अध्याय-III

अनुपालना लेखापरीक्षा

अध्याय-III
अनुपालना लेखापरीक्षा

पशुपालन विभाग

3.1 सरकारी धन का गबन

पशुपालन विभाग में सरकारी प्राप्तियों एवं लाभार्थी अंश को न तो रोकड़-बही में लेखांकित किया गया न ही सरकारी खाते में जमा किया गया, जो ₹ 99.71 लाख के गबन में परिणत हुआ।

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 2009 के नियम 3 में प्रावधान है कि सरकार से अथवा सरकार की ओर से प्राप्त सभी धनराशि सरकारी खाते में तत्काल जमा की जाए तथा विभागाध्यक्ष अधीनस्थों से मासिक लेखे एवं रिटर्न (विवरणियां) निर्धारित रूप में प्राप्त करेंगे। इसके अतिरिक्त, सरकारी खाते से धन का आहरण सम्बन्धित वाउचरों के द्वारा ही किया जाए।

पशुपालन विभाग लाभार्थियों को पशुधन विकास से सम्बन्धित विभिन्न सेवाओं हेतु उपलब्ध करवाई जाने वाली नगद राशि प्राप्त करता है। वहां से बिक्री-आय एवं लाभार्थी अंश का लेखांकन किया जाता है तथा सरकारी खाते में जमा किया जाता है। उप-निदेशक, पशुपालन (प्रजनन), सोलन विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत धनराशि प्राप्त करने के लिए दो[1] बचत खातों का संचालन कर रहा था तथा बिक्री-आय एवं लाभार्थी अंश को बालूगंज (शिमला) में स्थित भारतीय स्टेट बैंक की शाखा में निदेशक, पशुपालन-सह-सदस्य सचिव, हिमाचल प्रदेश, कुक्कुट एवं पशुधन विकास बोर्ड के नाम से खोले गए खाते में जमा किया जा रहा था।

उप-निदेशक पशुपालन (प्रजनन), सोलन के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा (अगस्त 2018) से निम्नवत् उजागर हुआ:

1. उप-निदेशक पशुपालन (प्रजनन), सोलन द्वारा मार्च 2016 एवं मार्च 2018 के दौरान कृत्रिम गर्भाधान, बधिया शुल्क, आयातित वीर्य की बिक्री एवं पंजीकरण शुल्क के रूप में ₹ 41.40 लाख की राशि प्राप्त की गई परन्तु रोकड़-बही में इस राशि को प्राप्ति के रूप में लेखांकित नहीं किया गया था। इसमें से ₹ 12.09 लाख को सीधे पशुधन विकास बोर्ड के खाते में जमा किया गया तथा शेष राशि ₹ 29.31 लाख को किसी भी बैंक खाते में जमा नहीं किया गया। तदोपरांत रोकड़िया/लेखाकार द्वारा प्राप्त की गई नगद राशि जमा करने के बजाय अन्य योजनाओं[2] से सम्बन्धित ₹ 29.31 लाख[3] उप-निदेशक, पशुपालन (प्रजनन) के बचत बैंक खाते से पशुधन विकास बोर्ड के बैंक खाते में हस्तांतरित किए गए। अभिलेख में निधियों के आहरण हेतु कोई बिल/वाउचर जो आहरण का प्रयोजन/विवरण इत्यादि को दर्शा सकें, उपलब्ध नहीं था। अत: रोकड़िया/लेखाकार द्वारा प्राप्त ₹ 29.31 लाख का गबन हुआ तथा तत्पश्चात अन्य योजनाओं से सम्बन्धित निधियों का भी लाभ उठाया गया।

2. उप-निदेशक, पशुपालन ने अप्रैल 2016 से जनवरी 2018 के दौरान 12 अवसरों पर (₹ 0.11 लाख से ₹ 9.50 लाख की सीमा) स्वयं के चैक के माध्यम से ₹ 50 लाख (इंडसइंड बैंक, सोलन: ₹ 5 लाख एवं भारतीय स्टेट बैंक, सोलन: ₹ 45 लाख) का आहरण किया। कथित राशि का न तो रोकड़ बही में लेखांकन किया गया न ही इस राशि के सरकारी खाते में जमा होने सम्बन्धी कोई वाउचर अथवा स्पष्टीकरण लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किया गया। यह वाउचर के बिना आहरित की गई ₹ 50 लाख की राशि के गबन में परिणत हुआ।

3. क्षेत्रीय इकाइयों की मांग के अनुसार बैकयार्ड पोल्ट्री योजना के तहत केन्द्रीय पोल्ट्री फार्म, नाहन द्वारा चूजों की आपूर्ति आगे लाभार्थी को वितरित करने हेतु की गई। चूजों के वितरण के पश्चात् पशु चिकित्सा इकाई द्वारा एकत्र बिक्री आय केन्द्रीय पोल्ट्री फार्म, नाहन में जमा की जानी थी। उप-निदेशक पशुपालन के अधिकार क्षेत्र में विभिन्न

---

1 सहायक निदेशक (विस्तार) सोलन के नाम पर भारतीय स्टेट बैंक, सोलन एवं इंडसइंड बैंक, सोलन में।

2 बैकयार्ड पोल्ट्री स्कीम, गर्भित पशु आहार स्कीम एवं कृषक बकरी पालन योजना इत्यादि।

3 अन्य योजनाओं से परिवर्तित की गई राशि का वर्ष-वार विवरण: 2016-17 (₹ 8,68,823), 2017-18 (₹ 17,68,773) एवं 2018-19 (₹ 2,93,380)

क्षेत्रीय इकाइयों द्वारा योजना के अंतर्गत दिसंबर 2016 से मार्च 2018 के दौरान ₹ 10.61 लाख की बिक्री आय को आगे केन्द्रीय पोल्ट्री फार्म, नाहन में जमा करने के लिए उप-निदेशक, पशुपालन के कार्यालय में जमा किया गया था। केवल ₹ 9.25 लाख की (टी.आर.-5) रसीदें जारी की गई थी तथा ₹ 1.36 लाख को बिना कोई औपचारिक रसीद जारी किए प्राप्त किया गया था (24 मार्च 2018 को प्राप्त किए)। ₹ 10.61 लाख की सम्पूर्ण राशि न तो रोकड़-बही में लेखांकित की गई न ही किसी बैंक खाते में जमा की गई। इसके अतिरिक्त, ₹ 10.61 लाख की बराबर राशि बाद में स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया, सोलन के बचत बैंक खाते से केन्द्रीय पोल्ट्री फार्म, नाहन में हस्तांतरित की गई। इस प्रकार, चूजों की बिक्री से हुई ₹ 10.61 लाख की राशि की आय का रोकड़िया/अधीक्षक द्वारा गबन किया गया।

4. गर्भित पशु-आहार योजना के अंतर्गत अंतिम तिमाही के दौरान गर्भवती गाय/भैंस को प्रतिदिन तीन किलो पशुचारा (90 दिनों के लिए कुल 2.70 क्विंटल) उपलब्ध करवाया जाना था तथा इस हेतु अनुसूचित जाति के लाभार्थियों को 50 *प्रतिशत* सब्सिडी दी जाती हैं। पशु चिकित्सा इकाइयों द्वारा एकत्रित की गई लाभार्थी अंश की राशि को पशु आहार आपूर्तिकर्ताओं को आगे भुगतान करने के लिए उप-निदेशक, पशुपालन के खाते में जमा करना था। 2016-18 के दौरान लाभार्थी अंश की ₹ 7.20 लाख की राशि (2016-17: 92 लाभार्थियों के लिए ₹ 2.40 लाख एवं 2017-18: 180 लाभार्थियों के लिए ₹ 4.80 लाख) विभिन्न क्षेत्रीय इकाइयों द्वारा उप-निदेशक, पशुपालन के पास जमा की गई तथा सम्बन्धित इकाइयों को इनकी रसीदें (टी.आर.-5) भी जारी कर दी गई थी। तथापि यह राशि न तो रोकड़-बही में लेखांकित की गई न ही किसी बैंक खाते में जमा की गई। तदोपरांत इसके बराबर राशि भारतीय स्टेट बैंक, सोलन के बचत बैंक खाते से हिमाचल प्रदेश एग्रो इंडस्ट्रीज, परवाणू (पशुचारा आपूर्तिकर्ता) में हस्तांतरित की गई, परिणामस्वरूप लाभार्थी अंश के रूप में प्राप्त ₹ 7.20 लाख का गबन हुआ।

5. कृषक बकरी पालन योजना (2017-18 में शुरू की गई) के अंतर्गत गरीबी रेखा से नीचे के लाभार्थियों को 60 *प्रतिशत* सब्सिडी प्रदान की जाती है तथा लाभार्थी अंश सरकार के खाते में जमा किया जाता है। वर्ष 2017-18 के दौरान क्षेत्रीय इकाइयों द्वारा ₹ 2.58 लाख लाभार्थी अंश को उप-निदेशक, पशुपालन के पास जमा करवाया गया (फरवरी 2018) तथापि संबंधित इकाइयों को कोई रसीद (टी.आर.-5) जारी नहीं की गई थी। इस राशि को अगस्त 2018 तक न तो रोकड़-बही में लेखांकित किया गया था न ही किसी भी बचत बैंक खाते में जमा किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.58 लाख का गबन हुआ था।

लेखापरीक्षा में स्थापित वित्तीय नियमों/ प्रक्रियाओं की अनुपालना न होना तथा नियंत्रण तंत्र में कमी पाई गई जो ₹ 99.71 लाख के गबन में परिणत हुई। नियंत्रण तंत्र की अनुपालना न होने के उदाहरण नीचे वर्णित हैं:-

- प्राप्तियों की प्रविष्टि न होने से रोकड़ बही वास्तविक वित्तीय स्थिति को प्रकट नहीं कर रही थी तथा राशि के लेनदेन को दर्शाने हेतु प्रासंगिक वाउचर का उल्लेख नहीं था;
- उच्चाधिकारियों के निर्देशों के बावजूद लेजर बही अनुरक्षित नहीं की गई थी। आगामी प्रयुक्ति हेतु जारी अग्रिम को अंतिम व्यय के रूप में दर्शाया गया था। लेखाओं का मिलान नहीं किया गया था;
- आर.टी.जी.एस. के माध्यम से निधियों के सीधे हस्तांतरण के सरकार के दिशा-निर्देशों के बावजूद ₹ 10,000 से अधिक का वित्तीय नकदी लेन-देन स्वयं के चैक जारी करके किया गया।
- विभागीय पदाधिकारियों द्वारा उप-निदेशक, पशुपालन की आन्तरिक लेखापरीक्षा नहीं की गई।

मई 2018 में विभागीय जांच की गई तथा दंडात्मक ब्याज सहित ₹ 79.98 लाख का गबन इंगित किया गया जिसमें से ₹ 57.93 लाख की वसूली कर ली गई ।

उप-निदेशक, पशुपालन ने बताया (जुलाई 2020) कि विभागीय जांच की गई थी तथा ₹ 79.98 लाख की कुल गबन की गई राशि में से ₹ 57.93 लाख की वसूली सम्बन्धित कार्य-सहायक से की गई थी तथा शेष राशि की मासिक आधार पर वसूली की जा रही है। दोषी अधिकारियों के विरूद्ध प्रशासनिक कार्रवाई की सिफारिश भी की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा ने उपलब्ध करवाए गए अभिलेखों की नमूना जांच के आधार पर ₹ 99.71 लाख का गबन इंगित किया था तथा अभी भी ₹ 41.78 लाख वसूल किए जाने हैं। इसके अतिरिक्त, विभाग द्वारा अक्तूबर 2020 तक दोषी अधिकारियों के विरूद्ध कोई प्रशासनिक कार्रवाई नहीं की गई थी।

विभिन्न स्तरों पर नियंत्रण तंत्र में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 99.71 लाख का गबन हुआ जबकि नगद लेन-देन से संबंधित अन्य इकाइयों में भी इसी प्रकार के मामलों की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

सरकार वित्तीय नियमों की अनुपालना सुनिश्चित करें तथा सरकारी धन की हानि से बचने के लिए आन्तरिक नियंत्रण तंत्र को सुदृढ़ करें। लेखापरीक्षा से पूर्व की अवधि हेतु विस्तृत जांच की जानी चाहिए (क्योंकि लेखापरीक्षा निष्कर्ष केवल नमूना-जांचित अवधि के ही हैं) ताकि दोषियों के विरूद्ध कार्रवाई के साथ गबन की गई कुल राशि की वसूली हेतु कार्रवाई की जा सकें।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष मई 2020 में सरकार को प्रेषित किए गए थे, उनका उत्तर अभी प्राप्त नहीं हुआ (दिसम्बर 2020)।

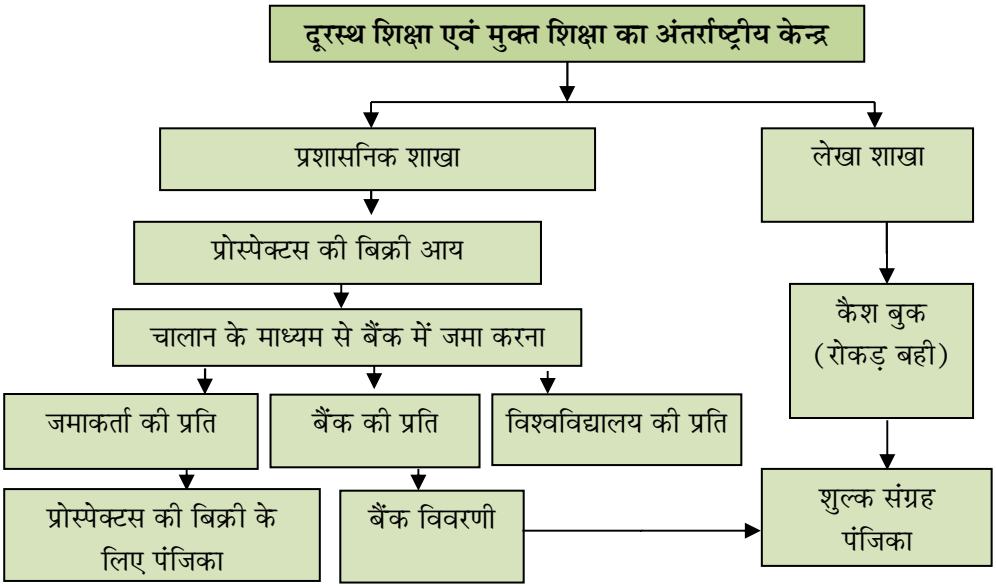
शिक्षा विभाग

3.2 हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय में निधियों का गबन

हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय के प्राधिकारियों द्वारा पंजिकाओं/अभिलेखों में प्राप्तियों की बैंक विवरणियों में प्रदर्शित प्राप्तियों के साथ तुलना के लिए सामयिक मिलान और आवश्यक जांच करने में विफलता के कारण ₹ 1.13 करोड़ का गबन हुआ।

हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय लेखा नियमावली, 1976 में प्रावधान है कि विश्वविद्यालय की ओर से राशि प्राप्त करने वाला प्रत्येक अधिकारी रोकड़ बही अनुरक्षित करेगा। विश्वविद्यालय हेतु प्राप्त सभी राशियां विश्वविद्यालय के खाते में जमा करने के लिए तुरन्त भारतीय स्टेट बैंक में जमा की जाएंगी। प्रधानाचार्य/ विभागाध्यक्ष विभाग के अधिकारियों में से किसी एक को अपना प्राधिकार सौंप सकता है परन्तु जवाबदारी विभागाध्यक्ष की होगी। प्रत्येक माह के अंत में माह के दौरान कुल प्राप्तियों का बैंक विवरणियों के साथ मिलान किया जाना चाहिए।

विश्वविद्यालय के दूरस्थ शिक्षा एवं मुक्त शिक्षा हेतु अन्तर्राष्ट्रीय केन्द्र में प्रशासनिक शाखा के कर्मचारियों द्वारा पूर्व स्नातक एवं स्नातकोत्तर कार्यक्रमों में प्रवेश हेतु प्रोस्पेक्टस (विवरण-पुस्तिका) नकद बेचे गए थे। कर्मचारियों को चालान की तीन प्रतियां-जमाकर्ता की प्रति, विश्वविद्यालय की प्रति एवं बैंक की प्रति भरकर विश्वविद्यालय के बैंक खाते में बिक्री की आय जमा करने का कार्य सौंपा गया था। प्रशासनिक शाखा द्वारा चालानों की जमाकर्ता की प्रतियां प्रोस्पेक्टस की बिक्री से कुल प्राप्तियों के लेखांकन के लिए प्रयोग की जाती हैं। विश्वविद्यालय की चालान प्रतियों और बैंक विवरणियों की प्रतियों (बैंक से प्राप्त) का उपयोग लेखा शाखा द्वारा शुल्क संग्रह पंजिका में प्रविष्टियां करने के लिए किया जाता है। प्रणाली को निम्न चार्ट में दर्शाया गया है:



निदेशक, दूरस्थ शिक्षा एवं मुक्त शिक्षा का अंतर्राष्ट्रीय केन्द्र के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया (नवम्बर तथा दिसम्बर 2018) कि विश्वविद्यालय लेखा नियमावली का उल्लंघन करते हुए दूरस्थ शिक्षा एवं मुक्त शिक्षा के अंतर्राष्ट्रीय केन्द्र ने वर्ष 2011-18 के दौरान न तो कैश बुक का अनुरक्षण किया और न ही बैंक के साथ प्रोस्पेक्टस की बिक्री की प्राप्तियों का मिलान किया। लेखापरीक्षा ने प्रशासनिक शाखा द्वारा बनाई गई प्रोस्पेक्टस बिक्री पंजिका तथा जमाकर्ताओं की चालान प्रतियों तथा 2011-18 की अवधि के लिए लेखा शाखा द्वारा रखी गई बैंक विवरणियों व विश्वविद्यालय की चालान प्रतियों का प्रति सत्यापन किया।

लेखापरीक्षा जांच में प्रकट हुआ कि प्रोस्पेक्टस की बिक्री करने वाले वरिष्ठ सहायक ने चालानों की जमाकर्ता की प्रतियों, विश्वविद्यालय की प्रतियों तथा बैंक प्रतियों पर अलग-अलग राशि (अंकों में) दर्ज की थी। ऐसा बैंक में राशि जमा करते समय चालान की सभी प्रतियों में कम राशि (अंकों में) लिखकर किया गया था एवं बाद में प्रोस्पेक्टस की बिक्री से प्राप्त वास्तविक राशि के बराबर करने के लिए चालानों की जमाकर्ता की प्रतियों में लिखी राशि अंकों में एक और अंक जोड़ दिया था तथा उसके बाद प्रोस्पेक्टस बिक्री पंजिका में उसी राशि को दर्ज किया गया। यह देखा गया कि या तो जमा करने वाले कर्मचारी द्वारा या बैंक के कैशियर द्वारा हेरफेर की गुंजाइश छोड़ते हुए चालान की सभी प्रतियों में जमा की गई राशि को शब्दों में नहीं लिखा गया। **परिशिष्ट 3.1** में व्याख्यात्मक उदाहरण दर्शाया गया है।

इस प्रकार लेखा शाखा द्वारा रखी गई विश्वविद्यालय की चालान की प्रतियों एवं बैंक विवरणियों के अनुसार बैंक में जमा की गई वास्तविक राशि प्रोस्पेक्टस की बिक्री से प्राप्त वास्तविक राशि की तुलना में कम थी तथा कर्मचारी ने 2011-18 के दौरान बैंक में धोखे से कम राशि जमा करके ₹ 1.13 करोड़ का दुर्विनियोजन किया जैसा कि **तालिका 3.2.1** में दर्शाया गया है।

तालिका 3.2.1: 2011-18 के दौरान दूरस्थ शिक्षा एवं मुक्त शिक्षा के अंतर्राष्ट्रीय केन्द्र द्वारा विश्वविद्यालय के बैंक खाते में प्रोस्पेक्टस की बिक्री से प्राप्तियों को कम जमा करना (परिशिष्ट -3.2)

(₹ लाख में)

वर्ष	प्राप्त वास्तविक राशि तथा जमाकर्ताओं के चालानों की प्रतियों व प्रोस्पेक्टस बिक्री पंजिका के अनुसार बैंक जमा दावा (प्रशासन शाखा में अनुरक्षित)	विश्वविद्यालय के चालानों की प्रतियों तथा बैंक विवरण के अनुसार बैंक में जमा वास्तविक राशि (लेखा शाखा में अनुरक्षित)	कम जमा राशि तथा दुर्विनियोजन
2011-12	18.07	2.93	15.14
2012-13	20.02	2.03	17.99
2013-14	22.47	3.83	18.64
2014-15	29.79	4.29	25.50
2015-16	24.75	5.45	19.30
2016-17	12.10	2.10	10.00
2017-18	8.03	2.03	6.00
कुल	**135.23**	**22.66**	**112.57**

स्रोत: हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय के अभिलेख।

अप्रभावी आंतरिक नियंत्रण, रोकड़ बही का अनुरक्षण न करना, बैंक के साथ प्राप्तियों का मिलान न करना, प्रशासन एवं लेखा शाखाओं में समन्वय की कमी तथा अधिकारियों (अनुभाग अधिकारियों, सहायक/ उप-पंजीयकों) द्वारा मासिक आधार पर प्राप्तियों का मिलान न करने तथा निदेशक, दूरस्थ शिक्षा व मुक्त शिक्षा के अंतर्राष्ट्रीय केन्द्र द्वारा निगरानी न करने के कारण गबन हुआ।

सरकार ने कहा (अक्तूबर 2020) कि मामला ध्यान[4] में लाने के बाद इस सम्बन्ध में एफ0आई0आर0 (प्राथमिकी) दर्ज की गई थी (नवम्बर 2018) तथा कर्मचारी के विरूद्ध विभागीय कार्रवाई शुरू की गई जिसके आधार पर उक्त कर्मचारी को सेवा से बर्खास्त (फरवरी 2020) कर दिया गया था। इसके अतिरिक्त, दूरस्थ शिक्षा एवं मुक्त शिक्षा के अंतर्राष्ट्रीय केन्द्र में सभी नकद लेनदेन बंद कर दिए गए हैं तथा प्रोस्पेक्टस की बिक्री सहित सभी शुल्क व निधियां सत्र 2018-19 से ऑनलाइन एकत्र की जा रही हैं। कर्मचारी से ₹ 16.20 लाख की राशि वसूल कर ली गई है तथा गबन की गई बकाया राशि की वसूली के लिए कदम उठाए जाएंगे। तथापि, निर्धारित आंतरिक नियन्त्रण के निष्क्रिय होने के कोई भी कारण नहीं बताए गए थे तथा अक्तूबर 2020 तक पुलिस की एफ0आई0आर0 की जांच चल रही थी।

इस प्रकार, 2011-18 के दौरान रोकड़ बही का अनुरक्षण न करने तथा विश्वविद्यालय के प्राधिकारियों द्वारा पंजिकाओं/अभिलेखों में दर्ज प्राप्तियों की बैंक विवरण में प्रदर्शित प्राप्तियों के साथ तुलना हेतु आवधिक मिलान एवं आवश्यक जांच करने में विफलता के कारण ₹ 1.13 करोड़ का गबन हुआ। नकद लेन-देन कर रहे एक या अधिक अनुभागों में नियन्त्रण की ऐसी कमियों की सम्भावना को नकारा नहीं जा सकता।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष केवल नमूना-जांचित अवधि के लिए हैं, इसलिए विश्वविद्यालय के प्राधिकारी पिछले वर्षों के मामलों की भी जांच कर सकते हैं, ताकि गबन की गई राशि की वसूली के लिए कार्रवाई शुरू की जा सके, साथ ही चूककर्ताओं के विरूद्ध प्रशासनिक कार्रवाई शुरू की जाए। इसके अतिरिक्त, इस तरह के मामलों से बचने के लिए विश्वविद्यालय में निर्धारित आंतरिक नियंत्रण को सक्रिय बनाया जाए।

3.3 स्कूल वर्दी के कपड़े के परीक्षण पर अनियमित व्यय

स्कूल वर्दी के कपड़े की जांच का कार्य सार्वजनिक खरीद में मितव्ययिता एवं वित्तीय औचित्य के सिद्धान्तों तथा वित्तीय नियमों का उल्लंघन करते हुए सीधे एक प्रयोगशाला को सौंपा गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.62 करोड़ का अनियमित एवं अलाभकारी व्यय हुआ तथा प्रयोगशाला को अनुचित लाभ पहुंचाया गया।

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम, 2009 में प्रावधान है कि सामान की खरीद के लिए अधिकृत प्रत्येक अधिकारी निष्पक्षता, पारदर्शिता एवं प्रतिस्पर्धात्मकता सुनिश्चित करने के साथ मितव्ययिता एवं दक्षता से सार्वजनिक खरीद करेगा। ₹ दस लाख या उससे अधिक के अनुमानित मूल्य की खरीद विज्ञापित निविदा प्रणाली के माध्यम से की जाएगी।

