के एकल स्रोत चयन से आमतौर पर बचा जाना चाहिए क्योंकि यह प्रतिस्पर्धा का लाभ प्रदान नहीं करता है, चयन में पारदर्शिता का अभाव रहता है और अस्वीकार्य प्रथाओं को प्रोत्साहित कर सकता है। हालाँकि, कुछ विशेष परिस्थितियों में, यदि किसी विशेष सलाहकार का चयन करना आवश्यक होता है, जहाँ संबंधित विभाग/संगठन के समग्र

¹²⁶ अनुबंध सं. 07/ईई/2019-20 (कार्य क्रमांक 02) ₹ 58.58 लाख, अनुबंध सं. 08/ईई/2019-20 जॉब सं. 03) ₹ 57.85 लाख।

¹²⁷ जाब संख्या 02 की प्रारंभ और समाप्ति तिथियां क्रमशः 11 अक्टूबर 2019 और 10 फरवरी 2020 तथा जाब संख्या 03 की 19 नवम्बर 2019 और 18 मार्च 2020 थीं।

हित के संदर्भ में ऐसी फर्म/सलाहकार को नामांकित करने के लिए पर्याप्त परिस्थितियाँ और औचित्य मौजूद है, तो एकल स्रोत चयन के लिए पूर्ण औचित्य को दर्ज किया जाना चाहिए और ऐसे एकल स्रोत चयन करने से पहले सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त किया जाना चाहिए। ₹ 25.00 लाख से अधिक के एकल स्रोत चयन के लिए प्रशासनिक विभाग का अनुमोदन एवं वित्त विभाग की सहमति आवश्यक है।

सिंचाई खण्ड, हरिद्वार के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि जुलाई 2019 में अधी अभि, सिंचाई कार्य मण्डल, हरिद्वार एवं निदेशक, स्कूल ऑफ प्लानिंग एंड आर्किटेक्चर (एस पी ए), नई दिल्ली के मध्य एक अनुबंध पर हस्ताक्षर किए गए थे। अनुबंध के अनुसार, एस पी ए को हरिद्वार में आस्था पथ का व्यापक लैंडस्केपिंग (भू-निर्माण) डिजाइन तैयार करना था और इसका निर्माण करना था। जाँच के दौरान यह पाया गया कि सचिव, सिंचाई विभाग ने एस पी ए, नई दिल्ली को सलाहकार के रूप में नियुक्त करने के निर्देश दिए थे, परन्तु ऐसे एकल स्रोत चयन का कोई औचित्य अभिलेख में उपलब्ध नहीं था। सलाहकार को ₹ 26.00 लाख (18 प्रतिशत जी एस टी को छोड़कर) की धनराशि का भुगतान किया गया था, प्रशासनिक विभाग की मंजूरी और वित्त विभाग की सहमति आवश्यक थी लेकिन ऐसी कोई मंजूरी या वित्त विभाग की सहमति नहीं ली गई थी।

इस ओर इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार ने अवगत कराया कि उक्त नियमों की जानकारी न होने के कारण वित्तीय विभाग की सहमति नहीं ली गयी थी, जिसका पालन भविष्य में किया जायेगा।

विभाग के जवाब से यह स्वतः स्पष्ट हो गया कि विभाग द्वारा निर्धारित प्रक्रिया का पालन किये बिना अनियमित रूप से सलाहकार का चयन किया गया है।

2.8.4.4 घाट कार्यों पर ₹ 34.77 लाख का विचलन एवं अनियमित व्यय

उत्तराखण्ड सरकार द्वारा जारी आदेश¹²⁸ (मार्च 2021) के अनुसार हर की पैड़ी क्षेत्र में घाटों¹²⁹ की मरम्मत कार्य हेतु कुम्भ मेला अधिकार प्राप्त समिति द्वारा ₹ 45.51 लाख की धनराशि स्वीकृत की गई थी। हालाँकि, मेला प्रशासन द्वारा इस कार्य के लिए कोई बजट आवंटित नहीं किया गया था क्योंकि प्राक्कलन, उत्तराखण्ड सरकार द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया था।

¹²⁸ आदेश सं. 668/IV-3/2020-04(02)/2021 ।

¹²⁹ एम एस एंगल, चैन, हुक, टाइल, पत्थर, रेलिंग, सी.सी. मरम्मत आदि।

आगे यह भी देखा गया कि सिंचाई खण्ड हरिद्वार द्वारा ₹ 414.74 लाख के कुछ अन्य कार्यों से संबंधित एक अनुबंध (संख्या 14/एस ई/2020-21) के अंतर्गत कार्य की अतिरिक्त मदों के रूप में उपरोक्त कार्य (घाटों की मरम्मत) पर ₹ 34.77 लाख की धनराशि व्यय की गई थी।

यह इंगित किये जाने पर, राज्य सरकार ने अवगत कराया कि उक्त कार्य मेला प्रशासन¹³⁰ की अनुमति के बिना किया गया है तथा मेलाधिकारी हरिद्वार से अपेक्षा की गयी है कि समायोजित धनराशि ₹ 34.77 लाख की वसूली सम्बन्धित विभाग से तत्काल करायी जाए।

विभाग के उत्तर से स्वतः स्पष्ट था कि घाट कार्यों पर ₹ 34.77 लाख का अनियमित व्यय किया गया।

2.8.4.5 मेला प्रशासन के अनुमोदन के बिना ₹ 173.70 लाख के अतिरिक्त कार्य किये गये

कुम्भ मेलाधिकारी के निर्देशानुसार (पत्र संख्या 437/के एम/तकनीकी सेल/2020-21 दिनांक 22 जून 2020) कार्य के डिजाइन/ड्राइंग (नक्शा) में मेला प्रशासन की अनुमति एवं अनुमोदन के बिना परिवर्तन नहीं किया जाना चाहिए तथा बचत को अन्यत्र किसी अन्य मद पर खर्च करने का प्रयास नहीं किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, मुख्य अभियंता के पत्रांक 1571 दिनांक 20 मई 2020 के अनुसार यदि स्थल के निरीक्षण के दौरान अनुमोदित नक्शे में किसी आंशिक संशोधन की आवश्यकता हो तो उचित प्रस्ताव तैयार कर नियमानुसार सक्षम प्राधिकारी से अनुमोदित कराया जाना चाहिए।

कुम्भ मेला-2021 के अन्तर्गत नरेन्द्रनगर में गंगा नदी के दाहिने तट पर मुनि की रेती क्षेत्र में शेष आस्था पथ के निर्माण एवं सुदृढीकरण कार्य हेतु शासन से ₹ 1,280.10 लाख की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति अगस्त 2019 में प्राप्त हुई थी।

यह पाया गया कि अनुमोदित नक्शे और डिजाइन में परिवर्तन करके उपरोक्त स्वीकृत धनराशि कि बचत से चैनेज 00 से 680 मीटर में ₹ 173.70 लाख का अतिरिक्त भूनिर्माण कार्य किया गया था। उक्त के लिए मेला प्रशासन से स्वीकृत नहीं ली गई थी।

¹³⁰ मेला प्रशासन, कार्यदायी विभाग के लिए बजट अवमुक्त करने, तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने तथा कार्यों के प्रवेक्षण के लिए अधिकृत था।

इसे इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार ने अवगत कराया कि संबंधित विभाग के मुख्य अभियंता को मेलाधिकारी प्रशासन से कार्यान्वयन अनुमोदन लेने का निर्देश दिया गया है। इस प्रकार बिना पूर्वानुमोदन/मंजूरी के कराये गये ₹ 173.70 लाख के अतिरिक्त कार्य की पुष्टि होती है।

2.8.5 लोक निर्माण विभाग

2.8.5.1 बिना अनुमति के कार्य का बंटवारा और निष्पादन

उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2017 (अध्याय- I, नियम 27) में प्रावधान है कि कार्यों का एक समूह जो एक परियोजना बनाता है उसे एक कार्य माना जाएगा, और सक्षम प्राधिकारी से तकनीकी, प्रशासनिक एवं वित्तीय अनुमोदन को एक कार्य के रूप में लिया जाना चाहिए। केवल, उच्च अधिकारी की स्वीकृति प्राप्त करने की प्रक्रिया से बचने के लिए कार्य का विभाजन नहीं किया जाना चाहिए। आगे यह भी प्रावधान है (अध्याय- II, नियम 40) कि कोई भी कार्य तब तक शुरू नहीं किया जाएगा, या कोई दायित्व नहीं उठाया जाएगा जब तक कि प्रशासनिक/वित्तीय मंजूरी प्राप्त नहीं हो जाती है और सक्षम प्राधिकारी द्वारा व्यय करने के लिए धन उपलब्ध नहीं करा दिया जाता है।