'अटल स्कूल वर्दी योजना[5]' के अन्तर्गत राज्य सरकार सरकारी स्कूलों के सभी विद्यार्थियों[6] को स्कूल वर्दी का कपड़ा नि:शुल्क प्रदान करती है। स्कूल वर्दी के कपड़ों[7] से सम्बन्धित दिशानिर्देश राज्य सरकार द्वारा गठित अधिकृत समिति द्वारा चिन्हित किए जाते हैं। कपड़े की खरीद हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम विज्ञापित निविदा प्रक्रिया के माध्यम से करता है जिसमें पूर्व-चिन्हित दिशानिर्देशानुसार गुणवत्ता आश्वासन प्रमाणपत्र एवं मान्यता प्राप्त[8] प्रयोगशालाओं (प्रेषण-पूर्व परीक्षण) से प्राप्त विश्लेषण रिपोर्ट सहित कपड़े के नमूने[9] बोलीदाताओं द्वारा उनकी तकनीकी बोलियों के साथ प्रस्तुत किए

---

4 हिमाचल प्रदेश विश्वविद्यालय की लेखापरीक्षा नवम्बर व दिसम्बर 2018 में की गई जिसके दौरान लेखापरीक्षा ज्ञापन (दिनांक:01, 03, 26 व 30 नवम्बर 2018 व 05 दिसम्बर 2018) जारी किए गए थे।

5 अटल स्कूल वर्दी योजना (2012 में लागू) तथा मुख्यमंत्री वर्दी योजना (2016-17 में लागू) विलय की गई।

6 कक्षा एक से दस के विद्यार्थियों को, 2016-17 से कक्षा ग्यारहवीं एवं बारहवीं के विद्यार्थियों को भी प्रति वर्ष दो बार (अप्रैल व अक्तूबर)।

7 चार सैट में; सैट संख्या 1 (कक्षा पहली से पांचवीं तक के लड़कों के लिए)-शर्ट व पैंट; सैट संख्या 2 (कक्षा छठी से दसवीं तक के लड़कों के लिए) -शर्ट व पैंट; सैट संख्या 3 (कक्षा पहली से पांचवीं तक की लड़कियों के लिए)-सलवार व कुर्ती, सैट संख्या 4 (कक्षा छठी से दसवीं तक की लड़कियों के लिए) -सलवार, कुर्ती व दुपट्टा।

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

9 कुल आपूरित सैटों का न्यूनतम एक सैट तथा अधिकतम 0.5 प्रतिशत।

जाते है। आपूर्ति प्राप्त होने के बाद कपड़े के परीक्षण की एक अतिरिक्त प्रणाली (प्रेषणोत्तर जांच) भी निर्धारित की गई है जिसमें प्रत्येक इन्डेंटिंग अधिकारी द्वारा प्राप्त बैचों से यादृच्छिक रूप से चुने गए कपड़ों के नमूने को हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम द्वारा स्वतंत्र रूप से एक मान्यता प्राप्त प्रयोगशाला से परीक्षित करवाया जाता है।

निदेशक, प्राथमिक शिक्षा के कार्यालय के अभिलेखों की जांच (नवम्बर 2018) से पता चला कि:

- वर्ष 2015-16 के लिए हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम ने (जून से नवम्बर 2015) स्कूल वर्दी के कपड़े के परीक्षण हेतु तीन मान्यता प्राप्त परीक्षण प्रयोगशालाओं को अभिरूचि के माध्यम से सूचीबद्ध किया। 2015-16 के दौरान तीन प्रयोगशालाओं के साथ अन्तिम रूप दी गई दरों (प्रति सैट) तथा सौंपे गए परीक्षण कार्यों का विवरण **तालिका-3.3.1** में दिया गया है:

तालिका-3.3.1: वर्दी के कपड़े के परीक्षण हेतु प्रयोगशालाओं की दरों का विवरण

प्रयोगशाला	दरें प्रति सैट (₹ में)				अभ्युक्तियां	विश्लेषण/ परीक्षण के लिए सौंपे गए नमूनों की संख्या
	सैट नं. 1	सैट नं. 2	सैट नं. 3	सैट नं. 4		
मैसर्स स्पैक्ट्रो ऐनालिटिकल लैब्स लिमिटेड, नई दिल्ली	4,900	4,900	4,900	4,900	**एल-1**	120
मैसर्स टैस्टैक्स इंडिया लैबोरेटरीज प्राईवेट लिमिटेड, मुम्बई	6,950 (42)	6,950 (42)	6,950 (42)	6,950 (42)	**एल -2**	128
मैसर्स श्रीराम इंस्टीच्यूट फॉर इंडस्ट्रियल रिसर्च, नई दिल्ली	23,285 (375)	23,285 (375)	23,826 (386)	27,075 (453)	**एल -3**	125

टिप्पणी: कोष्ठकों में आंकड़े *प्रतिशत* को दर्शाते हैं जिससे दरें एल-1 दरों से अधिक थी।

तालिका-3.3.1 से देखा जा सकता है कि दरों के संदर्भ में मैसर्स स्पैक्ट्रो ऐनालिटिकल लैब्स लिमिटेड (एल-1) से मैसर्स श्री राम इंस्टीच्यूट फॉर इन्डस्ट्रियल रिसर्च, नई दिल्ली (एल-3) की दरें लगभग पांच गुणा अधिक थी। तथापि सबसे कम दरों के आधार पर मैसर्स स्पैक्ट्रो ऐनालिटिकल लैब्स लिमिटेड (एल-1) को परीक्षण का कार्य देने के स्थान पर हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम द्वारा 2015-16 के दौरान कार्य सभी तीन प्रयोगशालाओं को बिना किसी स्पष्टीकरण के सौंपा गया। एल-1 के स्थान पर तीन प्रयोगशालाओं को सूची में सम्मिलित करने के लिए अभिलेखों में कोई कारण नहीं थे।

- वर्ष 2016-17 और 2017-18 के लिए अधिकृत समिति ने वित्तीय नियमों, औचित्य पर विचार, मितव्ययिता, निष्पक्षता एवं पारदर्शिता की अनदेखी करके नमूनों के पूर्व व प्रेषणोत्तर कार्य को किसी भी निविदा/सूचीबद्ध करने की प्रक्रियाओं को अपनाए बिना, मैसर्स श्रीराम इंस्टीच्यूट फॉर इंडस्ट्रियल रिसर्च, नई दिल्ली को देने का निर्णय (मार्च 2016) इस आशय से लिया कि यह एक प्रतिष्ठित प्रयोगशाला थी एवं निष्पक्ष परीक्षण में उसकी साख थी। इस तरह के निष्कर्ष पर पहुंचने के आधार का कोई भी अभिलेख नहीं था। जिस प्रयोगशाला (मैसर्स श्रीराम इंस्टीच्यूट फॉर इन्डस्ट्रियल रिसर्च, नई दिल्ली) में प्रेषण-पूर्व परीक्षण करवाया गया था (कपड़ा आपूर्ति फर्म द्वारा) उसी को प्रेषणोत्तर परीक्षण आवंटित किया जाना (हिमाचल प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम) व्यक्तिगत रूचि से प्रभावित निर्णय का स्पष्ट प्रमाण था, जिसे अधिकृत समिति द्वारा भी नजरअंदाज किया गया था।

उपर्युक्त से यह स्पष्ट है कि प्रयोगशाला (मैसर्स श्रीराम इंस्टीच्यूट फॉर इंडस्ट्रियल रिसर्च, नई दिल्ली) को अनुचित लाभ पहुंचाने के लिए वित्तीय नियमों एवं मितव्ययिता पर ध्यान देने को नजरअंदाज किया गया, जिससे उच्चतम दरें (एक पर्याप्त अंतर से) प्रभारित की गईं, परिणामस्वरूप ₹ 1.62 करोड़[10] का अनियमित व्यय हुआ।

[10] 2015-16: ₹ 38.89 लाख; 2016-17: ₹ 81.25 लाख; तथा 2017-18: ₹ 41.84 लाख।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2020) कि अधिकृत समिति ने अभिरूचि के आधार पर तीन प्रयोगशालाओं को चयनित (2015-16) करने का निर्णय लिया था व प्रयोगशालाओं को आवश्यक रूप से एल-1 के आधार पर सूचीबद्ध नहीं किया जाना था क्योंकि दरें एकमात्र मानदंड नहीं थी, बल्कि महत्वपूर्ण मानदंडों में से एक थी। प्रयोगशालाएं 2015-16, 2016-17 एवं आगे के मनोनयन के लिए तकनीकी रूप से योग्य थी, कार्य मैसर्स श्रीराम इन्स्टीच्यूट फॉर इंडस्ट्रियल रिसर्च, नई दिल्ली (एल-3) को इसलिए सौंपा गया कि प्रयोगशाला की प्रतिष्ठा एवं निष्पक्ष परीक्षण की विश्वसनीयता थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सूचीबद्ध सभी प्रयोगशालाएं सभी तकनीकी आवश्यकताओं को पूर्ण करती थी, यह तर्क नहीं दिया जा सकता है कि केवल एक प्रयोगशाला की प्रतिष्ठा एवं निष्पक्ष परीक्षण की विश्वसनीयता थी तथा कार्य को सौंपने के लिए केवल दरों को ही उद्देश्य का आधार बनाना चाहिए था। इसके अतिरिक्त यदि दरें एकमात्र मानदंड नहीं थी तो अन्य मानदंड निर्दिष्ट किए जाने चाहिए थे एवं कार्य सौंपने की प्रक्रिया में पारदर्शिता एवं वस्तुनिष्ठता के लिए अभिलेखों में लाने चाहिए थे। ऐसा नहीं करने पर वित्तीय नियमों का उल्लंघन हुआ तथा सरकारी खरीद में वित्तीय औचित्य व मितव्ययिता के सिद्धांतों की उपेक्षा हुई, साथ ही 2016-18 के दौरान एक प्रयोगशाला को अनुचित लाभ पहुँचाया गया।

राज्य सरकार प्रयोज्य वित्तीय नियमों एवं मितव्ययिता को ध्यान में रखते हुए ही निविदाएं आवंटित करना सुनिश्चित करें।

3.4 भवन के निर्माण पर निष्फल व्यय

कार्यकारी एजेन्सी द्वारा संस्वीकृत भवन योजना का उल्लंघन एवं विभाग द्वारा निगरानी में कमी से स्टाफ क्वार्टर (कर्मचारी आवास गृह) में नागरिक सुविधाओं का अस्वीकरण हुआ, जो 49 माह से अधिक समय तक अकार्यशील रहे, परिणामस्वरूप ₹ 2.27 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1994 की धारा 242 के अनुसार, निगम आयुक्त की संस्वीकृति के बिना नगर निगम क्षेत्र में कोई भवन खड़ा नहीं किया जा सकता। उपरोक्त अधिनियम की धारा 244 से 246 में संस्वीकृत भवन-योजना में परिवर्धन-परिवर्तन हेतु आयुक्त की पूर्व संस्वीकृति का प्रावधान है। उक्त अधिनियम की धारा 257 निर्धारित करती है कि आयुक्त के समक्ष पूर्णता रिपोर्ट प्रस्तुत करनी होगी तथा कहती है कि आयुक्त को पूर्णता रिपोर्ट प्रस्तुत करने एवं अनुमति प्राप्त किए बिना निर्मित भवन का कोई व्यक्ति अधिग्रहण नहीं करेगा। उक्त अधिनियम की धारा 254 में उपरोक्त अधिनियम के प्रावधानों के उल्लंघन की स्थिति में नागरिक सुविधाएं जिसमें पानी एवं सीवरेज कनेक्शन शामिल हैं, अस्वीकृत करने का प्रावधान है। राज्य सरकार के निर्देशानुसार (नवम्बर 2003) उपभोक्ता विभाग यह सुनिश्चित करेगा कि कार्य-क्षेत्र/विनिर्देशों में कोई परिवर्तन नहीं किया गया है तथा कार्यकारी एजेन्सी कार्य का प्राक्कलन बनाएगी तथा उसका निष्पादन करेगी।

निदेशक, उच्च शिक्षा के कार्यालय के अभिलेखों की संवीक्षा (नवम्बर 2018) के दौरान यह देखा गया कि राज्य सरकार ने शिमला में स्टाफ क्वार्टर के दो ब्लॉक[11] (भवन समूह) के निर्माण हेतु प्रशासनिक अनुमोदन एवं एक करोड़ की व्यय संस्वीकृति अनुमत की थी (मार्च 2010)। नगर निगम, शिमला द्वारा भवन-योजना की मंजूरी (फरवरी 2014) के पश्चात् निर्माण-कार्य हेतु ₹ 2.27 करोड़ के संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन/व्यय संस्वीकृति पर सहमति दी गई (नवम्बर 2014)। निदेशक, उच्च शिक्षा ने अधिशाषी अभियंता, लोक निर्माण विभाग, मण्डल संख्या-III शिमला को निर्माण कार्य प्रारम्भ करने के लिए ₹ 2.27 करोड़ जारी (जून 2010 व अगस्त 2016 के मध्य) किए। लोक निर्माण विभाग ने ₹ 2.27 करोड़ के व्यय के पश्चात् स्टाफ क्वार्टर का निर्माण पूर्ण किया (सितम्बर 2016)।

तथापि, अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि लोक निर्माण विभाग ने आयुक्त, नगर निगम शिमला की पूर्व अनुमति लिए बिना संस्वीकृत भवन योजना में परिवर्तन किया था। जब शिक्षा विभाग ने पूर्णता योजना (संशोधित भवन योजना के साथ) नगर निगम शिमला को भवन निर्माण समाप्त होना स्वीकार करने एवं नागरिक सुविधाओं हेतु अनापत्ति प्रमाण-पत्र प्रदान

[11] टाईप-I: 06 सैट तथा टाईप-II: 06 सैट ग्लेन होजन (कार्यालय निदेशालय शिक्षा शिमला के पास)।

करने हेतु भेजी (फरवरी 2018) तब नगर निगम, शिमला ने कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तनों[12] पर आपत्ति उठाई (अप्रैल एवं जून 2018)। इस संदर्भ में, भवन योजना की संवीक्षा में पाया गया कि मूल भवन योजना में दो आयताकार स्वतंत्र ब्लॉक (एक-दूसरे से समकोण पर) थे जबकि संशोधित भवन योजना में दोनों ब्लॉक को कोने से जोड़ कर एकल एल-आकृति का भवन बनता दर्शाया गया था। यह राष्ट्रीय भवन संहिता[13] का भी उल्लंघन था जिसमें कहा गया है कि 'एल' जैसी आकृति वाले भवनों को उचित स्थानों पर अलग खण्ड देकर अलग-अलग आयताकार भागों में विभाजित किया जाए तथा ऐसे निकटवर्ती ढांचों या उसी ढांचे के हिस्से जिनकी कुल ऊंचाई या मंजिलों की ऊंचाई अलग हो को भूकम्प के दौरान टकराने से बचाने के लिए अलग करना आवश्यक है।

अधिशाषी अभियन्ता, लोक निर्माण विभाग, मण्डल संख्या-III नगर निगम शिमला द्वारा संस्वीकृत भवन-योजना की अनुपालना न करने के जिम्मेदार थे, जबकि निदेशक, उच्च शिक्षा, संस्वीकृत योजनानुसार निष्पादन होने की निगरानी न करने तथा परिवर्तन चिन्हांकित किए बिना स्टाफ क्वार्टर के अधिग्रहण के लिए जिम्मेदार रहे। संस्वीकृत भवन योजना की अनुपालना न होने को देखते हुए नगर निगम शिमला ने पूर्णता प्रमाण-पत्र/अनापत्ति प्रमाण-पत्र प्रदान नहीं किया तथा 49 माह (अक्टूबर 2020 से) से अधिक समय तक नागरिक सुविधाएं प्रदान नहीं की, जिसके परिणामस्वरूप स्टाफ क्वार्टर का उपयोग नहीं किया जा सका तथा ₹ 2.27 करोड़ का व्यय निष्फल रहा एवं मूल्यह्रास हुआ।

राज्य सरकार ने बताया (अक्टूबर 2020) कि नगर निगम शिमला द्वारा अनापत्ति प्रमाण-पत्र जारी न करने के कारण स्टाफ क्वार्टर आवंटित नहीं किए जा सके तथा प्रत्येक ब्लॉक में एक्सट्रीम कॉलम की नींव बिछाने हेतु खुदाई के दौरान उचित परतें (स्ट्राटा) न मिलने से परिवर्तन करना पड़ा था। तथापि, यह तर्क स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निष्पादित परिवर्तनों को चिन्हांकित किया जाना चाहिए था एवं निर्माण से पूर्व संशोधित भवन योजना नगर निगम, शिमला को अनुमोदनार्थ भेजी जानी चाहिए थी।

विभाग अनुमोदित योजनानुसार निर्माण की निगरानी एवं यदि आवश्यक है तो परिर्वतनों के निष्पादन के पूर्व परिवर्तित योजना की संस्वीकृति प्राप्त करना सुनिश्चित करें। कानून के अनुसार भवन का उपयोग करने हेतु नगर निगम, शिमला से परामर्श लेकर सुधारात्मक कार्रवाई की जा सकती है।

[12] भवन समूहों में पांच मीटर की दूरी नहीं रखी गई थी; भवन समूहों की दिशा/स्थिति स्वीकृत योजना के अनुसार नहीं थी; टाईप- II भवन समूह में अधोतल/तहखाने के रूप में अतिरिक्त तल निर्मित किए गए थे।

[13] भारतीय मानक संस्थान द्वारा अधिसूचित।

सामान्य प्रशासन विभाग

3.5 परिवहन हेलीकॉप्टर किराए पर लेने में अनुचित लाभ एवं परिहार्य/निरर्थक व्यय

(अ) अन्य बोलीदाताओं को बाहर रखने वाली शर्तों को सम्मिलित और संशोधित करके, मैसर्स पवन हंस लिमिटेड को, उसके खराब सुरक्षा रिकॉर्ड के गंभीर मुद्दे की अनदेखी करके तकनीकी मूल्यांकन के लिए अर्हता प्राप्त करने देने तथा असंतोषजनक सेवा वितरण के बावजूद अनुबंध के विस्तार की अनुमति देकर अनुचित लाभ दिया गया।

(ब) अनुचित और मनमाने ढंग से दरों में 10 *प्रतिशत* वार्षिक वृद्धि प्रदान करने के परिणामस्वरूप ₹ 18.39 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ। जबकि, अनुबंध की अवधि की समाप्ति के बजाय वार्षिक आधार पर अधिक/कम उड़ान घंटों का समायोजन करने के कारण अप्रयुक्त उड़ान घंटों पर ₹ 6.97 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ।

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम यह प्रदान करते हैं कि खरीद के लिए अधिकृत प्रत्येक अधिकारी सार्वजनिक खरीद में दक्षता और मितव्ययिता के अलावा निष्पक्षता, पारदर्शिता और प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित करने के लिए जिम्मेदार होगा।

हिमाचल प्रदेश सरकार ने बहु-उपयोग[14] के लिए सकार्मिक-पट्टे[15] (वेट-लीज) के आधार पर परिवहन हेलीकॉप्टर[16] किराए पर लेने का निर्णय (जुलाई 2011) लिया। भारत सरकार के नागर विमानन महानिदेशालय के एक नागरिक उड्डयन विशेषज्ञ[17] से तकनीकी सलाह ली गई, जिन्होंने विभाग को एक मसौदा निविदा दस्तावेज प्रदान (फरवरी 2012) किया। निविदा के कई दौर[18] के बाद (फरवरी 2012 से अक्टूबर 2012), ₹ 3.38 लाख प्रति उड़ान घंटे की दर से न्यूनतम 40 उड़ान घंटे प्रति माह के लिए 10 *प्रतिशत* वार्षिक वृद्धि दर के साथ निविदा मेसर्स पवन हंस हेलीकॉप्टर लिमिटेड को पांच साल (जनवरी 2013 से दिसंबर 2017) की अवधि के लिए प्रदान (अक्टूबर 2012) की गई। अनुबंध को ₹3.30 लाख प्रति उड़ान घंटे की दर से न्यूनतम 40 उड़ान घंटे प्रति माह के लिए दो साल की अवधि (जनवरी 2018 से दिसंबर 2019) के लिए बढ़ा[19] (सितंबर 2017) दिया गया।

सामान्य प्रशासन विभाग के अभिलेखों की जांच (अगस्त 2018) और विभाग से प्राप्त अतिरिक्त जानकारी से निम्नलिखित उजागर हुआ:

अ. पवन हंस लिमिटेड को अनुचित लाभ

निविदा और अनुबंध आवंटन के दौरान निम्नलिखित अनियमितताएं देखी गई:-

क. हेलीकॉप्टर के जीवन काल से संबंधित शर्त

(i) सिर्फ एक बोलीदाता द्वारा तकनीकी अर्हता प्राप्त करने के कारण प्रारंभिक निविदा (फरवरी 2012) रद्द हो गई थी। इस राउंड में पवन हंस लिमिटेड ने अर्हता प्राप्त नहीं की थी।

(ii) तीन साल की सीमा बिना औचित्य के निर्धारित करके, संशोधित निविदा दस्तावेजों (जुलाई 2012) में एक शर्त कि हेलीकॉप्टर तीन वर्ष से अधिक पुराना नहीं होना चाहिए, को शामिल किया गया। पवन हंस लिमिटेड इस राउंड में सफल रहा।

---

14 वीआईपी ड्यूटी, आपातकालीन निकासी और राहत अभियान।

15 एक पट्टे पर देने की व्यवस्था जिसमें पट्टेदार को विमान, पूर्ण चालक दल, रखरखाव एवं बीमा प्रदान किया जाता है जो संचालित घण्टों के लिए एवं किसी भी अन्य करों, शुल्क का भुगतान करता है।

16 15 से अधिक यात्रियों को ले जाने की क्षमता के साथ दोहरे इंजन वाले बड़े/भारी परिवहन हेलीकॉप्टर।

17 कैप्टन इरशाद अहमद, उड़ान संचालन निरीक्षक (हेलिकॉप्टर) डी0जी0सी0ए0 भारत सरकार।

18 फरवरी 2012 में निविदा दस्तावेज जारी किए गए; मार्च 2012 में इच्छुक बोलीदाताओं के साथ बोलीपूर्व बैठक एवं जारी किए गए निविदा दस्तावेजों में संशोधन; अप्रैल 2012 में निविदा मूल्यांकन-तकनीकी बोली में एकल फर्म की योग्यता के कारण रद्द कर दिया गया; जुलाई 2012 में निविदा दस्तावेजों को संशोधित व पुन: जारी किया गया; अगस्त 2012 में निविदा मूल्यांकन एवं अक्टूबर 2012 में प्रदान किया गया।

19 नए सिरे से निविदाओं को आमंत्रित करने (जून 2017) तथा रद्द (अगस्त 2017) करने के बाद।

(iii) पवन हंस लिमिटेड के साथ किए गए अनुबंध (अक्टूबर 2012) में तीन साल से अधिक पुराने हेलीकॉप्टर के बारे में खण्ड नहीं डाला गया था और पवन हंस लिमिटेड द्वारा पुराने हेलीकॉप्टर की आपूर्ति करने पर कोई सुरक्षा का उपाय नहीं था।

(iv) इसके बाद, पवन हंस लिमिटेड के साथ अनुबंध समाप्ति के दृष्टि से जो नई निविदा (जून 2017) आमंत्रित की गई उसमें हेलीकॉप्टर की उम्र के बारे में शर्त "दस साल से अधिक पुराना नहीं" पुन: बिना किसी औचित्य के संशोधित की गई, जिस पर एक अन्य इच्छुक पार्टी[20] ने इस आधार पर सवाल उठाया कि इस तरह के हेलीकॉप्टरों का जीवन काल लगभग 30 वर्ष था।

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि हेलीकॉप्टर के जीवन काल के बारे में शर्तों को मनमाने ढंग से जोड़ा गया और संशोधित किया गया जो कि पवन हंस लिमिटेड के पक्ष में गया।

ख. पवन हंस लिमिटेड के साथ अनुबंध का विस्तार-

(i) जनवरी 2018 से परिवहन हेलीकॉप्टर सेवा किराए पर लेने के लिए जून 2017 में नए सिरे से निविदा जारी की गई थी क्योंकि पवन हंस लिमिटेड के साथ अनुबंध दिसंबर 2017 में समाप्त हो रहा था। पवन हंस लिमिटेड के अलावा, केवल एक अन्य फर्म[21] ने भाग लिया। अन्य फर्म द्वारा प्रस्तुत (7 अगस्त 2017) बोली 9 अगस्त 2017 को खोल दी (अनजाने में/इन-अड्वरटेंटली) गई थी, जबकि निविदा खोलने की तिथि 10 अगस्त 2017 थी। पवन हंस लिमिटेड ने 9 अगस्त 2017 को अपनी बोली प्रस्तुत की थी, यानी उसी दिन जिस दिन अन्य फर्म द्वारा प्रस्तुत बोली खोली गई थी। अन्य फर्म ने ₹ 3.35 लाख प्रति उड़ान घंटे की दर उद्धृत की थी जबकि पवन हंस लिमिटेड ने ₹ 3.30 लाख प्रति उड़ान घंटे की मामूली कम दर उद्धृत की। अन्य फर्म ने आपत्ति उठाई तथा निविदा रद्द (अगस्त 2017) कर दी गई।