अधिशाली अभियंता (ई ई), प्रांतीय खंड (पी डी), लोक निर्माण विभाग (पी डब्ल्यू डी), हरिद्वार की लेखापरीक्षा में पाया गया कि संबंधित अधिकारियों द्वारा कुम्भ मेला-2021 के लिए टेंटेज (तम्बू)/ बैरिकेडिंग (अवरोध लगाना) व्यवस्था, अस्थायी आश्रय स्थल और फायर वॉच टावर के निष्पादन के लिए 14 अतिरिक्त कार्यों (परिशिष्ट-2.8.1) को अनियमित स्वीकृति दी गई थी, जिसकी लागत ₹ 22.54 करोड़ थी। अधिकारियों¹³¹ द्वारा ₹ 2.00 करोड़ की उनकी प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों के अंतर्गत, कार्यों को विभाजित करके अनियमित रूप से स्वीकृति (मार्च 2021) दी गई थी। हालाँकि, इसके मुख्य कार्यों (₹ 7.81 करोड़) के लिए वित्तीय/तकनीकी स्वीकृतियाँ सक्षम प्राधिकारियों (क्रमशः राज्य सरकार और मुख्य अभियंता-पी डब्ल्यू डी) के स्तर से (कार्यों के समूह के रूप में) जारी की गईं (जनवरी 2021)। इसके अतिरिक्त, ₹ 2.93 करोड़ (परिशिष्ट-2.8.2) की लागत वाले आठ कार्यों को भी बिना वित्तीय स्वीकृति के दो प्रभागों¹³² द्वारा निष्पादित किया गया था।

¹³¹ मेलाधिकारी एवं अधिशाली अभियन्ता/अधीक्षण अभियन्ता।

¹³² पी डी, हरिद्वार (क्रमांक 1 से 7) और सीडी, लक्सर (क्रमांक 8)।

प्रकरण इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार ने अवगत कराया कि इन कार्यों की स्वीकृति राज्य की अधिकार प्राप्त समिति द्वारा 15 मार्च 2021 को दी गयी थी। हालांकि लेखापरीक्षा (फरवरी 2022) के दौरान और यहां तक कि बहिर्गमन गोष्ठी के समय भी विभाग के पास ऐसी कोई मंजूरी उपलब्ध नहीं थी।

2.8.5.2 दोषपूर्ण योजना

प्रांतीय खंड, लोक निर्माण विभाग, हरिद्वार की लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि दो पुलों के निर्माण और विघटन से संबंधित कार्य क्रमशः ₹ 14.08 करोड़ और ₹ 4.36 करोड़ की धनराशि के लिए स्वीकृत किए गए थे। प्रतिक्रिया में, प्रत्येक कार्य के लिए एकल निविदा प्राप्त हुई जिसमें विभाग द्वारा उद्धृत और स्वीकृत दरें, विभागीय दरों (*परिशिष्ट-2.8.3(अ) और 3(ब)*) की तुलना में क्रमशः 27.33 प्रतिशत और 26.23 प्रतिशत अधिक थीं। एक पुल को आसपास के क्षेत्र के भूविज्ञान, अपेक्षित यातायात की मात्रा, मौसम की स्थिति, हाइड्रोलिक डेटा इत्यादि जैसे विभिन्न कारकों को ध्यान में रखकर डिजाइन किया जाता है और तदनुसार ये कारक पुल का विस्तार तय करने में प्रभाव डालते हैं। पुल के डिजाइन को अंतिम रूप देने और विस्तृत परियोजना रिपोर्ट/अनुमान के अनुमोदन के बाद, कार्य की मदों की मात्रा में बदलाव की कम से कम गुंजाइश होती है।

जाँच में पाया गया कि विभाग ने प्राक्कलन में निर्दिष्ट मात्रा कम कर दी (सितम्बर 2020) ताकि परियोजना की कुल लागत न बढ़े। मात्रा में कमी स्पष्ट रूप से इंगित करती है कि पुल की परियोजना रिपोर्ट में अधिक आगणन किया गया था। इसे इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार ने सूचित किया (अगस्त 2023) कि उठाई गई आपत्ति विभाग द्वारा स्वीकार कर ली गई है, इसलिए सचिव, लोक निर्माण विभाग से अपने स्तर पर आवश्यक कार्रवाई करने का अनुरोध किया गया है।

2.8.5.3 अस्थायी पुल से भण्डार में ₹ 1.04 करोड़ की स्टील की कम प्राप्ति

₹ 21.72 करोड़ की लागत से तीन अस्थायी पुलों का निर्माण कार्य स्वीकृत (अप्रैल व मई 2020) किया गया। इन तीन पुलों में से, गंगा नदी पर एक पुल¹³³ का निर्माण 1,114.203 मीट्रिक टन स्टील से किया गया था (1,051.23 मीट्रिक टन स्टील ठेकेदार¹³⁴ को डिवीजनल स्टोर से जारी किया गया था और शेष 62.973 मीट्रिक टन

¹³³ गौरी शंकर आइलैंड (टापू) से बैरागी कैंप को जोड़ने वाला।

¹³⁴ अनुबंध क्रमांक-21/एस ई-सी सी/2020-21 दिनांक 12 अक्टूबर 2020 के अंतर्गत।

सीधे ठेकेदार द्वारा क्रय किया गया था)। अनुबंध की शर्तों के अनुसार, आयोजन के समापन के पश्चात् पुल को विघटित किया जाना था और स्टील सामग्री की पूरी मात्रा प्रभागीय भण्डार में वापस जमा की जानी थी।

लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि आयोजन की समाप्ति के पश्चात्, पुल को विघटित कर दिया गया था और इस काम के लिए जारी/क्रय की गई 1,114.203 मीट्रिक टन स्टील सामग्री की आवश्यक कुल मात्रा के सापेक्ष ठेकेदार द्वारा केवल 974.223 मीट्रिक टन स्टील जमा किया गया था। इसलिए, ठेकेदार से ₹ 1.04 करोड़¹³⁵ लागत की 139.98 मीट्रिक टन स्टील की कम वसूली हुई।

इसे इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार ने सूचित किया (अगस्त 2023) कि साइट से 27.773 मीट्रिक टन स्टील बरामद नहीं हुआ था, जिसकी लागत (₹ 24.07 लाख) ठेकेदार से वसूल कर ली गई है। हालाँकि, आंशिक वसूली स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कुल 139.98 मीट्रिक टन स्टील कम वसूल किया गया था।

2.8.5.4 अस्थायी सड़कों के निर्माण के लिए ₹ 5.52 करोड़ की परिहार्य लागत वृद्धि

हरिद्वार में विभिन्न कुम्भ मेला क्षेत्रों के लिए 61.264 किमी अस्थायी सड़कों के निर्माण से संबंधित कार्य, जिसकी लागत ₹ 10.23 करोड़ (जी एस टी सहित) थी, मार्च 2021 में दी गई विभिन्न स्वीकृतियों के अंतर्गत निर्माण खण्ड (सी डी), लो नि वि, लक्सर को सौंपा गया था।

61.264 किमी की सड़क की लंबाई आंशिक रूप से ग्रेनुलर सब-बेस (जी एस बी) सामग्री के साथ और शेष वाटर बाउंड मैकडैम (डब्ल्यू बी एम) के साथ प्रावधानित थी जैसा कि तालिका-2.8.5 में बताया गया है:

तालिका-2.8.5: जी एस बी और डब्ल्यू बी एम के बीच लागत का अंतर

उपयोग की गई सामग्री	सड़क की लंबाई	मात्रा (घन मीटर में)	दर प्रति घन मीटर	आगणन के अनुसार कुल धनराशि (जी एस टी के बिना) ₹ लाख में
जी एस बी	10.74 कि मी	11,814.00	656.70	77.58
जी एस बी पर कुल व्यय				77.58
डब्ल्यू बी एम II	50.524 कि मी	21,253.49	1,914.80	406.96
डब्ल्यू बी एम III	50.524 कि मी	21,212.71	2,000.00	424.25
डब्ल्यू बी एम पर कुल व्यय				831.21 (परिशिष्ट-2.8.4)

अलग-अलग लंबाई में अलग-अलग सामग्री का प्रावधान कराने का कोई विशेष कारण नहीं था। चूंकि डब्ल्यू बी एम बिछाना, जी एस बी की तुलना में लगभग तीन गुना

¹³⁵ 139.98 एम टी @ ₹ 73,987.10 प्रति टन।

महंगा है, अतः यदि पूरी लंबाई का प्रावधान जी एस बी के साथ किया गया होता तो ₹ 5.52 करोड़¹³⁶ के अतिरिक्त व्यय से बचा जा सकता था।