(ii) हालांकि, उन संदिग्ध परिस्थितियों को अनदेखा कर जिनमें पिछली निविदा को रदद् किया गया था, फिर से निविदा के बिना, जिसकी पहल अगस्त 2017 में की जा चुकी थी और अन्य फर्म को अधिक प्रतिस्पर्धी दरों की पेशकश करने का कोई अवसर दिए बिना पवन हंस लिमिटेड को (सितंबर 2017) कैबिनेट कमेटी द्वारा हर महीने न्यूनतम 40 उड़ान घंटों के लिए ₹ 3.30 लाख प्रति उड़ान घंटे की दर से दो साल का और विस्तार दिया गया था।

ग. पवन हंस लिमिटेड की सुरक्षा और सेवा रिकॉर्ड की अनदेखी करना-

(i) **सुरक्षा रिकॉर्ड**- खराब सुरक्षा रिकॉर्ड के कारण, पवन हंस लिमिटेड, निविदा (अप्रैल 2012) के पिछले दौर में तकनीकी रूप से अयोग्य था, जिसे सिर्फ तीन महीने बाद जुलाई 2012 की निविदा में अनदेखा कर दिया गया।

(ii) **सेवा रिकॉर्ड**- 2013-2017 की अनुबंध अवधि के दौरान, पवन हंस लिमिटेड का सेवा रिकॉर्ड असंतोषजनक (**परिशिष्ट 3.3**) रहा। हालांकि, पवन हंस लिमिटेड के साथ अनुबंध को दो साल (जनवरी 2018 से) के लिए आगे बढ़ाते समय, कैबिनेट समिति ने पवन हंस लिमिटेड के खराब सेवा रिकॉर्ड को अनदेखा कर दिया। खराब सेवाओं से बचाव के लिए अनुबंध में जुर्माने से संबंधित कोई खंड नहीं डाला गया था।

सचिव, सामान्य प्रशासन विभाग ने कहा (सितंबर 2020) कि सुरक्षा रिकॉर्ड की शर्तों में छूट का निर्णय मंत्रिपरिषद की बैठक में लिया गया था। पवन हंस लिमिटेड की सेवाओं को 2017 के बाद बढ़ाया गया क्योंकि यह लाभप्रद थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि हेलिकॉप्टर की आयु से सम्बंधित शर्त में पहले तीन साल (जुलाई 2012 में) और फिर दस साल (जून 2017 में) तय करने और बदलने के लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए गए। इसके अतिरिक्त उन परिस्थितियों को स्पष्ट नहीं किया गया जिनके अन्तर्गत अगस्त 2017 में निविदा रद्द कर दी गई थी और रद्द करने के बाद पुन: नहीं की गई थी।

इस प्रकार, हेलीकॉप्टर की उम्र से संबंधित शर्तों का सम्मिलन और संशोधन करके, निविदा रद्द करके और पवन हंस लिमिटेड के खराब सुरक्षा एवं सेवा रिकॉर्ड को अनदेखा कर अनुबंध का विस्तार करके पवन हंस लिमिटेड को अनुचित लाभ दिया गया।

---

20 मैसर्स स्कायवन एयरवेज प्राईवेट लिमिटेड

21 मैसर्स स्कायवन एयरवेज प्राईवेट लिमिटेड

ब. परिहार्य/निरर्थक व्यय

क. स्थिर मासिक शुल्क पर 10 *प्रतिशत* वार्षिक बढ़ोतरी की अनुमति

i. नागर विमानन महानिदेशालय विशेषज्ञ ने सिफारिश (फरवरी 2012) की थी कि दरें, पूरे अनुबंध अवधि के लिए एवं न्यूनतम गारंटीकृत 40 उड़ान घंटे प्रति माह के लिए, स्थिर मासिक शुल्क के रूप में उद्धृत की जानी चाहिए और अलग से कोई उतार-चढ़ाव शुल्क देय नहीं होना चाहिए। एक अन्य राज्य (अरूणाचल प्रदेश सरकार) के साथ तुलना से पता चला कि समान परिवहन हेलीकॉप्टर सेवाओं को किराए पर लेने के लिए जारी किए गए निविदा दस्तावेज (2016) में भी स्थिर दरों के लिए प्रावधान था।

ii. विभाग ने बोली-पूर्व बैठक में बोलीदाताओं के साथ चर्चा के बाद प्रति उड़ान घंटे की मूल दर पर 10 *प्रतिशत* वार्षिक वृद्धि देने का निर्णय लिया। यह प्रमुख लागत घटकों में से एक एविएशन टर्बाइन फ्यूल की कीमतों में अनुबंध से पहले की अवधि (जून 2008 से दिसंबर 2011 तक) के दौरान उतार-चढ़ाव की प्रवृत्ति (**परिशिष्ट 3.3 तालिका संख्या 2**) के संज्ञान और कीमतों में बढ़ोतरी/गिरावट के लिए कोई विस्तृत लागत या आनुभविक रूप से व्युत्पन्न सूत्रों (इमपेरिकली डिराइव्ड फार्मूलों) के उपयोग के बगैर किया गया।

iii. तत्पश्चात् विभाग ने अनुबंध अवधि (2013 से 2017) के दौरान परिवहन हेलीकॉप्टर सेवाओं के लिए पवन हंस लिमिटेड को ₹ 3.80 लाख और ₹ 5.58 लाख प्रति उड़ान घंटे (कर सहित) के बीच भुगतान किया **(परिशिष्ट 3.3 तालिका संख्या 5)**। यदि विभाग ने विशेषज्ञ द्वारा दी गई सलाह के अनुसार सम्पूर्ण अनुबंध अवधि के लिए प्रति माह स्थिर मासिक शुल्क पर अनुबंध किया होता, तो इससे ₹18.39 करोड़ की राशि की बचत होती **(परिशिष्ट 3.3 तालिका संख्या 1)**। वैकल्पिक रूप से, यदि विभाग ने प्रति उड़ान घंटे की दर को एविएशन टर्बाइन फ्यूल दरों से जोड़ा होता, तो बचत और भी अधिक हो सकती थी क्योंकि अनुबंध अवधि के दौरान एविएशन टर्बाइन फ्यूल की कीमतें घट गई थी **(परिशिष्ट 3.3 तालिका संख्या 3)**।

iv. उपरोक्त की इस तथ्य से भी पुष्टि होती है कि हिमाचल प्रदेश सरकार 2012 (पवन हंस लिमिटेड के साथ अनुबंध करने से पूर्व) में परिवहन हेलीकॉप्टर सेवाएं ₹ 1.86 लाख प्रति उड़ान घंटे की दर से किराये पर ले रही थी और जनवरी 2018 में पवन हंस लिमिटेड के साथ अनुबंध 10 *प्रतिशत* वार्षिक वृद्धि के प्रावधान के बिना बहुत कम दर ₹ 3.30 लाख पर दो साल के लिए बढ़ाया गया था अत: वार्षिक वृद्धि की अनुमति के कारण उच्च दर पर सेवाएं किराये पर लेना उचित नहीं था।

सचिव, सामान्य प्रशासन विभाग ने कहा (अगस्त 2018, दिसंबर 2019, सितंबर 2020) कि पहले से यह अनुमान लगाना संभव नहीं था कि आने वाले वर्षों में तेल की कीमतें घटेंगी जिसके कारण दस *प्रतिशत* वृद्धि को स्वीकार किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एविएशन टर्बाइन फ्यूल की कीमतों में अनिश्चितता के तथ्य को स्वीकार किया गया है, तो दस *प्रतिशत* की निश्चित वृद्धि उचित नहीं होगी।

ख. अनुबंध की अवधि के बजाय वार्षिक आधार पर अधिक/कम उड़ान घंटों का समायोजन-

i. नागर विमानन महानिदेशालय विशेषज्ञ ने सलाह (फरवरी 2012) दी थी कि वास्तविक उड़ान घंटों की गणना अनुबंध की अवधि के अंत में की जानी चाहिए और अनुबंध की अवधि के अंत में पट्टेदार को 40 घंटे प्रति माह से अधिक अतिरिक्त उड़ान घंटों के लिए भुगतान करना चाहिए।

ii. हालांकि, बोली-पूर्व बैठक (मार्च 2012) में विचार विमर्श के बाद, विभाग ने निर्णय लिया कि मासिक अधिक/ कम उड़ान घंटों को आगे ले जाकर वार्षिक आधार पर यानी एक वर्ष के भीतर समायोजित किया जाएगा।

iii. अभिलेखों से पता चला है कि अनुबंध अवधि के पांच वर्षों में से तीन में उड़ान घंटों का उपयोग प्रतिबद्ध संख्या से कम था **(परिशिष्ट 3.3 तालिका संख्या 4)**। अगर कम उड़ान घंटों को अनुबंध की अवधि के अंत में समायोजित किया जाता तो विभाग शेष दो वर्षों में अतिरिक्त उड़ान घंटों के मुकाबले पांच वर्षों में से तीन में कम उड़ान घंटों को समायोजित करने में सक्षम होता। प्रत्येक वर्ष के अंत में अधिक/कम उड़ान

घंटों की गणना करने के विभाग के निर्णय का अर्थ था कि उसे न केवल प्रत्येक तीन वर्षों में कम उड़ान घंटों के लिए भुगतान करना था, बल्कि शेष दो वर्षों में से प्रत्येक में अतिरिक्त उड़ान घंटों के लिए भी भुगतान करना था।

iv. इस प्रकार, विभाग को अप्रयुक्त उड़ान घंटों के लिए ₹ 0.51 करोड़ के बजाय ₹ 7.48 करोड़ को व्यय करना पड़ा, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 6.97 करोड़[22] का निरर्थक व्यय हुआ।

सचिव, सामान्य प्रशासन विभाग ने बताया (सितंबर 2020) कि अधिक/कम उड़ान घंटों के वार्षिक निपटान को पूर्व-प्रचलन और अभिलेखों के वार्षिक रखरखाव और देनदारियों के निपटान की आवश्यकता को ध्यान में रखकर अनुमत किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पिछले अनुबंध में अधिक/कम उड़ान घंटों को अनुबंध की अवधि में उपयोग करने की शर्त थी और 2011-12 के लिए अप्रयुक्त उड़ान घंटों को 2012-13 के लिए आगे ले जाया गया था।

सिफारिश: राज्य सरकार को लोकनिधि का विवेकपूर्ण उपयोग सुनिश्चित करने हेतु विशेषज्ञों की सिफारिशों, अतीत प्रवृत्ति तथा अनुभव को ध्यान में रखते हुए परिवहन हेलीकॉप्टर को किराए पर लेने के लिए एक नीति तैयार करनी चाहिए।

उद्यान विभाग

3.6 दोषपूर्ण अनुबंध के कारण हानि

अपने वित्तीय हितों को सुरक्षित किए बिना आपूर्तिकर्ताओं को 80 *प्रतिशत* अग्रिम भुगतान जारी करने तथा खराब सामग्री हेतु भुगतान रोकने/वसूली करने हेतु खण्डों का समावेश न करने के परिणामस्वरूप ₹ 1.47 करोड़ की हानि हुई।

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 2009 के नियम 108 में यह निर्धारित है कि प्रदान की गई सेवाओं अथवा आपूर्ति हेतु भुगतान केवल सेवा प्रदान होने अथवा आपूर्ति होने के पश्चात् ही किया जाए तथा जहां अग्रिम भुगतान आवश्यक है, वहां राशि निजी ठेकेदार के अनुबंध-मूल्य की 30 *प्रतिशत* तथा राज्य/केन्द्र सरकार के संगठन या सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम के अनुबंध मूल्य की 40 *प्रतिशत* से अधिक नहीं होगी। वित्तीय सुरक्षा एवं आपूरित सामग्री की गुणवत्ता हेतु उचित खण्डों का भी अनुबंध में समावेश होना चाहिए।

परियोजना निदेशक, उद्यान विकास ने विश्व बैंक द्वारा वित्त-पोषित परियोजना के अंतर्गत 1,53,450 उन्नत किस्म की पौध सामग्री, जिसमें क्लोनल रूटस्टॉक, (जड़ प्रतिरूप), ग्राफ्टेड फैदर्ड (कलमें) तथा व्हिप नर्सरी (कुशांग नर्सरी) के भिन्न प्रजातियों के फलों के पौधे भी शामिल थे, हेतु विदेशी फर्म के साथ तीन अनुबंध किए (अप्रैल 2017)।

अनुबंध की शर्तों में था:

- सामग्री के परिवहन (शिपमेन्ट) एवं कुछ दस्तावेज जमा करने पर 80 *प्रतिशत* भुगतान किया जाना था। भुगतान का शेष दस *प्रतिशत* आर्डर स्वीकृत होने पर तथा शेष दस *प्रतिशत* सामग्री के पौधरोपण के उपरांत जारी किया जाना था।
- सामग्री के कन्टेनर में अंतिम गंतव्य तक ढुलाई (वाहनांतर[23] के बिना)।
- शिपमेन्ट/अंतर्देशीय परिवहन के दौरान 1^0 सेंटिग्रेड -2^0 सेंटिग्रेड तापमान बनाए रखा जाना तथा प्रत्येक कन्टेनर में तीन डाटा लॉगर का उपयोग करके डेटा रखा जाए।
- रोगजनकों में बचाव हेतु सामग्री के मूल स्थान पर प्रेषण -पूर्व निरीक्षण तथा खेप के आगमन पर आने के पश्चात् क्वारन्टीन (संगरोध) प्राधिकरण द्वारा स्क्रीनिंग की जाए।
- पौधे मिट्टी एवं कीटों से मुक्त होने चाहिए।
- रूटस्टॉक एवं वंशज लकड़ी (सायन वुड) सभी ज्ञात वायरसों (विषाणुओं) से मुक्त होनी चाहिए।

---

[22] ₹ 6.97 करोड़ = ₹ 7.48 करोड़ (वास्तविक अतिरिक्त भुगतान) - 13.33 (कुल अधिक/कम घंटें)* ₹ 3.80 लाख प्रति उड़ान घंटे = (₹ 7.48 करोड़ - ₹ 0.51 करोड़)।

[23] वाहनांतर, माल/कंटेनर का अंतिम गंतव्य तक पहुंचने के पूर्व मध्यवर्ती गंतव्य तक परिवहन (शिपमेंट) है।

- लेखापरीक्षा संवीक्षा (नवम्बर 2018) तथा बाद में एकत्र की गई जानकारी से पता चला कि मूल स्थान पर किए गए प्रेषण -पूर्व निरीक्षण (अप्रैल 2017) के दौरान पौधे अच्छी स्थिति में थे। यद्यपि आर्डर दिए गए/ प्राप्त किए गए एवं रोपे गए 1.53 लाख पौधों में से 0.38 लाख पौधे (25 *प्रतिशत*) पौधारोपण के एक माह पश्चात सूख/मर गए (अगस्त-सितम्बर 2017) जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.47 करोड़ की क्षति हुई, जैसा कि **तालिका- 3.6.1** में वर्णित है।

तालिका-3.6.1: पौधारोपण में हानि का विवरण

फर्म का नाम	पौधे का नाम	ऑर्डर की मात्रा	अनुबंध मूल्य (₹ लाख में)	शिपमेंट पर अग्रिम भुगतान (₹ लाख में)/ भुगतान की तिथि	शेष भुगतान (₹ लाख में)/ भुगतान की तिथि	आगमन पश्चात क्वारन्टीन स्थल[24] में वास्तव में रखे गए पौधे	मृत पौधे	प्रति पौधा मूल्य (₹ में)	मृत पौधों का मूल्य (₹ लाख में)
मैसर्स एस.आर.एल.ए. पैपिनियर्स कौली, फ्रांस	अखरोट	11,800	106.61	88.60 (11.07.17)	22.93 (28.08.17)	11,800	6,878 (58%)	945	65.00
मैसर्स गरीबा, इटली	सेब	46,400	152.22	120.50 (17.07.17)	30.04 (30.07.17)	46,230	9,350 (20%)	317	29.64
	नाशपाती	1,100				1,102	543 (49%)	317	1.72
मैसर्स वीटाफ्रूट ट्रेडिंग इटली	सेब (व्हीप)	93,750	218.73	179.17 (01.06.17)	16.20 (03.11.17)	93,653	20,714 (22%)	242	50.13
	सेब (फैदर्ड)	400				400	20 (5%)	403	0.08
योग		**1,53,450**	**477.56**	**388.27**	**69.17**	**1,53,185**	**37,505 (24%)**		**146.57**

पौधरोपण सामग्री के अस्तित्व को सुनिश्चित करने के लिए राज्य सरकार ने आवश्यक दिशा-निर्देश जारी किए तथा तीन समितियों[25] का गठन किया। इन तीनों फर्मों से प्राप्त की गई पौधरोपण सामग्री से संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच नीचे दी गई है:-

I. मैसर्स एस.आर.एल.ए. पैपिनियर्स कौली, फ्रांस (11,800 अखरोट पौधरोपण सामग्री)

1. खेप को मुंबई बंदरगाह पर (जुलाई 2017) रोका गया था क्योंकि क्वारन्टीन (संगरोध) प्राधिकारियों ने पौधरोपण सामग्री में मिट्टी व स्लग संक्रमण को पाया तथा उस सामग्री का समग्र स्वास्थ्य भी अच्छा नहीं था।
2. मूल फाइटोसैनिटरी (पादप स्वच्छता) प्रमाण पत्र[26] जोकि अनिवार्य था, वन अनुसंधान संस्थान, देहरादून के वैज्ञानिकों की टीम को प्रस्तुत नहीं किया गया, जिन्होंने पौधरोपण सामग्री की जड़ों एवं तनों में मिट्टी से संदूषण, जीवित स्लग, फंगस वृद्धि तथा घाव पाए तथा इस कारण खेप को अस्वीकार करने का निर्णय लिया। तथापि, परियोजना निदेशक, बागवानी विकास, परियोजना ने (जुलाई 2017) उत्तर दिया के ये अभ्युक्तियां केवल भौतिक थी एवं प्रयोगशाला के परिणामों पर आधारित नहीं थी तथा उनके लिए उपचार देश में ही उपलब्ध था, इसके अतिरिक्त, परियोजना को होने वाली हानि को देखते हुए वन अनुसंधान संस्थान से निर्णय की समीक्षा करने का अनुरोध किया गया था क्योंकि फर्म को 80 *प्रतिशत* भुगतान पहले ही जारी किया जा चुका था।

---

24 पौधों की आर्डर की गई मात्रा एवं रोपित की गई मात्रा की संख्या का अन्तर अभिलेखों में नहीं था/विभाग द्वारा प्रदान नहीं किया गया।

25 1. आगमन पर पौधरोपण सामग्री के निरीक्षण हेतु, 2. पौधरोपण सामग्री की कोल्ड स्टोरेज में व्यवस्था हेतु, तथा 3. पीईक्यू अवधि के दौरान पौध संरक्षण एवं प्रदर्शन उद्यानों में पौधा रोपण का पर्यवेक्षण एवं देखभाल हेतु। यदि पौधों की मृत्युदर 1% से अधिक हो जाती है तो दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों के विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई की जानी थी।

26 शिपमेंट हानिकारक कीटों एवं पौध रोगों से मुक्त करने हेतु उपचारित किया गया है, यह दर्शाने वाला निरीक्षण प्रमाण-पत्र जो सक्षम प्राधिकारी से जारी किया जाता है। आयात एवं निर्यात हेतु उपभोक्ता मंजूरी के पूर्व फाइटोसेनिटरी (कीटाणु स्वच्छता) प्रमाण-पत्र जारी करना होगा।

3. बद्दी में क्वारन्टीन (संगरोध) विनियमन, 2003 के उल्लंघन स्वरूप पौधरोपण सामग्री के पहुंचने पर (अगस्त 2017) उसमें मिट्टी एवं घोंघा की उपस्थिति पाई गई तथा अनुबंध के उल्लंघन के रूप में कन्टेनरों में डेटा लॉगर का अभाव था। कन्टेनर में पौधरोपण सामग्री के कुछ गुच्छे सूखे पाए गए।
4. समस्त पौध रोपण सामग्री पर ऊपर उल्लिखित अभ्युक्तियों के बावजूद आगमन पश्चात् क्वारन्टीन स्थल, बजौरा, जिला कुल्लू में 11,800 अखरोट रोपे गए (अगस्त 2017) तथा 6,878 (58 *प्रतिशत*) पौधे अक्टूबर 2017 में मृत पाए गए।

II. मैसर्स गरीबा, इटली (46,230 सेब एवं 1,102 नाशपाती पौध रोपण सामग्री)

1. अगस्त 2017 में बद्दी में पौधरोपण सामग्री के आगमन पर कंटेनर पर लॉगर डेटा प्राप्त नहीं किया जा सका।
2. कन्टेनर में पाई गई पौधरोपण सामग्री में अल्प मात्रा में अंकुरण पाया गया।
3. समस्त पौधरोपण सामग्री आगमन पश्चात क्वारन्टीन स्थल, बजौरा, जिला कुल्लू में रोप दी गई (अगस्त-सितम्बर 2017)। प्राप्त हुए 46,230 सेब एवं 1,102 नाशपाती के पौधारोपण में से 9,350 (20 *प्रतिशत*) सेब एवं 543 (49 *प्रतिशत*) नाशपाती पौधे नवम्बर 2017 में मृत पाए गए।

III. मैसर्स वीटाफ्रूट, ट्रेडिंग, इटली (94,053 सेब पौध रोपण सामग्री)

1. अंतिम गंतव्य बद्दी में (जून 2017) पौधों के आगमन पर केवल 32,860 पौधे ही समिति द्वारा स्वीकार्य पाए गए तथा शेष पौधे जो उच्च तापमान (20 डिग्री तक) के संपर्क में आने के कारण अंकुरण की स्थिति में थे, उन्हें अस्वीकार कर दिया गया। समिति ने पहले ही अंकुरित पौधों को आपूर्तिकर्ता को वापस सौंपने की सिफारिश की थी।
2. यद्यपि, अंकुरित पौधों को लौटाने/खारिज करने के बजाए 94,053 पौधों को स्वीकार कर लिया गया तथा उन्हें जिला सिरमौर के बथन स्थित आगमन पश्चात क्वारन्टीन स्थल पर (जून-जुलाई 2017) रोपा गया। इनमें से 22 *प्रतिशत* (20,734) पौधे सितम्बर 2017 में मृत पाए गए थे।

उपर्युक्त से स्पष्ट है कि परियोजना प्राधिकारी राज्य के वित्तीय हितों की सुरक्षा में विफल रहा तथा संदूषित पौध सामग्री स्वीकार की गई थी। अनुबंध की शर्तों के उल्लंघन एवं प्राप्त पौधों की उच्च मृत्यु दर के बावजूद आपूर्तिकर्ता से हानि की वसूली हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई।

सचिव ने (अक्टूबर 2020) बताया कि अनुबंध समझौते को विश्व बैंक के मानक बोली दस्तावेज में परिकल्पित अनुबंध की विशेष शर्त के आधार पर कार्यान्वित किया गया था जिसमें स्पष्ट रूप से यह निर्धारित है कि विदेशों से माल की शिपमेंट पर आपूर्तिकर्ता को 80 *प्रतिशत* भुगतान किया जाना है जिसे अग्रिम भुगतान नहीं कहा जा सकता एवं किसी भी खराब पौधरोपण सामग्री के लिए अनुबंध में निष्पादन सुरक्षा का प्रावधान रखा गया था तथा हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, 2009 के प्रावधान लागू नहीं थे। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि मानक बोली दस्तावेज में नश्वर/जीवित सामग्रियों के लिए कुछ भी विशिष्ट रूप से उल्लेखित नहीं है एवं इस प्रकार यह पौधों के आयात पर लागू नहीं किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त खराब/संदूषित पौधरोपण सामग्री की आपूर्ति के प्रति सुरक्षात्मक उपाय के रूप में निष्पादन सुरक्षा (पांच *प्रतिशत*) पर्याप्त नहीं थी।