प्रभाग/राज्य सरकार ने अपने उत्तर में कहा कि मूल कार्य के अंतर्गत अस्थायी सड़कों के निर्माण के लिए जी एस बी का उपयोग सफल नहीं रहा और बाद के चरणों में कई स्थानों पर जी एस बी के उपर डब्ल्यू बी एम कार्य करना पड़ा। यह भी बताया गया कि मेला प्रशासन द्वारा इन अतिरिक्त सड़क कार्यों के निष्पादन के लिए केवल 10-12 दिनों का समय दिया गया था, इसलिए विभाग के पास डब्ल्यू बी एम के उपयोग की अनुमति देने के अतिरिक्त कोई अन्य विकल्प नहीं था क्योंकि ये सामग्री स्थानीय खदानों/ क्रशर से आसानी से खरीदी जाती है, जबकि स्थानीय रूप से उपलब्ध जी एस बी सामग्री के संग्रहण और ग्रेडिंग में अतिरिक्त समय लगता। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि जी एस बी कार्य की विफलता के लिए केवल ठेकेदारों द्वारा कार्य के घटिया निष्पादन को जिम्मेदार ठहराया जा सकता है, अन्यथा, भारतीय सड़क कांग्रेस और पुल कार्यों के तकनीकी मानदंडों विशिष्टता संख्या-401 और 404 के अनुसार दोनों प्रकार की सामग्रियों (जी एस बी या डब्ल्यू बी एम) के उपयोग की अनुमति है।

इस प्रकार, महंगी सामग्री के उपयोग के परिणामस्वरूप कार्यों की लागत में ₹ 5.52 करोड़ की वृद्धि हुई, जिसे उचित योजना/किफायती विकल्प चुनने और कार्यों के प्रभावी ढंग से निष्पादन से टाला जा सकता था।

2.8.5.5 कुम्भ मेला कार्य पर अनियमित व्यय (₹ 1.12 करोड़) को प्रभारित करना

अपने कार्यों के निष्पादन के लिए अन्य उपयोगकर्ता एजेंसियों द्वारा काटी या खोदी गई किसी भी सड़क को हुए नुकसान के बदले में लोक निर्माण विभाग द्वारा अपनी सड़कों पर सड़क काटने का शुल्क वसूला जाता है। लोक निर्माण विभाग के संबंधित क्षेत्रीय प्रभाग ने, उपयोगकर्ता एजेंसियों से प्राप्त सड़क काटने के शुल्क से हुए नुकसान की मरम्मत का काम किया।

कुम्भ मेला-2021 के अन्तर्गत, हरिद्वार शहर में पुरानी दिल्ली नीतिपास सड़क (कुछ अन्य सड़कों सहित) के नवीनीकरण का कार्य पी डी (पी डब्ल्यू डी), हरिद्वार को ₹ 9.46 करोड़ (अक्टूबर 2020) की लागत से स्वीकृत किया गया था। इस कार्य के

¹³⁶ 21,253.49 घ.मी. x ₹ 1,258.10 (₹ 1,914.80-₹ 656.70) = ₹ 267.39 लाख; 21,212.71 घ.मी. x ₹ 1,343.30 (₹ 2,000-₹ 656.70) = ₹ 284.95 लाख, कुल = ₹ 552.34 लाख।

स्वीकृत आगणन के अनुसार 12,746.70 वर्गमीटर में सड़क के किनारों पर रखे गए मौजूदा इंटरलॉकिंग सीमेंट ब्लॉक (टाइल्स) को हटाकर पुनः स्थापित किया जाना था। लेकिन यू पी सी एल, रिलायंस और अन्य एजेंसियों द्वारा सड़क के किनारे केबल बिछाने के कारण कार्य के निष्पादन के समय 90 प्रतिशत मौजूदा इंटरलॉकिंग टाइलें क्षतिग्रस्त पाई गईं। परिणामस्वरूप केवल 1,475.34 वर्गमीटर मौजूदा टाइलों का पुनः उपयोग किया गया। प्रभाग (2020 और 2021) द्वारा जारी उचित अनुमति (एन ओ सी) के साथ और आवश्यक सड़क काटने के शुल्क जमा करने के बाद, इन एजेंसियों द्वारा केबल बिछाए गए थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पी डब्ल्यू डी ने अतिरिक्त कार्य के रूप में ₹ 111.68 लाख¹³⁷ की लागत पर नई इंटरलॉकिंग टाइलों के साथ 14,570.56 वर्गमीटर का कार्य निष्पादित किया और पूरा व्यय कुम्भ मेला-2021 के कार्य पर प्रभारित किया गया। यह अनियमित था क्योंकि इस व्यय को संबंधित कार्य एजेंसियों से प्राप्त सड़क कटिंग शुल्क की निधि से वसूला जाना चाहिए था। इस अनियमित व्यय को कुम्भ मेला निधि में भारित करने के लिए प्रभाग/राज्य सरकार द्वारा कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

2.8.5.6 कार्यों के निष्पादन में देरी के लिए क्षतिपूर्ति की कम वसूली ₹ 1.87 करोड़

कार्य पूरा होने में देरी के लिए ठेकेदार पर लगाए जाने वाले परिनिर्धारित क्षति (एल डी) के लिए प्रत्येक अनुबंध में विशिष्ट प्रावधान शामिल होते हैं। इस संबंध में, मुख्य अभियन्ता (पी डब्ल्यू डी), उत्तराखण्ड द्वारा यह स्पष्ट रूप से निर्देशित किया गया था (अक्टूबर 2019) कि अनुचित समय के लिए क्षतिपूर्ति/एल डी की गणना हस्ताक्षरित¹³⁸ अनुबंध की निर्दिष्ट दरों के अनुसार की जाएगी, जो कि लागत मूल्य के 10 प्रतिशत की अधिकतम सीमा के अधीन होगी।

हालाँकि, प्रांतीय खण्ड (पी डब्ल्यू डी), हरिद्वार में कुम्भ मेला कार्यों के 10 अनुबंधों के प्रकरण में यह पाया गया कि सक्षम अधिकारियों द्वारा ठेकेदारों पर कार्यों के निष्पादन में देरी के लिए क्षतिपूर्ति/एल डी विवेकाधीन आधार पर आरोपित किया गया था। इसके परिणामस्वरूप शासकीय कोष को ₹ 1.87 करोड़ (परिशिष्ट-2.8.5) की हानि हुई और ठेकेदारों को उस सीमा तक अनुचित लाभ हुआ।

¹³⁷ [(14,570.56 वर्गमीटर x ₹ 690.90/वर्गमीटर) x 99.05 प्रतिशत] + 12 प्रतिशत जी एस टी= ₹ 1,11,67,705.14 (₹ 111.68 लाख)।

¹³⁸ जी पी डब्ल्यू- 9 का खंड- 4 या जी पी सी का खंड- 46 ।

इसे इंगित किए जाने पर, राज्य सरकार ने सूचित किया (अगस्त 2023) कि बिटुमेन (डामरी करण) कार्यों के निष्पादन के लिए साइटों (स्थान) की देरी से उपलब्धता और अनुपयुक्त मौसम की स्थिति के कारण कार्यों में देरी हुई, इसलिए, इसके लिए एल डी उपयुक्त नहीं था।।

उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि विभाग के सक्षम अधिकारियों (ठेकेदार की ओर से) द्वारा निर्धारित किसी भी अनुचित देरी के लिए एल डी हस्ताक्षरित अनुबंधों के प्रावधानों के अनुसार होना चाहिए न कि इन प्रकरणों की तरह विवेकाधीन आधार पर।

2.8.6 पुलिस

2.8.6.1 भीड़ प्रबंधन और अपराध नियंत्रण

चूंकि कुम्भ मेला जैसे बड़े समारोहों में भीड़ प्रबंधन और अपराध नियंत्रण महत्वपूर्ण पहलू हैं, इसलिए पुलिस महानिरीक्षक (आई जी) कुम्भ मेला ने पुलिस निगरानी प्रणाली (पी एस एस) की स्थापना का प्रस्ताव रखा, जिसमें सी सी टी वी कैमरे, स्वचालित नंबर प्लेट पहचान कैमरे, डिस्प्ले बोर्ड और सार्वजनिक संबोधन प्रणाली इसके मुख्य घटक के रूप में शामिल होने थे।

इसके क्रम में सी सी टी वी कैमरे, स्वचालित नंबर प्लेट पहचान कैमरे, डिस्प्ले बोर्ड और एक सार्वजनिक संबोधन प्रणाली के साथ कृत्रिम बुद्धिमत्ता के उपयोग से युक्त पुलिस निगरानी प्रणाली (पी एस एस) स्थापित करने का निर्णय लिया गया (फरवरी 2021)। अत्याधुनिक प्रौद्योगिकी (कृत्रिम बुद्धिमत्ता) के उपयोग में यह एक अग्रणी पहल थी। यह पाया गया कि पी एस एस की स्थापना अप्रैल 2021 में ₹ 9.12 करोड़ की लागत से की गई थी। हालाँकि, पी एस एस के सेट (समूह) में पायी गई कमियों की चर्चा आगामी प्रस्तारों में की गई है।

(अ) पी एस एस के संचालन में कमी

पी एस एस के प्रस्ताव में विभिन्न बुद्धिमत्तापूर्ण क्षमताओं वाले 310 कैमरे, पांच परिवर्तनीय संदेश प्रदर्शन प्रणाली और एक इंटरनेट प्रोटोकॉल आधारित सार्वजनिक सम्बोधन प्रणाली शामिल थे। इन कैमरों के अभिलेख और लॉगबुक की जाँच से कई कमियां सामने आईं, जिनका विवरण **तालिका-2.8.6** में दिया गया है:

तालिका-2.8.6: पी एस एस के संचालन में कमियाँ

प्रकरण	अवलोकन
अपर्याप्त उपकरण/सेट अप	कुम्भ मेले की शुरुआत में 310 कैमरे लगाने का लक्ष्य पूरा नहीं हो सका था। स्थापना बहुत धीमी गति से हुई और अंततः कुम्भ मेले के अंत में लक्ष्य प्राप्त किया गया (30 अप्रैल 2021)। (05 अप्रैल 2021 को 208 कैमरे, 20 अप्रैल 2021 को 271 कैमरे और 30 अप्रैल 2021 को 10 स्वचालित नंबर प्लेट पहचान कैमरे सहित 310)।
स्थापित कैमरों का कार्य न करना	स्थापित किये गये सभी कैमरे हमेशा क्रियाशील नहीं रहते थे। मेला अवधि के दौरान इन कैमरों के निष्क्रिय रहने का प्रतिशत पांच से 51 प्रतिशत तक था। इसके अतिरिक्त, तार के टूटने और बिजली व्यवस्था में व्यवधान के कारण 15 अप्रैल 2021 को शाम 04 बजे से शाम 05 बजे तक पी एस एस ने सभी स्थापित कैमरों तक पहुंच खो दी। बैकअप सिस्टम (सुरक्षित प्रतिलिपि प्रणाली) की कमी ऐसे महत्वपूर्ण आयोजन के लिए खराब योजना को उजागर करती है। लेखापरीक्षा ने मेले (मई 2021 से जनवरी 2022) के बाद इन कैमरों की कार्यप्रणाली का विश्लेषण किया और पाया कि निष्क्रिय कैमरों का प्रतिशत 55 प्रतिशत तक बढ़ गया था।
कनेक्टिविटी लाइनों का खुले मे होना	पी एस एस निगरानी का एक महत्वपूर्ण उपकरण था और इसलिए, इसकी कनेक्टिविटी लाइनें भूमिगत होनी चाहिए थीं ताकि शरारती तत्व किसी भी परिस्थिति में सिस्टम को बंद न कर सकें। शुरुआत में यह प्रस्ताव पी एस एस के लिए भूमिगत फाइबर केबल वायरिंग बिछाने का था, जिसे विभाग ने खारिज कर दिया।

इसे इंगित किए जाने पर राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया (अगस्त 2023)

(ब) पर्याप्त प्रशिक्षण का अभाव

चूंकि पी एस एस एक उन्नत प्रौद्योगिकी प्रणाली थी, इसलिए इसके संचालन के लिए पर्याप्त प्रशिक्षण की आवश्यकता थी। यह देखा गया कि नियंत्रण कक्ष में कोई तकनीकी कर्मचारी तैनात नहीं था और 12 कार्यस्थलों को अस्थायी रूप से नियुक्त नौ कर्मियों के माध्यम से पाली में संचालित किया जा रहा था। इन लोगों को नाममात्र का प्रशिक्षण दिया गया था। यह भी पाया गया कि उक्त प्रणाली के संबंध में कोई रिपोर्ट/रिटर्न तैयार नहीं किया जा रहा था और अभिलेखों में अधूरी जानकारी उपलब्ध थी।

इसे इंगित किए जाने पर शासन ने बताया (अगस्त 2023) कि पी एस एस में कार्यरत कर्मी पिछले 10 वर्षों से निगरानी का कार्य कर रहे हैं और सी सी टी वी

निगरानी का कार्य सभी पुलिस कर्मियों द्वारा कुशलतापूर्वक किया गया है। राज्य सरकार का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पी एस एस में अभिलेखों की जाँच के दौरान यह पाया गया कि प्रशिक्षण कार्यक्रम और पी एस एस में प्रतिनियुक्त कर्मियों की कमी के कारण पी एस एस से संबंधित अभिलेखों/डेटा का रख-रखाव अधूरा था।

2.8.7 शहरी स्थानीय निकाय

2.8.7.1 पूर्व मूल्यांकन के बिना वाहनों की खरीद

कुम्भ मेला-2021 के लिए निष्पादित किए जाने वाले विभिन्न कार्यों के लिए मेलाधिकारी द्वारा नगर निगम (एन एन), हरिद्वार और नगर पालिका परिषद (एन पी पी), शिवालिक नगर, हरिद्वार को ₹ 18.71 करोड़ की धनराशि आवंटित की गई थी।