इस प्रकार, 80 *प्रतिशत* अग्रिम भुगतान जारी करने एवं खराब सामग्री हेतु भुगतान रोकने/वसूली करने के लिए उपयुक्त खण्डों का समावेश न करने के कारण विभाग अपने हितों को सुनिश्चित करने में विफल रहा। उसने अनुचित सामग्री प्राप्त होने के बावजूद आपूर्तिकर्ता को शेष 20 *प्रतिशत* भुगतान भी जारी किया। अत: विभाग द्वारा खराब रोपणसामग्री स्वीकार करने के परिणामस्वरूप ₹ 1.47 करोड़ की हानि हुई।

राज्य सरकार चूक के मामले में अपने वित्तीय हितों की सुरक्षा हेतु अनुबंध में उचित खण्डों का समावेश सुनिश्चित करें।

उद्योग विभाग

3.7 सहायता अनुदान का गलत उपयोग

विभाग द्वारा निगरानी में कमी एवं निष्क्रियता खाद्य प्रसंस्करण योजना पर राष्ट्रीय/राज्य मिशन के तहत् ₹ 1.29 करोड़ की वित्तीय सहायता एवं शास्ति की अवसूली में परिणत हुई।

खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार ने राष्ट्रीय खाद्य प्रसंस्करण मिशन योजना राज्यों एवं केन्द्र शासित प्रदेशों के माध्यम से कार्यान्वित करने हेतु प्रारम्भ की (2012-13)। 2015-16 के बाद से यह योजना केन्द्रीय सहायता से हटा दी गई

तथा इसे राज्य सरकार द्वारा राज्य खाद्य प्रसंस्करण मिशन के रूप में जारी रखा गया। इस योजना का लक्ष्य फसलोत्तर सुविधाओं, जिसमें खाद्य प्रसंस्करण उद्योगों की स्थापना, स्वयं-सहायता समूहों को लघु एवं मध्यम उद्यमों की अवस्था प्राप्त करने में सहयोग देना तथा खाद्य सुरक्षा एवं स्वच्छता के स्तर को बढ़ाना सम्मिलित था, को प्रोत्साहित करना था। जिससे संगठित खाद्य प्रसंस्करण क्षेत्र को बेहतर सहयोग-प्रणाली प्रदान की जा सके।

इस योजना के तहत् सहायता अनुदान के रूप में दो समान किस्तों में वित्तीय सहायता संयंत्र एवं मशीनों की लागत हेतु 33.33 *प्रतिशत* एवं तकनीकी सिविल कार्यों हेतु प्रदान की जाती है, जो अधिकतम ₹ 75 लाख तक होती है। प्रथम किस्त (ग्राह्य राशि का 50 *प्रतिशत*) अपेक्षित दस्तावेज प्रस्तुत करने पर अग्रिम रूप से प्रदान की जाती है। द्वितीय किस्त (शेष 50 *प्रतिशत*) राज्य खाद्य प्रसंस्करण मिशन के राज्य मिशन निदेशालय द्वारा उत्पादन प्रारंभ सत्यापित होने के पश्चात् तथा प्रथम किस्त की प्रयुक्ति एवं अपेक्षित दस्तावेजों को प्रस्तुत करने के उपरांत जारी की जाती है। परियोजना को लागू करने की समय अवधि संस्वीकृत होने की तिथि से 12 माह की थी। राज्य मिशन निदेशालय से परियोजना का भौतिक सत्यापन किया जाना एवं कार्य निष्पादन के आंकलन के प्रत्येक चरण पर समवर्ती मूल्यांकन करना तथा राज्य सरकार को मासिक प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करना अपेक्षित है। राज्य स्तरीय अधिकृत समिति, आवेदक द्वारा अनुदान का गलत उपयोग करने की स्थिति में भू-राजस्व बकाया के रूप में अनुदान वापस लेने हेतु प्राधिकृत थी। अनुदेयी द्वारा प्रतिभूति प्रतिज्ञा पत्र (श्योरिटी बांड) का उल्लंघन करने पर उसे सहायता अनुदान की पूरी राशि दस *प्रतिशत* प्रति वर्ष के दण्डात्मक ब्याज सहित वापस करना अपेक्षित था।

जिला उद्योग केन्द्र, कुल्लू एवं नाहन के कार्यालय के अभिलेखों की संवीक्षा (अगस्त एवं दिसम्बर 2019) में पाया गया कि ₹ 86.89 लाख की लागत की प्रथम किस्त वित्तीय सहायता चार लाभार्थियों को जारी की गई थी जैसा कि **तालिका- 3.7.1** में वर्णित है:

तालिका 3.7.1: लाभार्थियों को जारी वित्तीय सहायता का विवरण

(राशि ₹ में)

क्रम संख्या	लाभार्थी का नाम	राज्य स्तरीय अधिकृत समिति द्वारा संस्वीकृत ग्राह्य राशि	पहली किस्त (जारी करने की तिथि)	भौतिक सत्यापन की तिथि व प्रथम नोटिस जारी करने की तिथि	पहली किस्त जारी करने की तिथि से लेखापरीक्षा की तिथि तक हुआ विलम्ब	दण्डात्मक ब्याज @ 10 *प्रतिशत* प्रति वर्ष	कुल वसूली (पहली किस्त+शास्ति)	टिप्पणियां
1.	मैसर्स लैवेंडर डेयरी एवं मिल्क प्रोडक्ट्स, ग्राम-नीरपुर, काला अंब	56,70,000	28,35,000 (23.10.2013)	11.07.2014 व 22.09.2017	74 महीने	17,48,250	45,83,250	भौतिक सत्यापन के दौरान इकाई बंद पाई गई
2.	मैसर्स सिद्धार्थ इंडस्ट्रीज वीपीओ, मोहाल	8,25,000	3,72,000 (30.05.2014)	01.12.2016 व 28.06.2017	63 महीने	1,95,300	5,67,300	मई 2020 तक उत्पादन शुरू नहीं हुआ है।
3.	मैसर्स लग वेली ट्राउट फिश फार्म विलेज रूजग, पीओ-भुटटी	55,89,000	27,94,500 (05.03.2014)	03.12.2016 व 28.06.2017	65 महीने	15,13,687	43,08,187	
4.	मैसर्स मां भवनेश्वरी इन्डस्ट्री डोभी, पीओ.पुइद	53,76,000	26,87,500 (16.12.2016)	शून्य व 13.11.2018	32 महीने	7,16,667	34,04,167	
	कुल	**1,74,60,000**	**86,89,000**			**41,73,904**	**1,28,62,904**	

उपर्युक्त ये स्पष्ट है कि सभी चारों इकाइयों ने सब्सिडी ली, तथापि इनमें से किसी ने भी लेखापरीक्षा की तिथि तक कोई उत्पादन प्रारम्भ नहीं किया था। लेखापरीक्षा संवीक्षा से उजागर हुआ कि विभाग ने अनिवार्य भौतिक सत्यापन 18 से 22 माह के मध्य के विलम्ब से किया था (तीन मामलों में) तथा सब्सिडी जारी होने के एक से तीन वर्षों के विलम्ब के पश्चात् वसूली का नोटिस जारी किया गया। हालांकि अक्टूबर 2020 तक कोई राशि वसूली नहीं गई थी।

इस प्रकार, विभाग द्वारा निगरानी में कमी एवं निष्क्रियता, खाद्य प्रसंस्करण योजना पर राष्ट्रीय/राज्य मिशन के तहत ₹ 1.29 करोड़ की वित्तीय सहायता एवं शास्ति की अवसूली में परिणत हुई।

उद्योग निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2020) कि इन इकाइयों से सब्सिडी राशि की वसूली हेतु नोटिस जारी किए गए थे। इसके अतिरिक्त सम्बन्धित जिला उद्योग केन्द्रों के महाप्रबंधकों को भी प्रथम किस्त की राशि की वसूली हेतु निर्देश दिए गए थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि वसूली हेतु नोटिस जारी कर देने मात्र से विभाग की जिम्मेदारी पूर्ण नहीं होती। विभाग द्वारा निगरानी एवं नियंत्रण तंत्र में कमी तथा कार्रवाई में विलम्ब के परिणामस्वरूप न केवल सरकारी निधियों का गलत उपयोग हुआ बल्कि योजना का उद्देश्य भी विफल रहा।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष मई 2020 में सरकार को प्रेषित किए गए थे, उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (दिसम्बर 2020)।

राज्य सरकार योजना के अभीष्ट लक्ष्यों को प्राप्त करने हेतु आन्तरिक नियंत्रण तंत्र को सुदृढ़ बनाए तथा चूककर्ताओं से सहायता-अनुदान की वसूली हेतु उचित कार्रवाई करें।

श्रम एवं रोजगार विभाग

3.8 निधियों की अप्रयुक्ति एवं अवसंरचना पर निष्फल व्यय

हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड ने आवश्यकता के व्यवस्थित मूल्यांकन के साथ निधियों के उपयोग के लिए कार्य योजना तैयार नहीं की। इसके फलस्वरूप संग्रहित निधियों का 86 *प्रतिशत* तथा कौशल विकास संस्थान और श्रमिक आवास के लिए ₹ 24.15 करोड़ के व्यय से बनाई गई परिसम्पत्तियां अनुपयोगी रहीं।

हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड (मार्च 2009 में गठित) का उद्देश्य भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिकों को पंजीकृत करना एवं विभिन्न कल्याण योजनाओं[27] के अर्न्तगत वित्तीय लाभ पहुंचाना है। 31 अगस्त 2020 तक 1,77,833 बोर्ड के साथ पंजीकृत थे। भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण उपकर अधिनियम (1996) और उपकर नियम (1998) के अनुसार भवन और अन्य निर्माण कार्य में लगे हुए नियोक्ता द्वारा बोर्ड को निर्धारित दर[28] से उपकर देना अपेक्षित है। श्रम एवं रोजगार विभाग, भारत सरकार के निर्देशों (जुलाई 2013) के अनुसार बोर्ड प्रत्येक वित्तीय वर्ष के आरम्भ में शेष उपकर का 20 *प्रतिशत* पंजीकृत श्रमिकों और उनके आश्रितों के कौशल विकास पर खर्च करेंगे।

हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड के अभिलेखों की जांच (फरवरी 2019) से निम्नलिखित मुद्दे उजागर हुए:

i. ***कल्याण और कौशल विकास गतिविधियों पर अपर्याप्त व्यय-***

वर्ष 2014-19 में उपलब्ध ₹ 686.44 करोड़[29] की निधियों के प्रति बोर्ड ने कुल ₹ 93.61 करोड़ (14 *प्रतिशत*) खर्च किए थे और मार्च 2019 तक ₹ 592.83 करोड़ की निधियां अव्ययित रहीं। उपरोक्त अवधि के दौरान श्रम कल्याण योजना/गतिविधियों पर व्यय (**परिशिष्ट-3.4**) ₹ 84.13 करोड़ (उपलब्ध धन का 12 *प्रतिशत*) था ।

---

27 मातृत्व लाभ, पैन्शन, भवन निर्माण हेतु अग्रिम, अक्षमता पैंशन, औजारों को खरीदने हेतु ऋण, अन्तिम संस्कार सहायता की अदायगी, मरणोपरांत देय राशि की अदायगी, चिकित्सा सहायता, शिक्षा हेतु वित्तीय सहायता, विवाह हेतु वित्तीय सहायता, पारिवारिक पैंशन, महिला श्रमिकों को साईकल, कौशल विकास भत्ता, स्वास्थ्य बीमा योजना इत्यादि।

28 उपकर की वर्तमान दर नियोक्ता द्वारा निर्माण लागत पर किए गए व्यय का एक प्रतिशत है।

29 अथ शेष 2014-15: ₹ 246.75 करोड़ (2014-19 के दौरान प्राप्तियां: ₹ 439.69 करोड़)।

बोर्ड ने पंजीकृत श्रमिकों और उनके आश्रितों के कौशल विकास के लिए कोई नीति/कार्य योजना नहीं बनाई थी। बोर्ड ने 2014-19 के दौरान कौशल विकास संस्थान पर ₹ 15.14 करोड़ (जुलाई 2013 के उक्त निर्देशों के अनुसार निर्धारित राशि ₹ 385.37 करोड़[30] का केवल चार *प्रतिशत*) जारी करने के अतिरिक्त कौशल विकास संस्थान के निर्माण पर कोई भी धन खर्च नहीं किया।

ii. ***कौशल विकास संस्थान पर निष्फल व्यय -***

बोर्ड ने ऊना जिला के पालक्वाह में कौशल विकास संस्थान के निर्माण के लिए कोर्स, पाठयक्रम, लाभार्थियों का लक्ष्य समूह, संकाय और कौशल एवं प्रशिक्षण के उपयोग के लिए कार्य योजना बनाए बिना ही ₹ 15.14 करोड़[31] स्वीकृत (जनवरी 2015) और जारी (अगस्त 2015 और मई 2017 के दौरान) किए। यह देखा गया कि सितम्बर 2017 तक संस्थान का निर्माण कार्य एचपीएसआईडीसी[32] के द्वारा पूर्ण कर लेने के बावजूद भी बोर्ड ने इसे क्रियाशील बनाने के लिए जुलाई 2019 तक न तो कोई कार्य योजना बनाई न ही भवन का कब्जा लिया। इस प्रकार सितम्बर 2017 से भवन बेकार रहा और ₹ 15.14 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

iii. ***श्रम पारगमन छात्रावास पर निष्फल व्यय-***

बोर्ड ने दो स्थानों[33] अर्थात दुलेहड़ (ऊना जिला में) और गनसौत (सोलन जिला में) में श्रमिक पारगमन छात्रावासों के निर्माण के लिए ₹ 8.92 करोड़ का अनुमोदन प्रदान किया (फरवरी और जुलाई 2014) और इसके निर्माण के लिए एचपीएसआईडीसी को ₹ 9.01 करोड़[34] जारी किए (फरवरी 2014 और अक्तूबर 2017 के मध्य)। एचपीएसआईडीसी ने दुलेहड़ में पारगमन छात्रावास का निर्माण कार्य मई 2016 में ₹ 4.55 करोड़ का व्यय करके और गनसौत में जुलाई 2017 में ₹ 4.46 करोड़ व्यय करके पूरा किया। तथापि, फरवरी 2020 तक किसी भी पारगमन छात्रावास को क्रियाशील/प्रयोग हेतु तैयार नहीं किया गया था। यह देखा गया कि बोर्ड ने पारगमन छात्रावास में ठहरने वाले श्रमिकों का आंकलन नहीं किया था और प्रस्ताव प्रस्तुत करते समय सभी पंजीकृत श्रमिकों को शामिल कर लिया गया था जो या तो मनरेगस[35] के श्रमिक (दुलेहड़: 330 और गनसौत: 90) थे या अन्य स्थानीय श्रमिक (दुलेहड़: शून्य और गनसौत: 233) जो आमतौर पर पारगमन छात्रावासों में नहीं रहते थे। इस प्रकार पारगमन छात्रावास मई 2016 और जुलाई 2017 से बेकार पड़े रहे और उनके निर्माण पर किया गया कुल ₹ 9.01 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

उपरोक्त से यह स्पष्ट था कि बोर्ड ने भवन/ अन्य निर्माण श्रमिकों हेतु कल्याण योजनाओं पर उपलब्ध निधियों के उपयोग के लिए कोई कार्य योजना तैयार नहीं की थी तथा 2014-18 के दौरान 86 *प्रतिशत* निधियां अप्रयुक्त रही। इसके अतिरिक्त, बोर्ड द्वारा बिना कार्य योजना के अवसंरचना के निर्माण पर किया गया ₹ 24.15 करोड़ का व्यय निष्फल रहा क्योंकि अवसंरचना का उपयोग निर्माण के 21 से 44 महीने बीत जाने पर भी नहीं हुआ था।

सरकार ने कहा (अक्तूबर 2020) कि:

- पंजीकृत श्रमिकों की कम संख्या के कारण व्यय अपर्याप्त था और श्रमिकों के पंजीकरण को बढ़ाने के प्रयास किए जा रहे थे;

---

30 वित्तीय वर्ष 2014-19 के प्रारंभ में शेष उपकर का 20 प्रतिशत जोड़ कर अर्थात ₹ 246.75 करोड़ (2014-15), ₹ 322.11 करोड़ (2015-16), ₹ 383.62 करोड़ (2016-17), ₹ 458.59 करोड़ (2017-18) एवं ₹ 515.76 करोड़ (2018-19) का 20 प्रतिशत ।

31 अगस्त 2015: ₹ 1.00 करोड़; फरवरी 2016: ₹ 2.50 करोड़; मई 2016: ₹ 1.50 करोड़; सितम्बर 2016: ₹ 5.00 करोड़, फरवरी 2017: ₹ 5.00 करोड़ एवं मई 2017: ₹ 0.14 करोड़।

32 हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम।

33 ऊना जिले में दुलेहड़ (फरवरी 2014: ₹ 4.46 करोड़) एवं सोलन जिले में गनसौत (जुलाई 2014: ₹ 4.46 करोड़)।

34 दुलेहड़ में छात्रावास: ₹ 4.55 करोड़ (फरवरी 2014: ₹ 0.50 करोड़; नवम्बर 2014: ₹ 0.75 करोड़; जुलाई 2015: ₹ 1.00 करोड़; फरवरी 2016: ₹ 2.22 करोड़ एवं अक्तूबर 2016: ₹ 0.08 करोड़) तथा गनसौत में छात्रावास: ₹ 4.46 करोड़ (जुलाई 2014: ₹ 0.50 करोड़; अप्रैल 2016: ₹ 1.00 करोड़; मई 2016: ₹ 1.50 करोड़; अक्तूबर 2016: ₹ 1.00 करोड़ एवं अक्तूबर 2017: ₹ 0.46 करोड़)।

35 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना।

- बोर्ड कौशल विकास संस्थान के उपयोग और निर्माण पर किए गए व्यय की प्रतिपूर्ति के लिए कड़ी मेहनत कर रहा है। संस्थान के इष्टततम उपयोग का मामला सरकार के विचाराधीन है; और
- पारगमन छात्रावासों के लिए विज्ञापन और जागरूकता के बावजूद श्रमिक इन सुविधाओं का उपयोग करने के लिए आगे नहीं आ रहे हैं।

हालांकि तथ्य यह है कि बोर्ड ने कौशल विकास संस्थान का निर्माण इसके उपयोग हेतु बिना किसी नीति और कार्य योजना के किया।

बोर्ड निर्माण श्रमिकों के लिए कल्याण योजनाओं पर उपलब्ध निधियों तथा परिसम्पतियों का उपयोग करने के लिए कार्य योजना तैयार करें।

योजना विभाग

3.9 क्षेत्रीय विकेन्द्रीकृत योजना निधियों का दुरूपयोग

क्षेत्रीय विकेन्द्रीकृत योजना के लिए स्कीम के दिशानिर्देशों के उल्लंघन में विकास कार्य के लिए आबंटित ₹ 80.23 लाख का विचलन धार्मिक स्थलों के भीतर कार्य हेतु किया गया था।

क्षेत्रीय विकेन्द्रीकृत योजना राज्य सरकार का एक कार्यक्रम है जिसमें निर्दिष्ट विकास शीर्षों[36] पर स्वीकृत योजना परिव्यय का पांच *प्रतिशत* एकत्र कर जिलों के अधिकार क्षेत्र में रखा जाता है। क्षेत्रीय विकेन्द्रीकृत योजना के दिशानिर्देशों (2004) के अनुसार, 'जिला योजना, विकास व बीस सूत्रीय कार्यक्रम समीक्षा समिति' के अनुमोदन पश्चात जिलों के उपायुक्त कार्यक्रम के अन्तर्गत विकास कार्यों के प्रशासनिक अनुमोदन एवं व्यय की संस्वीकृति देने के लिए सक्षम हैं। दिशानिर्देश निर्धारित[37] करते हैं कि मन्दिरों/ धार्मिक स्थलों के परिसर में निर्माण कार्यों पर व्यय करने की अनुमति नहीं है।

पांच[38] जिलों में क्षेत्रीय विकेन्द्रीकृत योजना की निधि के गलत उपयोग का मुद्दा पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदन[39] में उजागर किया गया था जिसमें दर्शाया गया था कि उपायुक्तों ने मन्दिर परिसर के 'समीप' कार्य स्वीकृत किए थे जबकि कार्यों का निष्पादन मन्दिर परिसर के अन्दर किया गया । दो अन्य जिलों अर्थात मण्डी व सोलन के उपायुक्तों के कार्यालयों के अभिलेखों की संवीक्षा (सितम्बर 2018 से जुलाई 2019) में देखा गया कि इस प्रकार की अनियमितताएं अभी भी बनी हुई थी। कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के उल्लंघन में समिति की पूर्व अनुमति के बिना 2015-19 में मन्दिरों/ धार्मिक परिसरों में 53 कार्यों[40] के निष्पादन के लिए उपायुक्तों ने ₹ 80.23 लाख[41] अनुमोदित तथा जारी किए थे। इन कार्यों का निष्पादन क्षेत्रीय विकेन्द्रीकृत योजना के आबंटन के दिशानिर्देशों के अनुसार मान्य नहीं होने से अनियमित था। बिना किसी सुधारात्मक कार्रवाई के सतत अनियमितता उचित कर्मठता के अभाव तथा जान बूझकर दिशानिर्देशों के उल्लंघन का परिचायक था।

उत्तर में जिला योजना अधिकारी, मण्डी ने बताया (फरवरी 2019) कि धार्मिक परिसरों में कार्यों की संस्वीकृति जन प्रतिनिधियों की सिफारिशों पर की गई थी। जिला योजना अधिकारी, सोलन ने बताया (जुलाई 2019) कि मन्दिरों/धार्मिक स्थलों के अन्दर निर्माण कार्य बड़े जनहित में संस्वीकृत किए गए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्यक्रम के दिशानिर्देश स्पष्ट रूप से मन्दिरों/ धार्मिक परिसरों के भीतर कार्य करने पर प्रतिबंध लगाते हैं।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष मई 2020 में सरकार को प्रेषित किए गए, उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (दिसम्बर 2020)।

---

36 सामाजिक तथा जल संरक्षण, एकीकृत ग्रामीण ऊर्जा कार्यक्रम, सामुदायिक विकास, लघु सिंचाई, बाढ़ नियंत्रण, कुटीर एवं लघु उद्योग, सड़क व पुल, प्राथमिक शिक्षा, सामान्य शिक्षा, ऐलोपैथी, आयुर्वेद, ग्रामीण जल आपूर्ति, अनुसूचित जाति/ अनुसूचित जनजाति/ अन्य पिछड़ा वर्ग कल्याण तथा सामाजिक कल्याण।

37 क्षेत्रीय विकेन्द्रीकृत योजना दिशानिर्देशों के परिच्छेद 30 में प्रावधान है कि कुछ मदों/कार्यों जिसमे मंदिर परिसरों के भीतर किसी निर्माण कार्य पर व्यय शामिल है, क्षेत्रीय विकेन्द्रीकृत योजना निधियों से अनुमत नहीं है।

38 बिलासपुर, चंबा, कांगड़ा, शिमला एवं ऊना।

39 31 मार्च 2018 को समाप्त वर्ष हेतु भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्रों (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम) पर प्रतिवेदन का परिच्छेद 3.13।

40 सराय/सामुदायिक हॉल/भवनों का निर्माण (52) तथा सौर लाईटों (एक) का प्रतिष्ठापन।

41 मण्डी: ₹ 57.73 लाख (44 कार्य) एवं सोलन: ₹ 22.50 लाख (नौ कार्य)।

सरकार स्कीम के दिशा-निर्देशों में की गई परिकल्पना के अनुसार विकासात्मक प्रकृति के निर्माण-कार्यों में ही क्षेत्रीय विकेन्द्रीकृत योजना निधियों की संस्वीकृति सुनिश्चित करें।

3.10 विधायक क्षेत्र विकास निधि योजना के अन्तर्गत अमान्य कार्यों का अनुमोदन

जिला प्राधिकारियों ने दिशानिर्देशों की उपेक्षा कर विधायक क्षेत्र विकास निधि योजना के अन्तर्गत धार्मिक स्थलों के अमान्य कार्यों के लिए ₹ 2.32 करोड़ स्वीकृत किए।

विधायक क्षेत्र विकास निधि योजना विधानसभा सदस्यों द्वारा अपने चुनाव क्षेत्रों में स्थानीय आवश्यकताओं के अनुसार सम्बन्धित उपायुक्तों के माध्यम से स्थाई परिसम्पत्तियां बनाने के लिए विकास कार्यों के निष्पादन का प्रावधान करती है। योजना दिशानिर्देश साथ ही धार्मिक आस्था/समूहों से सम्बन्धित या स्वामित्व वाली भूमि पर और धार्मिक पूजा स्थलों के अन्दर कार्यों के लिए निधियों के अनुमोदन और जारी करने का निषेध करते हैं।