उक्त शहरी स्थानीय निकायों (यू एल बी) के संबंधित अभिलेखों की जाँच के दौरान, यह पाया गया कि कुम्भ मेला-2021 में अपशिष्ट पदार्थों के परिवहन और एकीकरण के लिए सभी वाहन कुम्भ मेला के शुरू होने से पहले नहीं खरीदे गए थे। यह पाया गया कि इन वाहनों की आपूर्ति कुम्भ मेला की अवधि के दौरान टुकड़ों में की गई थी और एक स्ट्रीट लोडर की आपूर्ति कुम्भ मेला समाप्त होने के पश्चात् गई थी। कुम्भ मेला, 2021 के लिए खरीदे गए लेकिन उपयोग नहीं किए गए वाहनों का विवरण नीचे तालिका-2.8.7 में दिखाया गया है:

तालिका-2.8.7: खरीदे गए वाहनों का विवरण और उनके उपयोग की स्थिति

क्र. सं.	खरीदे गए वाहन का नाम	मात्रा (संख्या में)	आपूर्ति की तिथि	धनराशि (₹ लाख में)	उपयोग की स्थिति
एन एन हरिद्वार					
1.	ट्रैक्टर के साथ नाला सफाई मशीन	04	20.04.2021	43.56	मशीन में तकनीकी खराबी के कारण वाहन का उपयोग मेले में नहीं हो सका।
2.	स्ट्रीट लोडर	01	20.05.2021	14.40	मेला समापन के बाद वाहन की आपूर्ति की गई।
3.	बैकहो लोडर	01	12.04.2021	22.88	उपयोग नहीं किया।
4.	ई-रिक्शा	58	10.03.2021 से 19.04.2021	80.33	चालक की अनुपलब्धता के कारण ई-रिक्शा का उपयोग नहीं किया जा सका।
एन पी पी शिवालिक नगर, हरिद्वार					
1	ई-रिक्शा	09	06.04.2021 से 21.04.2021	17.86	कुम्भ मेला में उपयोग नहीं किया गया।
2	मिनी टिपर	05	08.04.2021	38.10	कुम्भ मेला में उपयोग नहीं किया गया।
योग				217.13	

उपरोक्त तालिका स्पष्ट रूप से इंगित करती है कि यू एल बी ने ₹ 217.13 लाख के वाहन खरीदे जिनका कुम्भ मेला के दौरान उपयोग नहीं किया गया। यह इंगित करता है कि वाहनों की खरीद केवल उपलब्ध धन को उपयोग करने हेतु की गई थी।

आगे यह भी पाया गया कि ई-रिक्शा की खरीद में व्यय की गई धनराशि ₹ 17.86 लाख में से ₹ 16.20 लाख ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए जनशक्ति के प्रावधान हेतु योजना से डायवर्ट करके लिया गया था। इस संबंध में कोई स्वीकृति नहीं ली गई थी।

ट्रैक्टर के साथ चार नाला सफाई मशीनें अप्रैल 2021 में प्राप्त हुईं। हालाँकि, आपूर्ति की गई मशीनों का उपयोग कुम्भ मेला 2021 में नहीं किया जा सका क्योंकि मशीन में उपयोग की जाने वाली बकेट का आकार आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं था। निविदा अभिलेखों की समीक्षा पर, लेखापरीक्षा ने पाया कि निविदा/आपूर्ति आदेश में आवश्यक विशिष्टताओं का उल्लेख नहीं था। इसके अतिरिक्त, मशीन का कोई तकनीकी निरीक्षण नहीं किया गया जिसके कारण बिना उपयोग के वस्तुओं की खरीद की गई। इसलिए, ₹ 43.56 लाख की लागत की चार मशीनें निष्क्रिय पड़ी रहीं।

इसे इंगित किए जाने पर, लेखापरीक्षित इकाई ने, लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार करते हुए कहा कि कुम्भ मेला 2021 के दौरान वाहनों/मशीनों का उपयोग नहीं किया जा सका।

2.8.8 अनुशंसाएं

राज्य सरकार निम्न पर विचार कर सकती है:

- (i) सामूहिक समारोहों के ऐसे आयोजनों के लिए स्वास्थ्य और सुरक्षा से संबंधित उपकरणों की समय पर क्रय और स्थापना;**
- (ii) क्रय किए गए वाहनों का सर्वोत्कृष्ट उपयोग।**