चार[42] जिलों के अभिलेखों की जांच (मार्च 2016 से अक्तूबर 2018) ने दर्शाया कि उपायुक्तों ने धार्मिक पूजा स्थलों के अन्दर सामुदायिक भवन/सराय भवन/सुरक्षा दीवारें/किचन शैड इत्यादि के निर्माण के 146 कार्यों के निष्पादन हेतु ₹ 2.32 करोड़[43] की निधियां संस्वीकृत और जारी की (अक्तूबर 2013 से मार्च 2018) (**परिशिष्ट-3.5**)। जबकि किन्नौर जिले में ₹ 0.40 करोड़ के 12 कार्य विशेष रूप से धार्मिक स्थलों के लिए संस्वीकृत किए गए थे, शेष 134 कार्यों की संस्वीकृति देते समय ऐसे धार्मिक स्थलों को भूमि चिन्ह के रूप में दर्शाने के पर्याय के साथ संस्वीकृति पत्र में धार्मिक पूजा स्थलों के साथ "के पास" शब्द का प्रयोग करते हुए संस्वीकृत किए गए थे, यद्यपि सम्बन्धित अभिलेखों अर्थात उपयोगकर्ता समूहों के प्रस्तावों तथा क्षेत्र के कार्यकर्ताओं के कार्यालयों में अनुरक्षित अभिलेख दर्शाते हैं कि ये कार्य धार्मिक स्थलों से सम्बन्धित भूमि पर निष्पादन हेतु संस्वीकृत किए गए थे जो कि योजना के अन्तर्गत निषिद्ध था।

इसी तरह की अनियमितताएं पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों[44] में उजागर की गई थीं। हालांकि पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्षों के लिए सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई थी और इस तरह की अनियमितताओं की निरंतरता जिला अधिकारियों के उचित परिश्रम की कमी का संकेत थी, जैसा कि प्रस्तावित कार्यों की स्वीकार्यता और जानबूझकर योजना सम्बन्धी दिशानिर्देशों के उल्लंघन की जांच से पता चलता है।

जिला योजना अधिकारी, चम्बा और सिरमौर जिला, क्रेडिट योजना अधिकारी, कांगड़ा तथा परियोजना अधिकारी, एकीकृत जनजातीय विकास परियोजनाएं, किन्नौर ने उत्तर (मार्च 2018 से दिसम्बर 2019) में बताया कि जिन कार्यों पर सवाल उठाया गया है वे सामुदायिक संपत्ति थे और ये सम्बन्धित विधान सभा सदस्यों की सिफारिशों और विशेष समुदाय/समूह के स्थान पर पूरे समुदाय को लाभ पहुंचाने के लिए स्वीकृत हुए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि विधायक क्षेत्र विकास निधि योजना के अन्तर्गत धार्मिक स्थलों से सम्बन्धित कार्यों की संस्वीकृति स्पष्ट रूप से प्रतिबंधित है और यह विभाग में नियंत्रण तंत्र की कमी का संकेत है।

मामला सरकार को मई 2020 में भेजा गया था परन्तु उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (दिसम्बर 2020)।

राज्य सरकार शेष जिलों मे ऐसे मामलों की समीक्षा करें ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि इन मामलों की पुनरावृत्ति न हो और प्रशासनिक व्यवस्था में जिम्मेदारी सुनिश्चित की जा सके।

---

42 चम्बा, कांगड़ा, किन्नौर एवं सिरमौर।

43 चम्बा: ₹ 0.67 करोड़ (32 कार्य); कांगड़ा: ₹ 0.85 करोड़ (64 कार्य); किन्नौर: ₹ 0.40 करोड़ (12 कार्य) तथा सिरमौर: ₹ 0.40 करोड़ (38 कार्य)।

44 31 मार्च 2018 को समाप्त वर्ष हेतु सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्रों (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम) पर 2019 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 4 का परिच्छेद संख्या 3.14 तथा 31 मार्च 2013 को समाप्त वर्ष हेतु सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्रों (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम) पर 2013 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 3 का परिच्छेद संख्या 3.6।

लोक निर्माण विभाग

3.11 सड़क के निलंबित कार्य पर ठेकेदार को अनुचित लाभ

सड़क के निलंबित कार्य के संबंध में निष्पादन गारंटी प्राप्त न करने, अनधिकृत उत्खनन कार्य के लिए उल्लेखनीय रूप से उच्च दरों पर भुगतान, उपयोगी पत्थरों की वसूली न होने, क्षतिपूर्ति की अवसूली तथा प्रतिभूति जमा राशि की कम कटौती द्वारा ठेकेदार को ₹ 2.88 करोड़ का अनुचित लाभ प्रदान किया गया।

प्रमुख अभियंता के निर्देश (2012) में प्रावधान है कि किसी मद में (+) 5 *प्रतिशत* से अधिक की भिन्नता आने पर, कार्य के निष्पादन के दौरान ऐसी भिन्नता/विचलन संज्ञान में आते ही अधिशाषी अभियंता तत्काल वित्तीय निहितार्थ के रूप में सक्षम प्राधिकारी से संस्वीकृति लेगा ।

मंडी जिले के धरमपुर क्षेत्र में परिवहन सुविधाओं में सुधार करने के लिए, नाबार्ड RIDF-XXI[45] के तहत "प्रोण रंगड़ खरौन सकलाना मार्ग 0/0 से 10/585 किलोमीटर तक" का शेष निर्माण ₹ 5.41 करोड़ में स्वीकृत (अगस्त 2015) किया गया था एवं ₹ 5.07 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गई। निर्माण कार्य (रिटेनिंग वॉल, ब्रेस्ट वॉल, जल निकासी का काम, सड़क के किनारे की नालियां, पैरापेट, संकेत पट्ट, किलोमीटर के पत्थर, वाटर बाउंड मैकडैम ग्रेड I, II व III प्रदान करना एवं टारिंग) एक ठेकेदार[46] को ₹ 5.15 करोड़ में प्रदान किया गया (अगस्त 2016) जो कि दो साल के भीतर पूर्ण किया जाना निर्धारित था।

हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग, भवन एवं मार्ग मण्डल, धर्मपुर के अभिलेखों की संवीक्षा (सितम्बर 2019) में निम्नवत् उजागर हुआ:

- ***₹ 0.22 करोड़ निष्पादन गारंटी की अल्प प्राप्ति*** – हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमावली, (2009) के नियम 107 के अनुसार, अनुबंध प्राप्त करने में सफल ठेकेदार से अनुबंध मूल्य की पांच से दस *प्रतिशत* के मध्य निष्पादन गारंटी राशि प्राप्त की जानी है। हालांकि ₹ 0.26 करोड़ की न्यूनतम निष्पादन गारंटी राशि (₹ 5.15 करोड़ का 5 *प्रतिशत*) के प्रति ठेकेदार से बयाना जमा के रूप में मात्र ₹ 0.04 करोड़ राशि ही स्वीकार की गई, जिससे ठेकेदार को ₹ 0.22 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ।

- ***आवंटित मदों का निष्पादन न होना तथा कार्य का स्थगन***– कार्यक्षेत्र में आने वाली मदों, (रिटेनिंग वॉल, ब्रेस्ट वॉल, जल निकासी का काम, सड़क के किनारे की नालियां, पैरापेट, वाटर बाउंड मैकडैम ग्रेड I, II व III प्रदान करना एवं टारिंग) जो कि आबंटित राशि का 96 *प्रतिशत* था, को निष्पादित नहीं किया गया। ठेकेदार द्वारा ज्यादातर उत्खनन कार्य (अगले बिंदु में वर्णित है) किया गया था। ठेकेदार ने दिसंबर 2016 से काम बंद कर दिया था (आवंटित होने के केवल चार माह पश्चात) तथा मशीनरी को निर्माण–स्थल से हटा दिया गया था।

- ***उत्खनन कार्य के अनधिकृत निष्पादन के लिए अत्यधिक उच्च दरों पर ₹ 1.86 करोड़ का भुगतान***–

    - **उत्खनन कार्य के अनधिकृत निष्पादन के लिए भुगतान**– कार्य क्षेत्र के अनुसार, ठेकेदार द्वारा ₹ 0.17 करोड़ की लागत से 8,632.58 घन मीटर का उत्खनन कार्य निष्पादित किये जाने का प्रावधान था। यद्यपि, ठेकेदार ने 1,02,752.98 घन मीटर खुदाई की जिसके चलते 94,120.40 घन मीटर (प्रावधान से लगभग 11 गुना अधिक) परिमाण का अनधिकृत रूप से निष्पादन हुआ। तत्पश्चात्, जब ठेकेदार ने ₹ 2.45 करोड़ का पहला चालू खाता बिल प्रस्तुत किया (मार्च 2017), विभाग ने ठेकेदार को सूचित किया (मई 2017) कि ठेकेदार द्वारा पहले से ही मोटर योग्य सड़क के 0/000 किलोमीटर पर 7 मीटर तक गहरी बेड कटिंग की असंभवता के मद्देनजर तथा बिना किसी औचित्य के अनावश्यक कटाई के काम का एक फर्जी बिल प्रस्तुत किया गया था। इन अभ्युक्तियों के बावजूद विभाग ने बिना औचित्य के ठेकेदार को दस्ती रसीदों[47] पर अग्रिम भुगतान एवं चालू खाता बिल[48] पारित

---

45 राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक; ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि ।

46 श्री संजीव भण्डारी, सरकारी ठेकेदार, गांव–ग्रोही, पी.ओ. भरारू, तहसील जोगिन्द्र नगर, जिला मण्डी।

47 ₹ 0.50 करोड़ (जनवरी 2018), ₹ 0.45 करोड़ (तिथि नहीं दी गई) एवं ₹ 0.35 करोड़ (तिथि नहीं दी गई)।

48 ₹ 0.56 करोड़ का पहला चालू खाता बिल (जनवरी 2019), ₹ 2.27 करोड़ की संचित राशि सहित दूसरा चालू खाता बिल (अप्रैल 2019)।

किए। अनुबंध में ₹ 0.17 करोड़ के उत्खनन कार्य के प्रावधान के विरूद्ध (₹5.15 करोड़ की अनुबंधित राशि का 3.31 *प्रतिशत*), ₹ 2.03 करोड़ (39.42 *प्रतिशत*) का व्यय किया गया। इस प्रकार, दस्ती रसीदों पर अग्रिम भुगतान करके एवं ठेकेदार द्वारा निष्पादित अनधिकृत कार्य से सम्बंधित चालू खाता बिल पारित करके ठेकेदार को ₹ 1.86 करोड़[49] का अनुचित लाभ प्रदान किया गया। निष्पादन के दौरान विभागीय अधिकारियों के द्वारा किए गए निरीक्षण का कोई रिकार्ड नहीं था जो फलत: अतिरिक्त/अनधिकृत उत्खनन को टाल सकता था। यह विभाग द्वारा निगरानी में कमी का परिचायक है।

- **उल्लेखनीय रूप से उच्च दरों पर उत्खनन कार्य का आबंटन**- इसके अतिरिक्त, यह पाया गया कि नाबार्ड को तकनीकी संस्वीकृति हेतु प्रस्तुत प्राक्कलनों में उत्खनन के लिए भारित औसत दर ₹ 126.08 प्रति घन मीटर[50] निकाली गई थी। हालांकि ठेकेदार को उत्खनन कार्य ₹ 198 प्रति घन मीटर की कुल दर से प्रदान किया गया था, जो भारित औसत दर से ₹ 71.92 प्रति घनमीटर अधिक (57 *प्रतिशत*) था। आबंटन पत्र में यह स्पष्ट रूप से निर्धारित करने के बावजूद कि उच्च दर वाली मदों का निष्पादन विस्तृत निविदा आमंत्रण नोटिस (कार्य क्षेत्र) में वर्णित परिमाण से अधिक नहीं किया जाना चाहिए, विभाग ने ठेकेदार को उत्खनन कार्य की उच्च दर वाली मद निष्पादन कार्य क्षेत्र से लगभग 11 गुणा अधिक करने की अनुमति दी। यदि उत्खनन कार्य को ₹ 126.08 प्रति घन मीटर की भारित औसत दर से आवंटित किया गया होता, तो अतिरिक्त उत्खनन के लिए ठेकेदार को ₹ 1.19 करोड़[51] की राशि देय होती तथा ₹ 0.67 करोड़[52] की राशि बचाई जा सकती थी।

इस प्रकार, विभाग ने मद की उच्च दर के बावजूद, दस्ती रसीदों पर अग्रिम भुगतान किया, चालू खाता बिलों को पारित किया तथा ठेकेदार को उत्खनन कार्य के अनधिकृत निष्पादन के लिए भुगतान जारी किया।

- **उपयोगी पत्थरों के ₹ 0.23 करोड़ की वसूली न करना**- कार्य क्षेत्र के अनुसार, 641.64 घन मीटर उपयोगी पत्थर की वसूली ₹ 300 प्रति घन मीटर की दर से मिट्टी के काम में कटाई (उत्खनन) की मात्रा के लिए समानुपातिक आधार पर वसूल की जानी थी। तदनुसार 8,632.58 घन मीटर के उत्खनन में उपयोगी पत्थर के लिए ₹ 0.02 करोड़ की वसूली की जानी थी। हालांकि, 1,02,752.98 घन मीटर की मात्रा तक उत्खनन को ठेकेदार द्वारा निष्पादित दर्शाया गया था एवं आनुपातिक रूप से, ₹ 300 प्रति घन मीटर की दर से 7,637.39, घन मीटर[53] उपयोगी पत्थर के लिए ₹ 0.23 करोड़ की राशि वसूल की जानी चाहिए थी। हालांकि, विभाग ने उपयोगी पत्थर के लिए ठेकेदार से कोई राशि वसूल नहीं की, जिससे ठेकेदार को ₹ 0.23 करोड़ का अनुचित लाभ प्राप्त हुआ।
- **₹ 0.51 करोड़ की क्षतिपूर्ति की वसूली न करना**- विभाग ने निर्धारित समय अवधि के भीतर काम पूरा न होने पर अनुबंध का दंडात्मक खण्ड लगाते हुए, ठेकेदार पर ₹ 0.51 करोड़ की क्षतिपूर्ति लगाई (अप्रैल 2018)। हालांकि, सितंबर 2019 तक यह राशि वसूली नहीं की गई थी।
- **₹ 0.06 करोड़ की प्रतिभूति जमा राशि की कम कटौती**- ठेकेदार के चालू खाता बिलों से ₹ 0.11 करोड़ (ठेकेदार को भुगतान की गई ₹ 2.27 करोड़ की सकल राशि के पांच *प्रतिशत* की दर पर) की प्रतिभूति जमा राशि काटी जानी थी। हालांकि विभाग ने बिलों को पारित करने के समय केवल ₹ 0.05 करोड़ की प्रतिभूति जमा राशि की कटौती की जिससे ठेकेदार को ₹ 0.06 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ।

---

49 ठेकेदार को उत्खनन कार्य (1,02,752.98 घन मीटर) हेतु ₹ 2.03 करोड़ का भुगतान जिसमें से आबंटन में ₹ 0.17 करोड़ के प्रावधान घटाऐ गए (8,632.58 घन मीटर हेतु)।

50 विभिन्न प्रकार की मिट्टी के लिए अलग-अलग प्रमाण में उत्खनन की दरों का भारित औसत: (₹ 84.95* 2079.67 घन मीटर + ₹ 134.45* 5683.52 घन मीटर+ ₹ 212.55*439.76 घन मीटर)/(2079.67+ 5683.52+439.76)= ₹ 126.08 घन मीटर।

51 (102752.98-8632.58)*126.08 = ₹ 1.19 करोड़

52 (₹ 1.86-₹ 1.19)= ₹ 0.67 करोड़

53 (641.64/8632.58)*102752.98 = 7637.39 घन मीटर

उपरोक्त से स्पष्ट है कि विभाग ने ठेकेदार को कुल मिलाकर ₹ 2.88 करोड़[54] वित्तीय निहितार्थ का अनुचित लाभ प्रदान किया। ₹ 5.15 करोड़ की आबंटन राशि के प्रति ठेकेदार को ₹ 2.27 करोड़ (44 *प्रतिशत*) का भुगतान पहले ही कर दिया गया था, जबकि सौंपे गए कार्य का केवल चार *प्रतिशत* ही निष्पादित किया गया था तथा कार्य की प्रमुख मदें जो कि आबंटित कार्य का 96 *प्रतिशत* थी, निष्पादित नहीं की गई थी। यह स्पष्ट नहीं था कि अनुमोदित ₹ 5.41 करोड़ की राशि के भीतर कार्य की इन प्रमुख मदों को कैसे पूरा किया जाएगा जिससे परियोजना की विफलता का जोखिम बढ़ रहा है। अगस्त 2018 तक पूर्ण होने के लिए निर्धारित कार्य दिसम्बर 2016 से निलंबित था एवं क्षेत्र में सड़क संपर्क को बेहतर बनाने का अभीष्ट उद्देश्य अप्राप्त रहा।

प्रमुख अभियंता ने कहा (नवम्बर 2020) कि अनुबंध के अनुसार ठेकेदार से निष्पादन गारंटी लेने का कोई प्रावधान नहीं था, अतिरिक्त उत्खनन वास्तविक आवश्यकता के अनुसार किया गया तथा तैयार की गई विस्तृत परियोजना रिपोर्ट दोषपूर्ण थी, उच्च उत्खनन दरों को मुख्य अभियंता की अध्यक्षता में समझौता-वार्ता समिति ने बाजार दरों एवं ठेकेदार के मौखिक अनुरोधों को ध्यान में रखते हुए प्रदान किया था; अनुबंध में उपयोगी पत्थर की वसूली का उल्लेख नहीं किया गया था, हालांकि कार्रवाई शुरू करने के लिए उच्च अधिकारियों के समक्ष मामला उठाया जा रहा था; काम पूरा न करने के लिए ₹ 0.51 करोड़ की क्षतिपूर्ति को अधीक्षण अभियंता द्वारा माफ किया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निष्पादन गारंटी प्राप्त न करना हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियमों के प्रावधानों का उल्लंघन था। सक्षम अधिकारी से अनुमोदन के बिना अतिरिक्त उत्खनन किया गया था तथा विभाग ने स्वयं इसकी अनावश्यक व अनधिकृत प्रकृति पर आपत्ति जताई थी। ठेकेदार द्वारा अनधिकृत कार्य के निष्पादन के लिए विभाग द्वारा पूर्व में उठाई गई आपत्तियों की अवहेलना करते हुए, दस्ती रसीदों पर अग्रिम भुगतान एवं चालू खाता बिल पारित किए जाने के कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए गए। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा को समझौता-वार्ता समिति द्वारा उच्च दरों को स्वीकार करने का आधार प्रस्तुत नहीं किया गया। और तो और, उच्च दरों को बहुत कम मात्रा में उत्खनन कार्य के लिए स्वीकार किया गया था तथा ठेकेदार को बिना अनुमोदन के कार्य-क्षेत्र से लगभग 1,100 *प्रतिशत* ऊपर कार्य करने देना अस्वीकार्य है तथा आबंटन पत्र की शर्तों का उल्लंघन है। क्षतिपूर्ति की माफी के लिए कोई स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को जून 2020 में सरकार को प्रेषित किया गया था, उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसंबर 2020)।

विभाग राज्य सरकार के वित्तीय हित की सुरक्षा के लिए निगरानी तंत्र को मजबूत करें तथा ठेकेदार से बकाया राशि की वसूली सुनिश्चित करें।

राजस्व विभाग

3.12 अमान्य निर्माण-कार्यों हेतु राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि का दुरूपयोग

राज्य कार्यकारिणी समिति राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से आहरित धन का उचित उपयोग सुनिश्चित नहीं कर रही थी जिसके परिणामस्वरूप उपायुक्तों द्वारा आपदा/विपत्ति से क्षतिग्रस्त नहीं हुए मरम्मत/जीर्णोद्धार के अमान्य कार्यों पर ₹ 14.63 करोड़ का दुरूपयोग किया गया।

भारत सरकार के राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के प्रबंधन पर जारी सितम्बर 2010 के दिशा-निर्देशों (जुलाई 2015 में संशोधित) में निर्धारित है कि राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि का उपयोग केवल निर्दिष्ट आपदा/विपत्ति के पीड़ितों को तत्काल राहत प्रदान करने हेतु ही किया जाए। दिशा-निर्देशों में आगे निर्धारित है कि राज्य सरकार के मुख्य सचिव की अध्यक्षता में राज्य कार्यकारिणी समिति यह सुनिश्चित करेगी कि राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से आहरित धन वास्तव में उसी प्रयोजन में उपयोग किया जा रहा है जिसके लिए राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि की स्थापना की गई है, निर्देशानुसार केवल निर्दिष्ट मदों पर ही व्यय किया जा रहा है तथा निधियां अमान्य व्यय पर पथांतरित नहीं की गई हैं। राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से धन राज्य सरकार द्वारा भारत सरकार के व्यय की मदें व राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि सहायता मानदंड पर दिशानिर्देशों के संदर्भ के अनुसार विभिन्न उपायुक्तों एवं विभागों को उपयोग के लिए आबंटित किया जाता है, जो

[54] ₹ 0.22 करोड़ + ₹ 1.86 करोड़ + ₹ 0.23 करोड़ + ₹ 0.51 करोड़ + ₹ 0.06 करोड़ = ₹ 2.88 करोड़

बताते है कि राज्य सरकार के भवनों की मरम्मत के लिए सहायता अर्थात कार्यालय भवनों, रहवासी आवासों इत्यादि, राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के अर्न्तगत सम्मिलित नहीं हैं।

राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के तहत् संस्वीकृत कार्यों से सम्बन्धित अभिलेखों (सितम्बर 2018 एवं दिसम्बर 2019 के मध्य) की संवीक्षा से उजागर हुआ कि:

- उल्लिखित दिशानिर्देशों/निर्देशों का उल्लंघन कर छः जिलों[55] में उपायुक्तों ने ₹ 7.55 करोड़ की निधियां सरकारी कार्यालयों, आवासीय भवनों, कोर्ट परिसरों, खेल के मैदानों इत्यादि की मरम्मत नवीकरण के 416 कार्यों के निष्पादन के लिए संस्वीकृत एवं जारी (अप्रैल 2015 व मार्च 2019 के मध्य) की। राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के दुरूपयोग के इन मामलों का कोई औचित्य नहीं था क्योंकि संस्वीकृत कार्यों में किसी प्रकार की क्षति आपदा/विपत्ति से नहीं हुई थी।

- दो जिलों[56] में सम्बन्धित राजस्व प्राधिकारियों से प्राकृतिक आपदाओं के कारण क्षति की आंकलन रिपोर्ट प्राप्त किए बिना उपायुक्तों ने मरम्मत एवं नवीनीकरण के 244 कार्यों के निष्पादन हेतु ₹ 3.83 करोड़ संस्वीकृत किए (अक्तूबर 2018 व जून 2019 के मध्य) जोकि राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के दिशानिर्देशों के प्रावधानों का उल्लंघन था।

- सिरमौर जिले में सम्बन्धित राजस्व प्राधिकारियों से कार्यों का विवरण व क्षति की आंकलन रिपोर्ट प्राप्त किए बिना उपायुक्त ने मरम्मत एवं नवीनीकरण कार्यों के लिए 13 कार्यकारी एजेंसियों को ₹ 3.25 करोड़ संस्वीकृत तथा जारी (अप्रैल 2018 से अगस्त 2018) किए। राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के दिशानिर्देशों का उल्लंघन कर धन को आवश्यकता के पूर्वानुमान से एकमुश्त में जारी किया गया था। उपायुक्त ने सम्बन्धित राजस्व प्राधिकारियों से क्षति रिपोर्ट के बाद जारी निधियों का राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के अन्तर्गत अपेक्षित उद्देश्यों/राहत कार्यों के लिए उपयोग को सुनिश्चित नहीं किया। यह राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के दुरूपयोग के जोखिम से भरा हुआ था।

राज्य कार्यकारिणी समिति, जिसको राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के उचित उपयोग को सुनिश्चित करना था, ने राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से संस्वीकृत राहत कार्यों के लिए कोई नियंत्रण/रिपोर्टिंग तंत्र निर्धारित नहीं किया था जिसके परिणामस्वरूप जिला प्राधिकारियों द्वारा राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि का दुरूपयोग हुआ। राज्य सरकार निधियां जारी करने के आधार पर राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के उपयोगिता प्रमाण पत्र भारत सरकार को भेज रही है।

सम्बन्धित जिला स्तरीय प्राधिकारियों[57] ने बताया (सितम्बर 2018 से मार्च 2020) कि कार्यों को सार्वजनिक/सरकारी सम्पत्ति की आगामी हानि से बचाने के लिए अप्रत्याशित मामलों में संस्वीकृत किया गया था तथा कार्य क्षति आंकलन रिपोर्ट के बिना पंचायत के संकल्पों के आधार पर संस्वीकृत किये गये थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि सरकारी कार्यालयों तथा आवासीय भवनों की बचावात्मक मरम्मत व मजबूती के लिए किया गया व्यय राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के अन्तर्गत नहीं आता। इसके अतिरिक्त, राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से धन के गलत उपयोग के मुद्दे को विभिन्न लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों[58] में उठाया गया था। 2014-15 एवं 2016-17 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के मामले में लोक लेखा समिति ने अपनी सिफारिशों (सितम्बर 2019) में राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के दिशानिर्देशों/मानकों के अनुसार ही धन जारी करने के निर्देश दिए थे। इसके बावजूद, राज्य सरकार एवं जिला प्राधिकारियों ने दिशानिर्देशों का पालन करने के लिए कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की।

---

55 चंबा (21 कार्य: ₹ 0.93 करोड़), हमीरपुर (38 कार्य: ₹ 0.52 करोड़), कुल्लू (53 कार्य: ₹ 0.65 करोड़), मण्डी (145 कार्य: ₹ 2.57 करोड़), सिरमौर (13 कार्य : ₹ 0.33 करोड़) एवं सोलन (146 कार्य: ₹ 2.55 करोड़)।

56 बिलासपुर (138 कार्य : ₹ 1.94 करोड़) तथा सोलन (106 कार्य : ₹ 1.89 करोड़)।

57 सहायक नियंत्रक (वित्त एवं लेखे), बिलासपुर, अतिरिक्त उपायुक्त चम्बा, जिला राजस्व अधिकारी, कुल्लू व हमीरपुर; उपायुक्त, सिरमौर स्थित नाहन तथा जिला योजना अधिकारी, सोलन।

58 वर्ष 2014-15 (परिच्छेद 3.26), 2016-17 (परिच्छेद 3.22) तथा 2017-18 (परिच्छेद 3.17) हेतु सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्रों (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम) पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन ।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष मई 2020 में सरकार को प्रेषित किए गए। उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे (दिसम्बर 2020)।

सरकार राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के अन्तर्गत व्यय संस्वीकृत एवं अनुमोदित करते समय दिशानिर्देशों के प्रावधानों को लागू करें।

तकनीकी शिक्षा विभाग

3.13 पॉलिटेक्निक भवन का निर्माण न होने से निष्फल व्यय एवं निधियों का अवरोधन

पॉलिटेक्निक के निर्माण हेतु भूमि-हस्तांतरण के पूर्व कार्य-स्थल (साइट) की व्यवहार्यता जांचने में विभाग की विफलता एवं वैकल्पिक कार्य-स्थल पर भूमि की पहचान करने में विलम्ब के परिणामस्वरूप ₹ 99.91 लाख का निष्फल व्यय हुआ एवं ₹ सात करोड़ की निधियां अवरूद्ध हुई तथा पॉलिटेक्निक का नौ से अधिक वर्षों तक निर्माण नहीं हुआ।

"कौशल विकास हेतु समन्वित कार्यवाही के अन्तर्गत पॉलिटेक्निक पर सब-मिशन" के अन्तर्गत भारत सरकार ने लाहौल एवं स्पीति जिले में नया पॉलिटेक्निक स्थापित करने के लिए राज्य सरकार को ₹ सात करोड़[59] की केन्द्रीय सहायता संस्वीकृत एवं जारी की थी। भारत सरकार के निर्देशों (जनवरी 2009) के अनुसार सहायता इस शर्त पर दी गई थी कि राज्य सरकार पॉलिटेक्निक के लिए जमीन नि:शुल्क प्रदान करेगी। राज्य सरकार ने (मार्च 2011) लाहौल एवं स्पीति जिले के उदयपुर में सरकारी पॉलिटेक्निक की स्थापना अधिसूचित की । पॉलिटेक्निक ने सुन्दरनगर[60] में अस्थाई तौर पर सत्र 2013-14 से कार्य करना शुरू किया।

निदेशक, तकनीकी शिक्षा, व्यावसायिक एवं औद्योगिक प्रशिक्षण, सुन्दरनगर के अभिलेखों की संवीक्षा (जुलाई 2019) ने दर्शाया कि विभाग ने व्यवहार्यता का पता लगाए बिना/ सुनिश्चित किए बिना उदयपुर तहसील में मुहाल सीमांकित संरक्षित वन फटगाहर में खसरा संख्या 24/12/1 (14-19 बीघा) तथा 8/1 (10-02 बीघा) में 25-01 बीघा (2.0273 हैक्टेयर) माप की भूमि चिन्हित की (अगस्त 2009), जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

i. खसरा सं0 24/12/1 (14-19 बीघा) पर स्थित भूमि सीमा सड़क संगठन/जनरल रिजर्व इंजीनियर बल के कब्जे में थी। इस तथ्य को पर्यावरण इंजीनियर, हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियन्त्रण बोर्ड, कुल्लू ने भूमि की खरीद के लिए अनापत्ति प्रमाण पत्र जारी करते समय बताया (मई 2012)। मामले को आगे बढ़ाने से पहले सीमा सड़क संगठन/जनरल रिजर्व इंजीनियर बल से भूमि के निष्क्रमण को सुनिश्चित करने के स्थान पर विभाग ने भारत सरकार पर्यावरण एवं वन मंत्रालय से वन मंजूरी मांगी, जिसने वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के अन्तर्गत उपरोक्त वन भूमि को गैर-वानिकी उपयोग में विचरण के लिए सैद्धांतिक स्वीकृति प्रदान की (जुलाई 2012)। निदेशालय तकनीकी शिक्षा, व्यावसायिक एवं औद्योगिक प्रशिक्षण ने शुद्ध वर्तमान मूल्य, प्रतिपूरक वनीकरण आदि के लिए तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन एवं नियोजन प्राधिकरण (कैम्पा)/ राज्य वन विभाग के पास ₹ 99.91 लाख[61] जमा/प्रेषित (नवम्बर 2012) किए। तत्पश्चात् राष्ट्रीय सुरक्षा के आधार पर खसरा संख्या 24/12/1 (14-19 बीघा) की हस्तांतरित भूमि को सीमा सड़क संगठन/जनरल रिजर्व इंजीनियर बल से निष्क्रमित नहीं करवा सके।

ii. खसरा सं0 8/1 (10-2 बीघा) पर स्थित भूमि किसी भी निर्माण के लिए अनुपयुक्त पाई गई थी क्योंकि यह चिनाब नदी के किनारे थी तथा इसके किनारे में एक खड़ी ढलान थी। विभाग ने हस्तांतरण से पूर्व भूमि की व्यवहार्यता/ उपयुक्तता की जांच नहीं की।

अंतत: चार वर्ष से अधिक समय बीत जाने के बाद, विभाग ने प्रस्तावित पॉलिटेक्निक के निर्माण के लिए कुकुमसेरी में नई भूमि चिन्हित की (अप्रैल 2017)। प्राचार्य, सरकारी पॉलिटेक्निक, उदयपुर स्थित सुन्दरनगर ने कुकुमसेरी में नए स्थल पर

---

59 जून 2009: ₹ 2.00 एवं सितम्बर 2011: ₹ 5.00 करोड़।

60 सरकारी इंजीनियरिंग कॉलेज, सुन्दर नगर, जिला मण्डी (उदयपुर, लाहौल एवं स्पीति से लगभग 300 किलोमीटर दूर)।

61 यूनियन बैंक ऑफ इंडिया सुन्दर नगर, नई दिल्ली में तदर्थ सीएएमपीए खाते में जमा (₹ 99.42 लाख)किए गए (आरटीजीएस के द्वारा SB344902010105419) तथा वन मण्डल अधिकारी, लाहौल वन मण्डल स्थित केलांग को बैंक ड्राफ्ट संख्या 447411 दिनांक 27 नवम्बर 2012 के माध्यम से प्रेषित किए गए।

वन भूमि के हस्तांतरण हेतु शामिल प्रभारों के प्रति तदर्थ कैम्पा/ राज्य वन विभाग को पहले से ही प्रदत्त ₹ 99.91 लाख की राशि के प्रतिदाय/ समायोजन हेतु वन विभाग से अनुरोध किया (जुलाई 2017)। हालांकि वन विभाग ने बताया (अगस्त 2017) कि वन संरक्षण अधिनियम, 1980 में भारत सरकार, पर्यावरण एवं वन मन्त्रालय द्वारा सिद्धान्ततः पहले से संस्वीकृत भूमि के बदले में हस्तांतरण हेतु प्रस्तावित वन भूमि के विनिमय का कोई प्रावधान नहीं है। इस प्रकार, पहले वाले स्थल पर भूमि की लागत पर किया गया ₹ 99.91 लाख का व्यय निष्फल रहा। ₹ 7.00 करोड़ का अनुदान निदेशालय, तकनीकी शिक्षा (₹ 6.50 करोड़) एवं लोक निर्माण विभाग (₹ 0.50 करोड़) के पास सितम्बर 2020 तक अप्रयुक्त पड़ा था।

तत्पश्चात् कुकुमसेरी में भी स्थल के लिए भूमि हस्तांतरण का मामला फलीभूत नहीं हुआ तथा उप-मण्डलीय अधिकारी (सिविल), उदयपुर ने इस उद्देश्य के लिए एक अन्य स्थल प्रस्तावित (अगस्त 2018) किया एवं सितम्बर 2020 तक इसके हस्तांतरण की प्रक्रिया प्रगति पर थी।

वन भूमि के हस्तांतरण हेतु संस्वीकृति प्राप्त करने से पहले चिन्हित भूमि की व्यवहार्यता की जांच करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप भूमि की लागत हेतु किया गया ₹ 99.91 लाख का व्यय निष्फल रहा। इसके अतिरिक्त, ₹ 7.00 करोड़ की केन्द्रीय सहायता 09 से 11 वर्षों से अधिक समय तक अवरूद्ध रही, जबकि लाहौल एवं स्पीति के जनजातीय जिले में पॉलिटेक्निक खोलने के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका।

राज्य सरकार ने बताया (अक्तूबर 2020) कि चयनित भूमि सीमा सड़क संगठन/जनरल रिजर्व इंजीनियर बल के कब्जे में थी तथा वैकल्पिक स्थल पर भूमि के अधिग्रहण/विचलन के लिए मामला प्रक्रियाधीन था। विभाग ने नवम्बर 2012 और सितम्बर 2020 के मध्य वैकल्पिक स्थल की पहचान में असामान्य विलम्ब तथा अनुपयुक्त भूमि के हस्तांतरण के कारणों को प्रस्तुत नहीं किया है।

राज्य सरकार पूर्ण रूप से बाधारहित कार्य-स्थल का चयन तथा अभीष्ट लाभों की प्राप्ति एवं समयबद्धता हेतु परियोजना की संकल्पना के पूर्व इसकी व्यवहार्यता सुनिश्चित करें। राज्य सरकार सीमा सड़क संगठन/जनरल रिजर्व इंजीनियर बल के कब्जे की भूमि के हस्तांतरण हेतु चुकाई गई ₹ 99.91 लाख की राशि के प्रतिदाय का मामला भी पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, भारत सरकार के साथ उठाए।

नगर एवं ग्राम योजना तथा शहरी विकास विभाग

3.14 निर्माण की आयोजना एवं विनियमन

निर्माण के संचालन के लिए आयोजना एवं विनियमन ढांचे राज्य के सीमित क्षेत्र पर लागू होते थे। योजना विकास के उद्देश्य को निरस्त कर दिया गया क्योंकि विकास योजनाएं या तो तैयार नहीं की गई या कार्यान्वित नहीं की गई। विनियमन अप्रभावी था क्योंकि विनियमन प्राधिकारियों द्वारा नियम/विनियम सही तरीके से लागू नहीं किए थे, अनधिकृत निर्माण पर कार्रवाई नहीं की गई थी तथा अनधिकृत निर्माण का पता लगाने हेतु तंत्र अपूर्ण थे।

3.14.1 परिचय

व्यवस्थित एवं स्थायी निर्माण तथा भूमि उपयोग की योजना तथा विनियमन के उदेश्य से हिमाचल प्रदेश सरकार ने हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना अधिनियम, 1977 को लागू किया तथा हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना नियम, 1978 को अधिसूचित किया। हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना के अधिनियम एवं नियम के अंतर्गत क्षेत्रों को ***"प्लानिंग एरिया*** (योजनांतर्गत क्षेत्र)**"** के रूप में अधिसूचित किया जाना है जिसमें "शहरी" तथा गैर शहरी/ "ग्रामीण" दोनों क्षेत्र सम्मिलित हो सकते है। नगर एवं ग्राम योजना विभाग को नियोजित विकास के लिए प्रस्तावों सहित इन अधिसूचित प्लानिंग एरिया (योजनांतर्गत क्षेत्र) हेतु 'विकास योजनाएं' तैयार करना अपेक्षित है। अधिसूचित क्षेत्रों में निर्माण का विनियमन विकास योजनाओं (जहां तैयार की गई है) में सम्मिलित विनियमन प्रावधानों या हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम नियोजन नियमों में सम्मिलित सामान्य विनियमों के सन्दर्भ में किया जाता है। प्लानिंग एरिया (योजनांतर्गत क्षेत्र) के अंतर्गत आने वाले शहरी क्षेत्रों में विनियमन शहरी स्थानीय निकायों की जिम्मेदारी है, जबकि गैर-शहरी/ग्रामीण क्षेत्रों में विनियमन की जिम्मेदारी नगर एवं ग्राम योजना विभाग में निहित है।

3.14.2 कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र में 10 प्लानिंग एरिया[62] शामिल थे जिनका चयन मापदण्ड के रूप में जनसंख्या के साथ स्तरीकृत यादृच्छिक नमूना एवं अनुमानित नमूना पद्धति को संयुक्त रूप से उपयोग करके किया गया था। लेखापरीक्षा में योजना एवं निर्माण विनियमन तथा इन प्लानिंग एरिया में भूमि के प्रयोग हेतु उत्तरदायी कार्यालयों-नगर एवं ग्राम नियोजन निदेशालय, इसके अधीनस्थ कार्यालयों सहित अर्थात् छ:[63] मण्डलीय नगर एवं ग्राम योजना कार्यालयों तथा चार[64] उप-मण्डलीय नगर एवं ग्राम योजना कार्यालयों तथा 11 शहरी स्थानीय निकायों अर्थात् दोनों[65] नगर निगम तथा नौ[66] नगर परिषदों को सम्मिलित किया था। लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली में 2016 (या इससे पूर्व की अवधि जहां अपेक्षित था) से 2019 तक की अवधि से सम्बंधित अभिलेखों की संवीक्षा तथा संयुक्त भौतिक निरीक्षणों को शामिल किया गया था। लेखापरीक्षा जून 2019 एवं फरवरी 2020 के मध्य संचालित की गई थी।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

3.14.3 अधिनियम तथा नियमों की सीमित प्रयोज्यता

हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम नियोजन अधिनियम की धारा-1 कहती है कि: (i) अधिनियम सम्पूर्ण राज्य पर लागू होता है, तथा (ii) अधिनियम उस तिथि से लागू होता है जबसे राज्य सरकार ने विभिन्न क्षेत्रों तथा विभिन्न प्रावधानों हेतु अधिसूचित किया हो। अत: इसके अन्तर्गत बनाए गए अधिनियम तथा नियम केवल राज्य सरकार के कार्यकारी आदेशों/अधिसूचनाओं के उपरांत ही लागू होंगे।

इस सम्बंध में यह देखा गया कि 1977 एवं 2018 के मध्य राज्य सरकार ने 90 क्षेत्रों ("55 प्लानिंग एरिया" तथा 35 "स्पेशल एरिया (विशेष क्षेत्र))" को अधिसूचित किया जहां पर हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना के सामान्य

62 चम्बा, डलहौजी, धर्मशाला, कुल्लू, मण्डी, नाहन, शिमला, सोलन, सुन्दरनगर तथा ऊना।
63 कांगड़ा, कुल्लू, मण्डी, नाहन, शिमला तथा सोलन।
64 चम्बा, मनाली, सुन्दरनगर तथा ऊना।
65 नगर निगम धर्मशाला तथा शिमला।
66 नगर परिषद: चम्बा, डलहौजी, कुल्लू, मनाली, मण्डी, नाहन, सोलन, सुन्दरनगर तथा ऊना।

प्रावधान अथवा योजना एवं विनियमन हेतु विकास योजना (जहां तैयार की गई थी) के प्रावधान लागू थे। जून 2019 तक, हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना अधिनियम एवं नियम राज्य के शहरी एवं ग्रामीण क्षेत्र के 18,640 वर्ग कि0मी0[67] के कुल क्षेत्र में से केवल 2,041 वर्ग कि0मी0 (11 *प्रतिशत*)[68] में लागू थे।

राज्य सरकार ने बताया (नवम्बर 2020) कि पहले से ही शहरीकृत क्षेत्र की सीमाओं से बाहर आने वाले ग्रामीण एवं परिनगरीय क्षेत्र को शामिल करने के बाद प्लानिंग एरिया/स्पेशल एरिया का गठन किया जा रहा है। यद्यपि, तथ्य यह है कि राज्य के अधिकांश ग्रामीण एवं परिनगरीय क्षेत्र अभी भी उक्त अधिनियम/नियमों के बाहर हैं।

3.14.4 आयोजना

3.14.4.1 क्षेत्रों की अधिसूचना एवं योजनाओं को तैयार करना

अधिनियम की धारा	क्षेत्र	योजना	लेखापरीक्षा टिप्पणी
13(1), 66(1) एवं 18	***"प्लानिंग एरिया"*** – राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित किया जाना है तथा सीमा परिभाषित है। ***"विशेष क्षेत्र"*** – राज्य सरकार द्वारा कुछ क्षेत्रों में योजनाबद्ध विकास हेतु अधिसूचित किया जाना है।	***"विकास योजना"*** – ● प्रत्येक "प्लानिंग एरिया" एवं "स्पेशल एरिया" हेतु क्रमश: निदेशक नगर एवं ग्राम योजना तथा विशेष क्षेत्र विकास प्राधिकरण द्वारा तैयार की जानी है। ● इसमें निम्नलिखित विवरण शामिल होने चाहिए–आवासीय, औद्योगिक, वाणिज्यिक अथवा कृषि सम्बन्धी उद्देश्यों हेतु भूमि आबंटन, खुली जगह (पार्क एवं बगीचे, हरित क्षेत्र, प्राणी उद्यान तथा खेल मैदान); सार्वजनिक संस्थान एवं कार्यालय; क्षेत्रों, रिंग रोड़ इत्यादि को जोड़ने वाले राष्ट्रीय एवं राज्य उच्च मार्गो का स्वरूप आदि के पैटर्न, हवाई अड्डों, रेलवे स्टेशनों आदि के लिए स्थान, सामान्य भू–दृष्य एवं प्राकृतिक क्षेत्रों के संरक्षण हेतु प्रस्ताव; सुविधाएं एवं उपयोगिताएं; क्षेत्रीय योजना के लिए विनियम।	● हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना अधिनियम की अधिसूचना से दो महीने तथा 41 वर्षों की अवधि के बीच 55 प्लानिंग एरिया एवं 35 स्पेशल एरिया का गठन अधिसूचित किया था। ● 30 प्लानिंग एरिया तथा 29 स्पेशल एरिया हेतु विकास योजना को नहीं बनाया गया था (जून 2019)। ● प्लानिंग एरिया की अधिसूचना की तिथि से एक वर्ष से 31 वर्ष तक की अवधि के पश्चात 25 नियोजन क्षेत्रों एवं छ: विशेष क्षेत्रों हेतु विकास योजनाएं तैयार की गई तथा उन्हें अधिसूचित किया गया।
21	***"क्षेत्र"*** – प्लानिंग एरिया के भीतर एक ऐसे क्षेत्र से संदर्भित है जिसके लिए विस्तृत क्षेत्रीय योजना तैयार की जानी है।	***"क्षेत्रीय योजना"***– ● निदेशक, नगर एवं ग्राम योजना द्वारा तैयार की जानी है। ● विकास योजना में सम्मिलित भूमि उपयोग का विवरण सम्मिलित होना चाहिए। सार्वजनिक प्रयोजनों हेतु अधिग्रहित की जाने वाली भूमि का विवरण, कृषि हेतु संरक्षित क्षेत्र, सार्वजनिक एवं अर्ध–सार्वजनिक स्थलों, खुले स्थानों, पार्क/बगीचों, हरित क्षेत्रों, खेल के मैदानों एवं मनोरंजन क्षेत्रों, गली के पैटर्न आदि के लिए भूमि अधिग्रहण का विवरण प्रदान करती है।	● केवल चार क्षेत्रीय योजनाएं (शिमला के जाखू एवं भट्ठाकुफर क्षेत्र, हमीरपुर का हीरानगर क्षेत्र, रामपुर का ब्रौ क्षेत्र) तैयार की गई (1999), जिनका अभिलेख उपलब्ध नहीं था। ● दिसम्बर 2019 तक 31 अधिसूचित विकास योजनाओं में से किसी के सम्बन्ध में कोई क्षेत्रीय योजना तैयार नहीं की गई थी, जबकि उनकी अधिसूचना जारी हुए एक से 39 वर्ष बीत चुके थे।

[67] राज्य के कुल 55,673 वर्ग कि0मी0 क्षेत्र में से 37,033 वर्ग कि0मी0 वन क्षेत्र को कम करके निकाला गया है।

[68] प्लानिंग एरिया: 891.64 वर्ग कि0मी0 (शहरी क्षेत्र 251.48+ग्रामीण क्षेत्र: 640.16); स्पेशल एरिया: 1,148.92 वर्ग कि0मी0 (शहरी क्षेत्र: 108.47+ग्रामीण क्षेत्र; 1,040.45)।

विकास योजनाओं (30 प्लानिंग एरिया एवं 29 स्पेशल एरिया) तथा क्षेत्रीय योजनाओं के अभाव में भूमि का किस तरह से प्रयोग, विकास या संरक्षण आदि किया जाना है, यह निर्दिष्ट नहीं था जिसने अनियोजित विकास के द्वार खोल दिए।

राज्य सरकार ने बताया (नवम्बर 2020) कि विकास योजना को तैयार करना एक लम्बी प्रक्रिया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि योजनाएं बहुत लम्बे समय तक तैयार नहीं की गई थी।

3.14.4.2 विकास योजनाएं

जैसा कि ऊपर वर्णित है, 25 प्लानिंग एरिया तथा छः स्पेशल एरिया के सम्बंध में 31 विकास योजनाओं को अधिसूचित किया गया था । निदेशक, नगर एवं ग्राम योजना के अभिलेखों की संवीक्षा ने निम्नवत् दर्शाया:

(i) बड़े पैमाने पर विकास के बाद विकास योजनाओं को तैयार करना –

नौ नमूना-जांचित क्षेत्रों से सम्बंधित 11 विकास योजनाओं[69] की संवीक्षा ने दर्शाया कि योजनाओं को तैयार करने से पहले ही विकसित क्षेत्र के बड़े अनुपात को देखते हुए योजना का कार्यक्षेत्र कम हो गया था:

- डलहौजी योजना क्षेत्र में 100 *प्रतिशत*;
- आठ[70] प्लानिंग एरिया में 50 *प्रतिशत* तथा 75 *प्रतिशत* के मध्य तथा;
- दो[71] प्लानिंग एरिया में 27 *प्रतिशत* तथा 40 *प्रतिशत* के मध्य।

उपर्युक्त दर्शाता है कि ये क्षेत्र बड़े पैमाने पर अनियोजित ढंग से विकसित किए गए हैं।

(ii) विकास योजनाओं की चरणबद्धता एवं समीक्षा –

विकास योजनाओं में योजना के प्रत्येक चरण (पांच वर्ष की अवधि) के पश्चात समीक्षा की प्रणाली परिकल्पित है ताकि प्रस्तावों के कार्यान्वयन की स्थिति का आंकलन किया जा सके तथा आवश्यकता/नई अपेक्षाओं के आधार पर योजना में बदलाव किया जा सके।

निदेशालय, नगर एवं ग्राम योजना में नमूना-जांचित 17 विकास योजनाओं से पता चला कि:

- नगर एवं ग्राम योजना विभाग द्वारा प्रत्येक चरण के बाद समीक्षा हेतु संस्थागत तंत्र को स्थापित नहीं किया गया था।
- नौ[72] विकास योजनाओं के मामले में जून 2019 तक एक से तीन चरण पहले ही व्यतीत हो गए थे परंतु किसी भी योजना की समीक्षा नहीं की गई थी।
- दो विकास योजनाओं अर्थात् धर्मशाला तथा ऊना के मामले में, योजना की समय सीमा समाप्त हो चुकी थी परंतु लम्बे समय तक नई योजनाएं तैयार नहीं की गई थी (धर्मशाला: 2001 तथा 2018 के मध्य कोई विकास योजना नहीं बनाई गई; ऊना: 2011 से कोई विकास योजना नहीं बनाई गई)।

इस प्रकार प्रस्तावों के कार्यान्वयन के सम्बंध में प्रगति की निगरानी नहीं की गयी तथा परिवर्तित आवश्यकताएं, यदि कोई हो, के लिए मध्य-अवधि सुधार पर विचार नहीं किया गया ।

(iii) विकास योजनाओं में प्रस्तावों के कार्यान्वयन की स्थिति –

1979 एवं 2019 के मध्य अधिसूचित 31 विकास योजनाओं में चरण-वार विकास प्रस्ताव (सड़क, पानी, सार्वजनिक सुविधाएं, आदि) शामिल थे, जिन्हें संस्थागत तंत्रों, भूमि अधिग्रहण तथा भूमि पूलिंग आदि के माध्यम से कार्यान्वित किया जाना था।

इन विकास योजनाओं के कार्यान्वयन के सम्बंध में निम्नलिखित देखा गया –

---

69 चम्बा, डलहौजी, धर्मशाला, कुल्लू-भुंतर एग्लोमरेशन, कुल्लू (छोड़े गए क्षेत्र), मनाली एग्लोमरेशन, मण्डी, नाहन, सोलन, सुन्दरनगर तथा ऊना; शिमला के लिए 1979 में बनाई गई अंतरिम विकास योजना शामिल नहीं है।

70 चम्बा, धर्मशाला, कुल्लू-भुंतर एग्लोमरेशन, कुल्लू (छोड़े गए क्षेत्र), मनाली एग्लोमरेशन, नाहन, सोलन तथा सुन्दरनगर।

71 मण्डी तथा ऊना।

72 बिलासपुर, चम्बा, डलहौजी, कुल्लू-भुंतर एग्लोमरेशन, कुल्लू (छोड़े गए क्षेत्र), मनाली एग्लोमरेशन, मण्डी, नाहन तथा सोलन।

- ***कार्यान्वयन हेतु निर्धारित संस्थागत तंत्र का सृजन न करना–***

विकास योजना में प्रस्तावों के कार्यान्वयन, शहरी विकास स्कीमें तैयार करने, भूमि के अधिग्रहण एवं विकास हेतु हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना अधिनियम में नगर एवं ग्राम विकास प्राधिकरण की स्थापना का प्रावधान हैं।

तथापि, राज्य सरकार ने हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना अधिनियम की अधिसूचना जारी करने के 42 साल से अधिक समय बीत जाने के बाद भी न तो नगर एवं ग्राम प्राधिकरण का गठन किया और न ही नगर एवं ग्राम योजना विभाग या किसी अन्य विभाग/निकाय को विकास प्रस्तावों का कार्यान्वयन करने, भूमि अधिग्रहण एवं विकास आदि के लिए आवश्यक शक्तियां सौंपी जैसा कि विकास योजनाओं में परिकल्पित है। इस प्रकार योजनाबद्ध विकास के प्रस्तावों के कार्यान्वयन हेतु संस्थागत तंत्र नहीं था।

- ***विकास प्रस्तावों का कार्यान्वयन न करना–***
  - नमूना-जांचित योजना क्षेत्रों में विकास योजनाओं में सम्मिलित प्रस्तावों (पार्किंग स्थलों का विकास, भण्डारण स्थलों, फल/सब्जी मण्डी, व्यवसायिक परिसरों हेतु भूमि आदि) के सम्बन्ध में कोई प्रगति नहीं हुई थी तथा विभिन्न विकास एवं अन्य गतिविधियों (आवासीय, व्यवसायिक, कृषि आदि) हेतु भूमि उपयोग के प्रस्ताव के अनुरूप भूमि उपयोग के लिए कोई प्रयास नहीं किए गए थे।
  - इसके अतिरिक्त, नमूना-जांचित 12 में से सात[73] विकास योजनाओं के विकास प्रस्तावों में भूमि अधिग्रहण, भूमि पूलिंग एवं पुनर्गठन, भूमि का उप-विभाजन, सर्विसड लैंड का सृजन परिकल्पित था। यद्यपि, उपरोक्त प्रस्तावों के संबंध में कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

इस प्रकार, विकास प्रस्तावों के कार्यान्वयन पर कार्रवाई के अभाव में विकास योजनाओं को तैयार करने की मेहनत निष्फल रही।

3.14.4.3 योजना क्षेत्र से बाहर रखे गए क्षेत्र

लेखापरीक्षा में देखा गया कि राज्य सरकार ने कुछ क्षेत्रों को प्लानिंग एरिया से बाहर रखने हेतु कई अधिसूचनाएं जारी की थीं जबकि कुछ क्षेत्रों को नगर एवं ग्राम योजना विभाग द्वारा प्लानिंग एरिया का हिस्सा नहीं माना जा रहा था, जैसा कि निम्न **तालिका-3.14.1** में वर्णित है:-

तालिका 3.14.1: योजना क्षेत्रों से बाहर रखे गए क्षेत्रों का विवरण

क्रमांक	योजना क्षेत्र का नाम	योजना क्षेत्र को अधिसूचित करने की तिथि	ऐसे क्षेत्रों की संख्या जिन्हें योजना क्षेत्रों का भाग नही माना गया/बाहर रखा गया	बाहर रखा गया क्षेत्र (हेक्टेयर में)	अभ्युक्तियां
1.	चम्बा	05.07.1986	03 बस्तियां (2010 से प्लानिंग एरिया का भाग नही माना गया)	492	मुगला, करियां तथा सुल्तानपुर बस्तियां (नगर परिषद चम्बा के अधिकार क्षेत्र के बाहर) बहिष्करण के लिए अधिसूचना के बिना योजना/विनियमन के कार्यक्षेत्र से बाहर रही।
2.	डलहौजी*	30.07.1986	01 राजस्व गांव (29.05.2004 से बाहर किया गया)	उपलब्ध नहीं	बनीखेत राजस्व गांव योजना/विनियमन के कार्यक्षेत्र से बाहर रहा।
3.	हमीरपुर	28.01.1997	81 गांव बाहर किए गए (01-08-2012 से) 46 गांव पुन: शामिल किए गए (13.01.2014 से)	3,147	35 बहिष्कृत गांव योजना/विनियमन के कार्यक्षेत्र से बाहर रहे।

[73] चम्बा, धर्मशाला, कुल्लू-भुंतर एग्लोमरेशन, कुल्लू (छोड़े गए क्षेत्र), मनाली एग्लोमरेशन, मण्डी तथा सुन्दरनगर।

4.	मनाली एग्लो-मरेशन*	20.06.2005	01 क्षेत्र (जून 2005 से योजना क्षेत्र का भाग नहीं माना गया; अप्रैल 2015 से माना गया)	उपलब्ध नहीं	शुरू क्षेत्र को विकास योजना में सम्मिलित करने व बाहर करने के सम्बंध में विरोधाभासी प्रावधान थे; क्षेत्र को कभी भी बाहर न रखने के सम्बंध में स्पष्टीकरण अप्रैल 2015 में जारी किया था; क्षेत्र को दस वर्षों से योजना/विनियमन के कार्यक्षेत्र से बाहर माना गया।
5.	रामपुर	01.05.1986	03 गांव (01.08.2012 से बाहर किए गए)	809.90	योजना/विनियमन के कार्यक्षेत्र से बाहर रहे गांव।
6.	सुन्दरनगर*	04.03.2014	17 गांव (22.08.2016 से बाहर किए गए)	2,520.60	योजना/विनियमन के कार्यक्षेत्र से बाहर रहे गांव।

*नमूना-जांचित योजना क्षेत्र।

उपर्युक्त क्षेत्रों को बिना अधिसूचना के प्लानिंग एरिया के रूप में न मानने एवं बाहर करने के परिणामस्वरूप इन क्षेत्रों का अनियोजित विकास हुआ। यह बनीखेत राजस्व गांव (डलहौजी योजना क्षेत्र से बाहर किया गया), शुरू क्षेत्र (मनाली एग्लोमेरेशन में) तथा करियां बस्ती (चम्बा योजना क्षेत्र का भाग नहीं माना गया) के मामले से स्पष्ट था जहां संयुक्त भौतिक सत्यापन (अक्तूबर 2019 से दिसम्बर 2019) ने दर्शाया कि होटलों सहित बहु-मंजिला वाणिज्यिक भवनों का निर्माण (योजना क्षेत्रों के लिए निर्धारित भवनों की ऊंचाई पर ऊपरी सीमा से अधिक) पार्किंग (योजना क्षेत्रों में आवश्यक), सैट-बैक इत्यादि हेतु प्रावधानों के बिना किया जा रहा था, जैसे कि नीचे चर्चा की गई है:

करियां बस्ती (चम्बा योजना क्षेत्र)
(13.12.2019)

- करियां बस्ती के निरीक्षण किए गए 50 भवन (राष्ट्रीय उच्चमार्ग के साथ मुख्य बाजार)
- बिना योजना अनुमति के निर्माणाधीन 12 भवन
- पांच भवनों में चार से अधिक मंजिलें थी (तीन मंजिलों की अनुमति थी)
- सड़क तक पहुंचने की संभाव्यता के बावजूद किसी भी इमारत में पार्किंग की सुविधा उपलब्ध नहीं थी
- 25 भवनों का निर्माण मानकों के अनुसार स्थान छोड़े बिना एक पंक्ति में किया गया था
- सड़क के दोनों किनारों से सैट-बैक की 5 मीटर दूरी नहीं रखी गई थी

शुरू क्षेत्र (मनाली एग्लोमरेशन में) में बहु-मंजिला व्यवसायिक भवन (17.10.2019)

- शुरू क्षेत्र में 12 व्यवसायिक भवनों का निरीक्षण किया गया
- 11 भवनों में मंजिलों की संख्या पांच से आठ थी (चार मंजिलों की अनुमति थी)
- सड़क तक पहुंचने की संभाव्यता के बावजूद 10 भवनों में पार्किंग फ्लोर नहीं बनाए गए थे
- 12 भवनों में से किसी में भी सैट-बैक दूरी विकास योजना के विनियमन (सड़क के किनारे से 5 मीटर की दूरी) के अनुसार नहीं थी

विभाग ने उत्तर दिया कि क्षेत्रों को योजना से बाहर रखना क्षेत्रीय कार्यालयों तथा क्षेत्रों के राजनीतिक प्रतिनिधियों से प्रस्तावों के आधार पर किया गया था।

उत्तर में, प्लानिंग एरिया पर लागू विनियमों के सन्दर्भ में निर्माण में किए गए परिवर्तनों के कारण किसी दुर्घटना के घटने की स्थिति में जबाबदेही तय करने के मुद्दे का समाधान नहीं दिया गया।

3.14.5 विनियमन

हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना अधिनियम एवं नियमों द्वारा निर्धारित विनियामक रूपरेखा "प्लानिंग एरिया/स्पेशल एरिया" के रूप में अधिसूचित क्षेत्रों पर लागू होती हैं। रूपरेखा में विकास योजना में निहित विनियम (यदि तैयार किए गए हों) या नियमों के अंतर्गत निर्धारित सामान्य नियम, योजना अनुमति देने हेतु सम्मिलित प्रक्रिया, भूमि प्रयोग परिवर्तन, संयोजन तथा प्रतिधारण नीतियों इत्यादि के अन्तर्गत परिवर्तनों का विनियमन शामिल हैं। नियामक शक्तियां निदेशक, नगर एवं ग्राम नियोजन तथा शहरी स्थानीय निकायों में निहित हैं।

3.14.5.1 योजना की अनुमति

किसी भी प्रकार के भूमि विकास से पहले नगर एवं ग्राम योजना विभाग तथा शहरी स्थानीय निकायों के सक्षम प्राधिकारियों से योजना अनुमति लेना अनिवार्य है। योजना अनुमति देने से सम्बंधित लेखापरीक्षा टिप्पणियां नीचे वर्णित हैं:-

क. संस्थागत क्षमता का अभाव

नगर एवं ग्राम योजना विभाग तथा शहरी स्थानीय निकाय: (i) व्यक्ति (व्यक्तियों) जो निर्माण कार्य के इच्छुक हों तथा दस्तावेजों के सत्यापन, दस्तावेजों/योजना की तकनीकी जांच, कार्य-स्थल दौरा इत्यादि के पश्चात् योजना अनुमति के अनुसार आवेदन करते हैं उनसे प्राप्त आवेदनों की प्रक्रिया करने के लिए (ii) अनधिकृत निर्माण के मामले में पता लगाने/कार्रवाई करने तथा विनियमनों को लागू करने के लिए जिम्मेदार थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन प्राथमिक कार्यों के निर्वहन हेतु संस्थागत क्षमता अपर्याप्त थी जैसा कि नीचे **तालिका 3.14.2** में वर्णित (मार्च 2019 तक की स्थिति) है:

तालिका 3.14.2: नगर एवं ग्राम योजना तथा शहरी स्थानीय निकायों की संस्थागत क्षमता का विवरण

संस्वीकृत पद/ कार्यरत व्यक्ति		कर्मचारियों की श्रेणी/ सम्मलित स्टाफ		लेखापरीक्षा टिप्पणी
नगर एवं ग्राम योजना	शहरी स्थानीय निकाय	नगर एवं ग्राम योजना	शहरी स्थानीय निकाय	
96 / 81	28 / 22	***तकनीकी***- ड्राफ्ट्समैन/ कनिष्ठ अभियंता, योजना अधिकारी, सहायक नगर नियोजक, शहरी एवं ग्राम नियोजक, राज्य शहर नियोजक ***प्रशासनिक***- निदेशक, नगर एवं ग्राम योजना	***तकनीकी***- ड्राफ्ट्समैन/ कनिष्ठ अभियंता, ***प्रशासनिक***- आयुक्त/शहरी स्वायत्त निकाय के कार्यकारी अधिकारी	• शहरी स्थानीय निकायों को योजना अनुमति मामलों की प्रक्रिया हेतु पर्याप्त जनशक्ति प्रदान नहीं की गई थी (2016-19 के दौरान नगर एवं ग्राम योजना विभाग के क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा 2,008 के प्रति शहरी स्थानीय निकायों द्वारा 2,254 मामलों का प्रसंस्करण किया गया)। • शहरी स्थानीय निकाय में तकनीकी जांच का केवल एक स्तर था अर्थात ड्राफ्ट्समैन/कनिष्ठ अभियंता। • 10 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों (नगर निगम, शिमला को छोड़कर) में से चार[74] में नगर पालिका/सहायक अभियंता भी है परंतु योजना स्वीकृति के मामले इन अधिकारियों के माध्यम से नहीं भेजे जा रहे थे।

[74] नगर निगम/परिषद: धर्मशाला, कुल्लू, सोलन तथा ऊना।

जैसा कि ऊपर तालिका में दर्शाया गया कि विशेष रूप से शहरी स्थानीय निकायों में योजना अनुमति मामलों की प्रक्रिया हेतु संस्थागत क्षमता नहीं हैं जो कि अपर्याप्त जांच तथा नियमों/विनियमों के विपरीत योजना अनुमति देने में परिणत हुई जैसा कि आगामी **परिच्छेद 3.14.5.1 (ग)** में वर्णित है।

ख. योजना अनुमति के मामलों का निपटान न करना

नगर एवं ग्राम योजना अधिनियम की धारा 31 में प्रावधान है कि यदि आवेदन के प्राप्त होने से दो महीने के भीतर आवेदक को अनुमति देने या अस्वीकार करने का निर्णय नहीं बताया जाता है, तो ऐसी अनुमति के दो महीने की समाप्ति की अगली तिथि को आवेदक को अनुमति प्रदान की गई समझी जाएगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 10 नमूना-जांचित क्षेत्रों में से पांच में 2016-19 के दौरान प्राप्त 1,965 मामलों[75] में से 512[76] मामलों में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा योजना अनुमति प्रदान करने/अस्वीकार करने की कार्रवाई को दो से 43 महीनों की अवधि में भी शुरू नहीं किया था (अगस्त से दिसम्बर 2019 तक)। नगर निगम, धर्मशाला में 2001 से मामले निपटान हेतु लम्बित थे।

इसका अभिप्राय है कि आवेदकों को कानूनी रूप से योजना अनुमति देना माना गया तथा अनधिकृत रूप से किए जा रहे निर्माण के मामलों में आवेदकों के विरूद्ध अधिनियम के अंतर्गत कोई कार्रवाई की जानी संभव नहीं थी।

राज्य सरकार ने (नवम्बर 2020) विलम्ब का कारण तकनीकी स्टाफ की कमी को बताया।

ग. योजना अनुमति प्रदान करने में नियमों/ विनियमनों को लागू न करना

योजना अनुमति प्राधिकारियों द्वारा सीमांकन रिपोर्ट, हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग/अग्निशमन विभाग से अनापत्ति प्रमाण पत्र, संरचनात्मक स्थिरता प्रमाण पत्र, हिल कटिंग, प्लिंथ ऊंचाई, सैट-बैक्स, फ्लोर क्षेत्र अनुपात, मंजिलों की संख्या/भवन की ऊंचाई, पार्किंग, सोलर पैसिव भवन डिजाईन, वर्षा जल संचयन संरचनाएं/टैंक के सम्बंध में नियमों/विनियमनों के संदर्भ में प्रदान की जानी थी जैसा कि **परिशिष्ट-3.6** में वर्णित है।

11 चयनित क्षेत्रों में प्राधिकारियों द्वारा प्रदान की गई योजना अनुमति के 7,580 मामलों में से नमूना-जांचित 834 (11 *प्रतिशत*) मामलों में देखा गया कि 649 मामलों (78 *प्रतिशत*) में नियमों/विनियमों के विरूद्ध योजना अनुमति प्रदान की गई थी जैसा कि निम्न तालिका में वर्णित है:-

नियमों/विनियमों में प्रावधान	लेखापरीक्षा टिप्पणी
सीमांकन रिपोर्ट	383 मामलों[77] में (46 *प्रतिशत*), राजस्व प्राधिकारियों द्वारा जारी अपेक्षित सीमांकन रिर्पोट के बजाय आवेदकों द्वारा स्व-घोषणा अथवा शपथ पत्र के आधार पर योजना अनुमति प्रदान की गई थी।
हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग से अनापत्ति प्रमाण पत्र	42 मामलों[78] में (पांच *प्रतिशत*), हिमाचल प्रदेश लोक निर्माण विभाग से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त किए बिना योजना अनुमति प्रदान की गई थी।
अग्निशमन विभाग से अनापत्ति प्रमाण पत्र	198 मामलों[79] में (24 *प्रतिशत*), 15 मीटर या इससे अधिक भवन की ऊंचाई को अग्निशमन विभाग से अनापत्ति प्रमाण पत्र लिए बिना अनुमत किया गया था।
हिल कटिंग	19 मामलों[80] में (दो *प्रतिशत*) (834 नमूना-जांचित मामलों में से 767 मामलों में लागू), हिल कटिंग निर्धारित सीमा से अधिक (एक खण्ड में 0.80 मीटर तथा 13.50 मीटर के मध्य) अनुमत की गई थी। 59 मामलों में (सात *प्रतिशत)* भूमि समतलीकरण नहीं दिखाया गया था (नगर परिषद, नाहन)।

75 नगर निगम/परिषद धर्मशाला: 470; चम्बा: 199; नाहन: 537; सुन्दरनगर: 479 एवं ऊना: 280

76 नगर निगम/परिषद धर्मशाला: 393; चम्बा: 06; नाहन: 24; सुन्दरनगर: 61 एवं ऊना: 28

77 चम्बा: 34; डलहौजी: 11; धर्मशाला: 83; कुल्लू: 31; मनाली: 21; मंडी:108; नाहन: 63 तथा ऊना: 32

78 नगर निगम धर्मशाला: 02; टीसीपी कुल्लू: 06; नगर परिषद नाहन: 05 तथा नगर परिषद ऊना :29

79 डलहौजी:15; धर्मशाला: 54; कुल्लू: 23; मनाली: 34; नाहन: 11; शिमला: 28; सोलन: 14; सुन्दरनगर: 09; तथा ऊना: 10

80 डलहौजी: 03; धर्मशाला:11 तथा शिमला: 05

प्लिंथ ऊंचाई	23 मामलों[81] (तीन *प्रतिशत*) में, प्लिंथ स्तर की ऊंचाई (0.1 मीटर तथा 7.11 मीटर के मध्य) निर्धारित सीमा से अधिक अनुमत की गई थी।
सैट-बैक	89 मामलों[82] (11 *प्रतिशत*) में, निर्धारित सीमा से कम सैट-बैक की अनुमति दी गई जिसके परिणामस्वरूप अव्यस्थित निर्माण हुआ।
फ्लोर क्षेत्र अनुपात	46 मामलों[83] (छः *प्रतिशत*) में, फ्लोर क्षेत्र अनुपात निर्धारित मानकों से अधिक (0.07 तथा 1.23 के मध्य तक) अनुमत किया गया।
मंजिल/भवन की ऊंचाई	168 मामलों[84] (20 *प्रतिशत*) में, भवनों की ऊंचाई/ मंजिलों की संख्या को विनियमों के अनुसार प्रतिबंधित नहीं किया था।
पार्किंग	69 मामलों[85] (आठ *प्रतिशत*) में, पहुंच सड़क की व्यवहार्यता के बाबजूद बिना पार्किंग प्रावधान के योजना अनुमति प्रदान की गई थी।
सोलर पैसिव भवन डिजाईन	358 मामलों[86] (43 *प्रतिशत*) में, योजना अनुमति ड्राईंग में सोलर पैसिव भवन डिजाईन के विवरण तथा स्थापन के स्थान के बिना दी गई थी।
वर्षा जल संचयन संरचना	93 मामलों[87] (11 *प्रतिशत*) में, योजना अनुमति वर्षा जल संचयन संरचना के प्रस्ताव के बिना या क्षमता परिभाषित किए बिना अथवा निर्धारित आवश्यकता से कम (82 एवं 24,283 लीटर के मध्य तक) क्षमता होते हुए दी गई थी।
निदेशक, नगर एवं ग्राम योजना द्वारा दी गई छूट	आठ मामलों में (निजी एवं सरकारी भवन) में, निदेशक ने सैट-बैक में 23 व 72 *प्रतिशत* के मध्य, भवन ऊंचाई में 12 एवं 34 *प्रतिशत* के मध्य, फ्लोर ऊंचाई में 13 व 74 *प्रतिशत* के मध्य तथा तीन मंजिलों को मंजिलों की संख्या में छूट दी। स्थल की परिस्थितियों या जनहित के कारण ऐसी छूट हेतु कोई स्पष्टीकरण उपलब्ध नहीं था।

- राज्य में पहाड़ी तथा उच्च भूकंपीय क्षेत्रों के दृष्टिगत मानकों से अधिक पहाड़ी कटाई, प्लिंथ ऊचाई, भवनों की ऊंचाई/ मंजिलों की संख्या को अनुमत करने में जोखिम था।
- अनिवार्य पार्किंग के बिना भवनों के निर्माण को अनुमत करने का अर्थ है कि वाहनों को सड़कों के किनारे खड़ा किया जाएगा जिसके परिणामस्वरूप ट्रैफिक जाम होगा।
- सोलर पैसिव प्रावधान एवं वर्षा जल संचयन प्रणाली को सुनिश्चित न करना सतत विकास पर अपर्याप्त ध्यान को दर्शाता है।

इस प्रकार प्राधिकारी योजनागत/विनियमित निर्माण हेतु निर्धारित नियमों को लागू नहीं कर रहे थे।

3.14.5.2 अनधिकृत निर्माण

हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार योजना अनुमति प्राप्त किए बिना अथवा अनुमोदित योजना अनुमति में कोई बदलाव करके भूमि विकास करना अनधिकृत माना जाता है। अनधिकृत निर्माण हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना की धारा 39 के अंतर्गत रोके जाने, सील करने, कम्पाऊडिंग, गिराए जाने एवं दोषी व्यक्ति के विरूद्ध अभियोजन चलाने के लिए उत्तरदायी है।

---

81 एसडीटीपी डलहौजी: 02; नगर निगम, धर्मशाला:19; तथा नगर निगम, शिमला: 02

82 चम्बा: 05; डलहौजी: 02; नगर निगम, धर्मशाला: 02; नगर परिषद, कुल्लू: 01; नगर परिषद, मंडी: 03; नगर परिषद, नाहन: 31; नगर निगम, शिमला: 01; सुन्दरनगर: 09 तथा नगर परिषद, ऊना: 35

83 नगर परिषद, चम्बा: 02; नगर निगम, धर्मशाला: 10; नगर परिषद, मंडी: 02; नगर परिषद, नाहन: 13; नगर निगम, शिमला: 12 एवं नगर परिषद, सुन्दरनगर: 07

84 धर्मशाला: 44; कुल्लू: 05; नगर परिषद, नाहन: 38; टीसीपी, सोलन: 05; नगर परिषद, चम्बा:10; नगर परिषद, मंडी: 16; नगर परिषद, सोलन: 28 एवं शिमला: 22

85 मण्डलीय कार्यालय, शिमला: 09; नगर परिषद, नाहन 23; नगर परिषद, सुन्दरनगर: 11 एवं नगर परिषद, ऊना: 26

86 चम्बा: 37; डलहौजी: 12; धर्मशाला: 29; कुल्लू: 22; मनाली: 32, मंडी: 108; नाहन: 25; शिमला: 09; सोलन: 02; सुन्दरनगर: 21 एवं ऊना: 61

87 डलहौजी: 03; धर्मशाला: 21; मंडी: 05; नाहन: 26; सुन्दरनगर: 07 एवं ऊना: 31

अनधिकृत निर्माण से सम्बंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अनुगामी परिच्छेदों में चर्चा की गयी है:

क. अपर्याप्त संस्थागत तंत्र

निदेशालय, नगर एवं ग्राम योजना तथा नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की संवीक्षा से अनधिकृत निर्माण के मामलों का पता लगाने हेतु संस्थागत तंत्र में निम्नलिखित कमियां देखी गईं:

तंत्र	लेखापरीक्षा टिप्पणियां
रिपोर्टिंग तंत्र	• ***नगर एवं ग्राम योजना विभाग***- निदेशक, *नगर एवं ग्राम योजना को नगर एवं ग्राम योजना विभाग के क्षेत्रीय अधिकारियों द्वारा नियमितिकरण मामलों, अनधिकृत निर्माण आदि की रिपोर्टस/रिटर्नस भेजी जा रही थी।* • ***शहरी स्थानीय निकाय*** ○ आठ शहरी स्थानीय निकायों[88] ने असुरक्षित भवनों के स्थान/स्थिति, नियमितिकरण के मामले, अनधिकृत निर्माण, वन उल्लंघन अतिक्रमण मामलों, शिकायत मामलों को दर्शाने वाले रजिस्टरों को नहीं बनाया था। ○ निदेशालय, नगर एवं ग्राम योजना ने शहरी स्थानीय निकायों को योजना अनुमति की स्थिति अनधिकृत निर्माण के नियमितिकरण आदि के सम्बन्ध में शहरी क्षेत्रों में निर्माण/भूमि उपयोग के विनियमन की शक्तियां सौंपी थी।
योजना अनुमतियों की नमूना-जांच	• ***नगर एवं ग्राम योजना***- निदेशक, नगर एवं ग्राम योजना के निर्देशानुसार (मार्च 2015) सहायक टाऊन प्लानर को योजना अधिकारियों द्वारा निर्णित मामलों की 20 *प्रतिशत* नमूना-जांच करनी थी तथा टाऊन एवं कंट्री प्लानर को सहायक टाऊन प्लानर/योजना अधिकारियों द्वारा निर्णित मामलों की 10 *प्रतिशत* नमूना-जांच करनी थी। लेखापरीक्षा में पाया कि किसी भी स्तर पर नमूना-जांच नहीं की गई थी। • ***शहरी स्थानीय निकाय*** - शहरी स्थानीय निकायों में योजना अनुमति के मामलों की नमूना-जांच की कोई प्रणाली विद्यमान नहीं थी।
अनधिकृत निर्माण का पता लगाने हेतु क्षेत्रीय निरीक्षण	• ***नगर एवं ग्राम योजना विभाग*** - निदेशक, नगर एवं ग्राम योजना के निर्देशानुसार (फरवरी 2018) नगर एवं ग्राम योजना विभाग के क्षेत्रीय कर्मचारी अनधिकृत निर्माण का पता लगाने हेतु योजना क्षेत्र/विशेष क्षेत्र का सप्ताह में एक बार निरीक्षण करेंगे। लेखापरीक्षा में देखा गया कि यद्यपि निरीक्षण कार्यक्रम बनाया गया था, स्थल दौरा अथवा निरीक्षण नोट के अभिलेख उपलब्ध नहीं थे जिससे यह प्रतीत होता है कि या तो निरीक्षण नहीं किया जा रहा था या निरीक्षण के परिणामों को अभिलेखित नहीं किया जा रहा था/अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की जा रही थी। • ***शहरी स्थानीय निकाय*** - अनधिकृत निर्माण का पता लगाने के लिए आवधिक निरीक्षण की कोई प्रणाली शहरी स्थानीय निकायों में विद्यमान नहीं थी।

अत: विनियामक एवं आंतरिक नियंत्रण तंत्र या तो विद्यमान नहीं था (विशेषकर शहरी स्थानीय निकायों में) या अपर्याप्त कार्य कर रहे थे। इसके कारण अनधिकृत निर्माण, अनधिकृत निर्माण पर कार्रवाई, असुरक्षित भवन, सरकारी/शहरी स्थानीय निकाय भूमि पर अतिक्रमण आदि की कमियां देखी गई जिनका विवरण आगामी परिच्छेदों 3.14.5.2 (ख) तथा 3.14.5.3 में दिया गया है।

राज्य सरकार ने बताया (नवम्बर 2020) कि रिक्त तकनीकी पदों को भरने की प्रक्रिया शुरू की जा रही है तथा अनधिकृत निर्माण का पता लगाने के प्रयास किए जा रहे हैं।

ख. अनधिकृत निर्माण के मामलों पर कार्रवाई की स्थिति

अपर्याप्त तंत्रों को देखते हुए अधिकारियों द्वारा प्रतिधारण नीतियों, जनता से शिकायतों एवं यादृच्छिक क्षेत्र दौरे के माध्यम से अनधिकृत निर्माण के मामले सामने आए।

(i) प्रतिधारण नीतियों के अंतर्गत चिन्हित मामले -

राज्य सरकार ने 1997 एवं 2017 के मध्य अनधिकृत निर्माण के नियमितिकरण मामले हेतु नौ प्रतिधारण नीतियों को अधिसूचित किया था। ऐसी प्रतिधारण नीतियों के अंतर्गत प्राप्त मामलों, रोके गए मामलों, अस्वीकृत तथा बंद किए गए मामलों का विवरण निम्नवत् है:-

[88] नगर परिषद/ निगम: चम्बा, धर्मशाला, मंडी, नाहन, शिमला, सोलन, सुन्दरनगर एवं ऊना।

- *1997 एवं 2009 के मध्य आठ प्रतिधारण नीतियां* – 8,198 मामले प्राप्त हुए थे जिसमें से 2,108 मामले रोके गए, 2,489 मामले अस्वीकृत किए, 3,601 मामलों पर विचार नहीं किया गया क्योंकि ये ऐसी अवधि से सम्बंधित हैं जिसमें ऐसी नीतियां शामिल नहीं हैं अथवा निर्माण सम्बंधित प्रतिधारण नीतियों के अंतर्गत नियत सीमा के बाहर थे। तथापि, नगर एवं ग्राम योजना विभाग/शहरी स्थानीय निकायों के सम्बंध में 2,489 अस्वीकृत मामलों पर कोई कार्रवाई नहीं की गई थी तथा 3,601 मामलों पर प्रतिधारण हेतु विचार नहीं किया गया था।
- *2016-17 की प्रतिधारण नीति* – हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना (संशोधन) विधेयक, 2016 के माध्यम से अधिसूचित नीति को हिमाचल प्रदेश उच्च न्यायालय द्वारा रद्द कर दिया (दिसम्बर 2017) गया था, जिसके प्रति राज्य सरकार द्वारा (जून 2019) एक समीक्षा याचिका दायर की गई थी। तथापि, अनधिकृत निर्माण के 8,782 मामले नीति की अधिसूचना के बाद प्राप्त हुए थे, जिनके सम्बंध में जून 2019 तक निदेशक, नगर एवं ग्राम योजना विभाग/शहरी स्थानीय निकाय द्वारा कोई कार्रवाई शुरू नहीं की गई थी।

अनधिकृत निर्माण के नियमितिकरण हेतु प्रतिधारण नीतियों की बार-बार अधिसूचना तथा अस्वीकृत/विचार न किए गए मामलों पर कार्रवाई के अभाव से अनधिकृत निर्माण के सम्बंध में दण्ड से मुक्ति की भावना पैदा हुई तथा नियामक ढांचे को कमजोर कर दिया। यह मामला 31 मार्च 2016 को समाप्त वर्ष के सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्रों (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम) लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (परिच्छेद 2.4) में भी इंगित किया था, तथापि, जून 2019 तक कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

राज्य सरकार ने बताया (नवम्बर 2020) कि प्रतिधारण नीतियों के अंतर्गत प्राप्त मामलों को अधिनियम/नियमों के प्रावधानानुसार नियमित किया गया था। उत्तर प्रतिधारण नीति के अंतर्गत स्वीकृत न किए गए मामलों के मुद्दे की जानकारी नहीं देता जिस पर कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

(ii) अनधिकृत निर्माण के अन्य मामले –

निदेशालय, नगर एवं ग्राम योजना तथा नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की संवीक्षा तथा लेखापरीक्षा द्वारा किए गए संयुक्त भौतिक निरीक्षणों में ऐसे मामले उजागर हुए जहां अनधिकृत निर्माण, प्राचीन स्मारकों एवं पुरातत्व स्थलों तथा अवशेष (एएमएएसआर) अधिनियम के प्रावधानों के उल्लंघन तथा सरकारी/ शहरी स्थानीय निकायों से सम्बंधित भूमि पर अनधिकृत निर्माण/ अतिक्रमण के सम्बंध में कार्रवाई नहीं की गई थी, जिनका विवरण नीचे **तालिका 3.14.3** में दिया है:-

तालिका-3.14.3: सरकारी/शहरी स्थानीय निकायों की भूमि पर अनधिकृत विकास का विवरण

श्रेणी	लेखापरीक्षा टिप्पणी
नोटिस जारी किए गए थे परंतु आगामी कार्रवाई नहीं हुई *(प्रथम नोटिस जारी करने के 15 दिन के भीतर अनुपालना न करने से व्यक्ति रोकने, सीलिंग, कम्पाऊडिंग, ध्वस्त करने तथा अभियोजन हेतु उत्तरदायी है)*	***शहरी स्थानीय निकाय –*** • नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों[89] में अनधिकृत निर्माण के 2,229 मामलों के सम्बंध में नोटिस जारी किए गए थे (2016-19)। • केवल 12 अनधिकृत निर्माण विनियमित/ ध्वस्त किए गए थे। • मार्च 2019 तक शेष 2,217 मामलों पर कोई आगामी कार्रवाई नहीं की गई थी।
	निदेशालय, नगर एवं ग्राम योजना – • गैर-शहरी योजना क्षेत्र (2016-19)[90] में अनधिकृत निर्माण के 10,727 मामलों के सम्बंध में नोटिस जारी किए थे। • केवल 23 अनधिकृत निर्माण विनियमित/ध्वस्त किए गए थे। • जुलाई 2019 तक शेष 10,704 मामलों में कोई आगामी कार्रवाई नहीं की गई थी।
सरकारी भवनों का अनधिकृत निर्माण	• बिना योजना अनुमति के 50[91] बहु-मंजिला सरकारी भवनों का निर्माण किया गया। • नगर एवं ग्राम योजना विभाग द्वारा कार्योत्तर नियमितिकरण नहीं किया गया तथा

[89] शिमला तथा सोलन को छोड़कर सभी नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों ने डाटा उपलब्ध नहीं करवाया था।

[90] प्रथम जनवरी 2016 को अथ शेष: 8,670 तथा प्रथम जनवरी 2016 से मार्च 2019 तक नये मामले: 2,057

[91] कुल्लू: 07; मण्डी: 28; शिमला: 09; एवं सोलन: 06

	आपत्तियां सम्बंधित विभागों को जारी (2005-17) की गई। • नगर एवं ग्राम योजना विभाग की आपत्तियों पर कोई कार्रवाई नहीं की गई (जून 2019 तक) तथा भवन अनधिकृत रहे। • इन सभी अनधिकृत भवनों में नागरिक सुविधाएं उपलब्ध करवाई गई थीं।
सरकारी/शहरी स्थानीय निकायों की भूमि पर अनधिकृत विकास/अतिक्रमण	• ***नगर निगम, धर्मशाला –*** ○ धर्मशाला के धर्मकोट से नीचे स्थित भागसुनाग समूह में, भौतिक निरीक्षण में 13 में से 10 होटल/निर्माणाधीन भवन में पार्किंग के लिए (सरकारी भूमि पर) नाले के ऊपर कंकरीट स्लैब डाल कर ढक दिया गया था; एक होटल चार मंजिला अनुमति के विपरीत पांच मंजिला निर्मित किया गया था; शहरी स्थानीय निकाय द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। • ***नगर परिषद, कुल्लू –*** ○ उपायुक्त कुल्लू ने अस्थाई घरों के निर्माण की स्वीकृति हेतु तिब्बती बस्ती को वन भूमि (हनुमानी बाग में) आवंटित (1984) की थी; राज्य खुफिया ब्यूरो ने *पक्के* घरों के निर्माण की सूचना (फरवरी 2016) दी थी; चार नोटिस (अप्रैल 2019) जारी करने को छोड़कर नगर परिषद, कुल्लू द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। ○ शहरी स्थानीय निकाय की भूमि विक्रेताओं को आवंटित (बस अड्डे एवं सरवरी खड्ड के मध्य) की गई थी; बिना अनुमति के आवंटित भूमि पर विक्रेताओं द्वारा टीन के ढांचे बनाए गए थे; विक्रेताओं को 21 नोटिस जारी किए गए (मार्च 2018) थे; आगामी कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। • ***नगर परिषद, मनाली –*** ○ शहरी स्थानीय निकाय की भूमि विक्रेताओं को आवंटित की गई थी (बस अड्डे के पीछे); विक्रेताओं ने बिना अनुमति आवंटित भूमि पर आधे-पक्के ढांचे बना लिये थे; दो नोटिस दिए गए थे (होटल डायमण्ड के नजदीक संरचना हेतु); तथापि, आगामी कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।
प्राचीन स्मारक एवं पुरातत्व स्थल तथा अवशेष अधिनियम का उल्लंघन *(चिन्हित स्मारकों के 100 मीटर के भीतर निर्माण करना अनुमत्य नहीं था (प्रतिबंधित क्षेत्र); 200 मीटर के बाहर (नियमित क्षेत्र) निर्माण हेतु एएसआई की संस्वीकृति लेना आवश्यक है)*	• चम्बा शहर में एएसआई ने आठ स्मारकों[92] को संरक्षित घोषित किया था। • 2012-19 के दौरान संरक्षित स्मारकों के पास अनधिकृत निर्माण को रोकने/हटाने हेतु एएसआई ने 66 नोटिस दिए थे; पांच मामलों में कार्य पहले ही पूर्ण किया जा चुका था; 61 मामलों में पुलिस द्वारा शिकायतें दर्ज की गई थी; नगर परिषद, चम्बा द्वारा की गई कार्रवाई का अभिलेख अनुरक्षित नहीं किया था। • सरकारी निर्माण से सम्बंधित तीन नोटिस: एएसआई से संस्वीकृति लिए बिना योजना अनुमति प्रदान की गई थी। • नगर परिषद, चम्बा द्वारा पार्किंग के निर्माण (संरक्षित स्मारक से 120 मीटर की दूरी पर स्थित) से सम्बंधित एक नोटिस दिया गया था; एएसआई के निर्देशानुसार (जून 2013) नगर परिषद, चम्बा ने नामित अधिकारी (निदेशक, भाषा एवं संस्कृति) से संस्वीकृति प्राप्त कर ली थी (अगस्त 2013) परंतु संस्वीकृति हेतु इंतजार नहीं किया तथा निर्माण कार्य जारी रखा।

[92] बजरेश्वरी, बंसीगोपाल, चामुण्डा देवी, हरि राय, श्री लक्ष्मी नारायण श्री सीता राम,, चम्पावती मंदिर तथा सीता, राम, हनुमान का चट्टान पर मूर्ति चित्रण आदि।

छायाचित्र नीचे दर्शाए गए हैं:-

कुल्लू में सरकारी भूमि पर अनधिकृत निर्माण (तिब्बती कॉलोनी) (21.09.2019)

सरकारी भूमि पर नाला बनाया गया (भागसुनाग से धर्मकोट सड़क) (21.09.2019)

अनधिकृत मामलों के निर्माण को रोकने/सील करने/कम्पाऊंड करने/ध्वस्त करने/अभियोजन आरम्भ करने हेतु कार्रवाई न करने के कारण नगर एवं ग्राम योजना विभाग तथा शहरी स्थानीय निकायों ने विनियामक नियंत्रणों को करजोर कर दिया गया तथा अनधिकृत निर्माण को दण्ड मुक्त करते हुए जारी रखने की अनुमति दी थी।

(iii) लेखापरीक्षा द्वारा किए गए संयुक्त सर्वेक्षण के परिणाम-

अनधिकृत निर्माण की सीमा सुनिश्चित करने की दृष्टि से लेखापरीक्षा ने अगस्त-दिसम्बर 2019 के दौरान चयनित क्षेत्रों में 670 भवनों का संयुक्त सर्वेक्षण किया। निष्कर्ष नीचे वर्णित हैं:-

- 618 (92 *प्रतिशत*) भवनों में, वाहन की पहुंच होने के बावजूद पार्किंग के लिए कोई प्रावधान नहीं था।
- 33 (पांच *प्रतिशत*) भवनों में (मनाली, मण्डी तथा चम्बा में), पार्किंग तलों को पूछताछ, रहने योग्य कमरे तथा जिम आदि में परिवर्तित कर दिया गया।

मनाली स्थित होटल में पार्किंग तल को पूछताछ कक्ष में परिवर्तित किया गया था (17.10.2019)

चम्बा के मुख्य बाजार में सैट-बैक्स छोड़े बिना किया गया निर्माण (05.12.2019)

- 453 (68 *प्रतिशत*) भवनों में, सामने वाला सैट-बैक विनियमन के अनुसार नहीं छोड़ा गया था।
- 84 (13 *प्रतिशत*) भवनों में, मंजिलों की संख्या अनुमत्य सीमा से अधिक बनाई थी।

डलहौजी में भवन में अनुमत्य सीमा से अधिक मंजिलें बनाई गई हैं (03.10.2019)

धर्मशाला में वृक्ष को भवन में समाहित किया गया था (21.09.2019)

- 30 (चार *प्रतिशत*) भवनों में, या तो भवन वृक्षों के साथ ढंके हुए थे अथवा विनियमानुसार वृक्षों से दो मीटर की दूरी को नहीं छोड़ा गया था।

ग. अनधिकृत निर्माण के विनियमन हेतु मनमाना शुल्क वसूल करना –

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 11 में से चार नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकाय अनधिकृत निर्माण के नियमितिकरण हेतु मामलों के आधार पर मनमानी दरों पर ₹ 1,600 तथा ₹ 16,000 प्रति वर्गमीटर के मध्य शुल्क ले रहे थे। इन शहरी स्थानीय निकायों से सम्बंधित 189 नमूना-जांचित मामलों में से 39 मामलों[93] में अधिक राशि (₹ 17.14 लाख कुल) प्रभारित की गई थी तथा तीन मामलों[94] में कम राशि (कुल ₹ 0.89 लाख) प्रभारित की गई थी। इससे अनधिकृत परिवर्तनों के नियमितिकरण के लिए शुल्क प्रभारित करने में भ्रष्टाचार का जोखिम था।

3.14.5.3 असुरक्षित भवनों पर कार्रवाई

नगर निगम/परिषद अधिनियमों के प्रावधानानुसार, नगर आयुक्त/कार्यकारी अधिकारी सर्वेक्षण कर सकता है तथा ऐसा भवन जो खतरनाक/असुरक्षित हालत में है उसे तुरंत खाली करने/ऐसे आदेश में निर्दिष्ट अवधि के भीतर खाली करने का निर्देश दे सकता है।

लेखापरीक्षा में निम्नवत देखा गया:

- ***असुरक्षित घोषित किए गए भवनों पर कार्रवाई न करना–*** 11 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में से किसी ने भी असुरक्षित/खतरनाक हालत वाले भवनों का सर्वेक्षण नहीं किया था। एक शहरी स्थानीय निकाय (शिमला) में, 84 भवनों में रह रहे निवासियों द्वारा शहरी स्थानीय निकाय को इनकी हालत की सूचना देने के 11 से 93 मास के पश्चात असुरक्षित घोषित किया (2010 के बाद से) गया था। इन 84 भवनों में से, 12 भवन पुन: निर्मित किए गए थे, 18 भवन खाली कर दिए गए थे तथा चार भवन ध्वस्त कर दिए गए थे। तथापि, शेष 50 भवनों के सम्बंध में कोई कार्रवाई नहीं की गई थी जिन पर निवासियों का अभी तक कब्जा था (जुलाई 2019)। अत: शहरी स्थानीय निकायों ने भवनों की सुरक्षा/निवासियों की सुरक्षा के मामले को उचित महत्व नहीं दिया था।

अत: योजना अनुमतियां नियमों के विपरीत प्रदान की गई थी, अनधिकृत निर्माण का पता लगाने हेतु तंत्र अपर्याप्त थे तथा अनधिकृत निर्माण पर कार्रवाई नहीं की गई थी।

3.14.6 निष्कर्ष

राज्य में भूमि के योजनाबद्ध एवं सतत विकास का उद्देश्य हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना अधिनियम के लागू होने के चार दशक के बाद भी प्राप्त नहीं किया जा सका। क्योंकि उपलब्ध क्षेत्र का केवल 11 *प्रतिशत* हिस्सा निर्माण के नियंत्रक योजना एवं नियामक ढांचे के अंतर्गत लाया जा सका। प्लानिंग एरिया से बाहर रखे गए क्षेत्रों में अनियमित निर्माण किए गए थे, जो निर्माण में किए गए परिवर्तनों के कारण खतरा पैदा करने में सक्षम थे। पहले से विकसित क्षेत्रों को प्लानिंग एरिया में लिया गया था जो योजनाबद्ध क्षेत्र में निर्माण की आवश्यकताओं को पूरा नहीं करते हैं क्योंकि बेतरतीब एवं अवहनीय निर्माण किए गए थे। उन क्षेत्रों में जहां पर योजनागत ढांचा प्रयोज्य था, विकास योजनाएं या तो समय पर तैयार नहीं की गई थी या कार्यान्वित नहीं की गई थी।

---

93 नगर निगम, धर्मशाला: 11 मामले (₹ 6.89 लाख); नाहन: 01 मामला (₹ 2.63 लाख); नगर निगम, शिमला: 23 मामले (₹ 7.03 लाख) एवं ऊना: 04 मामले (₹ 0.59 लाख)।

94 धर्मशाला: 01 (₹ 0.75 लाख) एवं नाहन: 02 (₹ 0.14 लाख)।

विभाग असुरक्षित भवनों की निगरानी करने, योजना अनुमति प्रदान करने, अनधिकृत निर्माण का पता लगाने आदि में अप्रभावी रहा। परिणामत: पूरे राज्य में अवहनीय निर्माणों की बहुलता हो गई जो भूकम्प संवेदनशील क्षेत्र वाले राज्य के नाजुक पारिस्थितिक तंत्र के लिए एक चुनौती तथा प्राकृतिक आपदा की स्थिति में ऐसे अनियोजित विकास में एक बड़ी विपत्ति का कारण बनने की संभावना है।

3.14.7 सिफारिशें

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को देखते हुए, राज्य सरकार विचार करें:-

(i) *योजनाबद्ध एवं विनियमित विकास सुनिश्चित करने हेतु हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना अधिनियम, 1977 का सम्पूर्ण राज्य में विस्तार करने के लिए राज्य व्यापी मास्टर प्लान तैयार करना।*

(ii) *जैसा हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम योजना अधिनियम में निहित है; हिमाचल प्रदेश नगर एवं ग्राम विकास प्राधिकरण की अधिसूचना करना।*

(iii) *विकास की सम्भावना वाले क्षेत्रों पर ध्यान केन्द्रित कर निर्दिष्ट समय सीमा के भीतर विकास प्रस्तावों के कार्यान्वयन हेतु योजनाओं की पूर्व तैयारी करना एवं उचित संस्थागत तंत्र को सृजित करना।*

(iv) *प्लानिंग एरिया से बाहर रखे गए क्षेत्रों हेतु दिशा-निर्देश बनाना तथा किसी भी अनधिकृत निर्माण गतिविधि के विरूद्ध इन दिशा-निर्देशों के विनियमन हेतु स्थानीय निकाय/ प्राधिकरण को जिम्मेदारी सौंपना।*

(v) *आवेदन के दो माह पश्चात अनुमति स्वीकृत समझी जाने के प्रावधान की समीक्षा करना क्योंकि लेखापरीक्षा की दृष्टि में इसे बड़े पैमाने पर अनधिकृत निर्माण में मददगार होना देखा गया है।*

(ऋतु ढिल्लों)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
हिमाचल प्रदेश

शिमला
दिनांक: 25 जून, 2021

प्रतिहस्ताक्षरित

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक: 30 जून, 2021