अध्याय 2
सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्र (गैर-पी एस यू)

2 क. सामान्य प्रस्तावना

क्षेत्रवार पुनर्गठन के अन्तर्गत सामाजिक क्षेत्र में 32 सरकारी विभाग व 38 स्वायत्त निकाय, आर्थिक क्षेत्र में 20 सरकारी विभाग व तीन स्वायत्त निकाय तथा सामान्य क्षेत्र में 23 सरकारी विभाग व एक स्वायत्त निकाय है जिनके मुखिया अपर मुख्य सचिव/ प्रधान सचिव/ सचिव/ प्रबन्ध निदेशक/ निदेशक हैं और इनकी लेखापरीक्षा उत्तराखण्ड के प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा की जाती है।

2.1 लेखापरीक्षा अधिदेश

भारत के नियन्त्रक महालेखापरीक्षक (नि म ले) को लेखापरीक्षा करने का प्राधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 व 151 तथा नियन्त्रक महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा-शर्तें) अधिनियम, 1971 से व्युत्पन्न है। नि म ले (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा-शर्तें) अधिनियम की धारा 13 के अन्तर्गत सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक क्षेत्रों (गैर-पी एस यू) के अन्तर्गत आने वाले विभागों के व्यय लेखापरीक्षा करते हैं। नि म ले के (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा-शर्तें) अधिनियम की धारा 19 (2) व 20 (1) के अन्तर्गत लेखापरीक्षित स्वायत्त निकायों के सम्बन्ध में नि म ले एक मात्र लेखापरीक्षक हैं। इसके अतिरिक्त नि म ले के (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा-शर्तें) अधिनियम की धारा-14 के अन्तर्गत सरकार द्वारा पर्याप्त रूप से वित्त पोषित (विवरण **परिशिष्ट 2.1** में दिए गए हैं) अन्य स्वायत्त निकायों की भी लेखापरीक्षा करते हैं। विभिन्न लेखापरीक्षाओं के लिए अपनाये जाने वाले सिद्धान्त व क्रिया-विधियाँ नियन्त्रक महालेखापरीक्षक द्वारा निर्गत 'लेखापरीक्षा मानकों एवं लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियमन, 2007' में निहित हैं।

2.1.1 लेखापरीक्षा आयोजना एवं संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया कतिपय मापदण्डों पर आधारित जोखिम निर्धारण से आरम्भ होती है जिसमें व्ययित राजस्व व्यय, क्रियाकलापों की नाजुकता/ पेचीदगी, सरकारी नीति, लोक लेखा समिति (पी ए सी) की संस्तुतियाँ, समग्र आन्तरिक नियन्त्रण-निर्धारण तथा हित-साधकों व प्रचार माध्यमों के प्रतिवेदन जैसे मापदण्ड शामिल हैं। इस अभ्यास में विगत लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर भी विचार किया जाता है। इस जोखिम निर्धारण के आधार पर लेखापरीक्षा की बारम्बारता व सीमा निर्णीत होती है।

प्रत्येक लेखापरीक्षित इकाईयों की लेखापरीक्षा पूर्ण करने पर इन संगठनों के अध्यक्षों को लेखापरीक्षा निष्कर्ष सहित निरीक्षण प्रतिवेदन निर्गत किए जाते हैं। निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्राप्ति के एक माह के भीतर सम्बद्ध विभागों से लेखापरीक्षा निष्कर्षों का उत्तर देने का अनुरोध किया जाता है। उत्तर प्राप्त होते ही लेखापरीक्षा आपत्तियों का या तो समायोजन कर लिया जाता है या फिर अनुपालन हेतु आगामी कार्रवाई के लिए सुझाव दिया जाता है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों से उद्भूत महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निरूपणों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में समाहित करने हेतु प्रक्रियान्वित किया जाता है एवं तत्पश्चात भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत इन्हें राज्य के राज्यपाल को प्रस्तुत किया जाता है।

वर्ष 2011-12 के दौरान 194[1] लेखापरीक्षित इकाईयों की अनुपालन लेखापरीक्षा/ निष्पादन लेखापरीक्षा संचालित करने के लिए 5023[2] कार्य दिवसों (दिसम्बर 2012 तक) का उपयोग किया था। लेखापरीक्षा आयोजना में उन लेखापरीक्षार्थी संगठनों को समाविष्ट किया गया जो हमारे आंकलन के अनुसार महत्वपूर्ण जोखिम में संवेदनशील थे।

2.1.2 राज्य सरकार का व्यय विवरण

सरकार द्वारा वर्ष 2011-12 तथा विगत दो वर्षों में वहन किए गए व्यय की तुलनात्मक स्थिति नीचे **तालिका -1.1** में दर्शित है:

तालिका 1.1 *(₹ करोड़ में)*

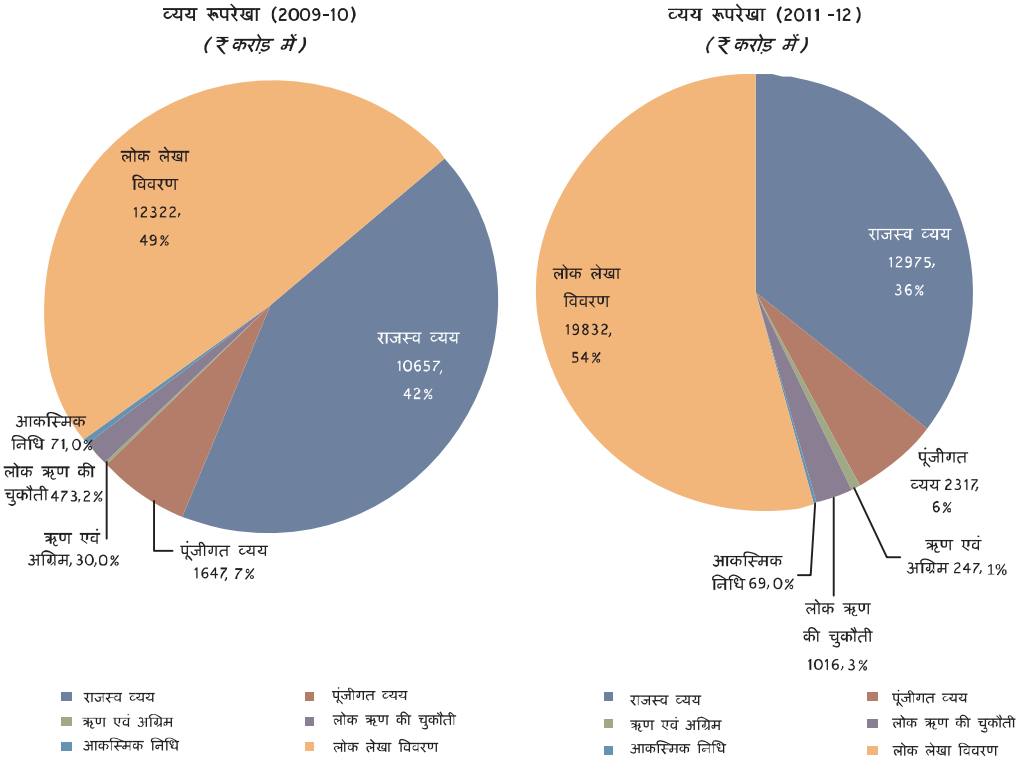
वितरण	2009-10			2010-11			2011-12		
	आयोजनागत	आयोजनेत्तर	कुल	आयोजनागत	आयोजनेत्तर	कुल	आयोजनागत	आयोजनेत्तर	कुल
राजस्व व्यय									
सामान्य सेवायें	2.86	3691.48	3694.34	20.63	4159.52	4180.15	3.72	4471.39	4475.11
सामाजिक सेवायें	1697.55	3282.73	4980.28	1723.79	3445.70	5169.49	1651.58	4368.07	6019.65
आर्थिक सेवायें	594.93	1063.19	1658.12	728.07	1135.68	1863.75	665.78	1435.85	2101.63
सहायता-अनुदान	3.70	321.03	324.73	0.01	407.67	407.68	0	378.80	378.80
कुल	**2299.04**	**8358.43**	**10657.47**	**2472.50**	**9148.57**	**11621.07**	**2321.08**	**10654.11**	**12975.19**
पूँजीगत व्यय									
पूँजीगत परिव्यय	992.46	654.27	1646.74	1858.52	-3.68	1854.84	2071.00	245.94	2316.94
ऋण एवं वितरित अग्रिम	24.32	5.74	30.06			59.68			246.83
लोक ऋण की चुकौती (डब्ल्यू एम ए के अधीन लेनदेन सहित)			472.87			519.36			1015.78
आकस्मिक निधि			71.42			536.71			69.07
लोक लेखा वितरण			12321.83			17608.20			19832.00
कुल	**1016.78**	**660.01**	**14542.92**	**1858.52**	**-3.68**	**20578.79**	**2071.00**	**245.94**	**23480.62**
कुल योग	**3315.82**	**9018.44**	**25200.39**	**4331.02**	**9144.89**	**32199.86**	**4392.08**	**10900.05**	**36455.81**

जबकि 2009-12 की अवधि के दौरान राज्य का पूँजीगत परिव्यय ₹ 1646.74 करोड़ से बढ़कर ₹ 2316.94 करोड़ (41 *प्रतिशत*) हो गया, इसी अवधि में राजस्व व्यय ₹ 10657.47 से बढ़कर ₹ 12975.19 करोड़ (22 *प्रतिशत*) हुआ।

---

[1] सामाजिक क्षेत्र-98 इकाईयों, आर्थिक क्षेत्र-76 इकाईयों एवं सामान्य क्षेत्र-20 इकाइयाँ।

[2] सामाजिक क्षेत्र-2,945 कार्य दिवस, आर्थिक क्षेत्र-1,922 कार्य दिवस एवं सामान्य क्षेत्र-156 कार्य दिवस।



2.1.3 लेखापरीक्षा पर सरकार की प्रतिक्रिया का अभाव

(क) अनिस्तारित निरीक्षण प्रतिवेदन

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) विहित नियमों व क्रियाविधि के अनुसार लेन-देनों की नमूना जाँच एवं महत्वपूर्ण लेखाभिलेखों के अनुरक्षण की पुष्टि हेतु सरकारी विभागों का आवधिक निरीक्षण संचालित करते हैं। इन निरीक्षणों के पश्चात् निरीक्षित कार्यालयाध्यक्षों को निरीक्षण प्रतिवेदन निर्गत किए जाते हैं जिनकी एक प्रति उन कार्यालयाध्यक्षों के उच्चप्राधिकारियों को प्रषित की जाती है। कार्यालयाध्यक्षों एवं उनके उच्चप्राधिकारियों से अपेक्षित है कि वे निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्राप्ति से चार सप्ताह के भीतर अपनी अनुपालन आख्या से प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को अवगत करवाएँ।

मार्च 2012 के अन्त में वर्ष 1990-91 से 2010-12 तक निर्गत 3761 निरीक्षण प्रतिवेदन व 7,164 प्रस्तर समायोजनार्थ बकाया पड़े थे।

विभागीय अधिकारी विहित समयाविधि के अन्दर निरीक्षण प्रतिवेदनों के निरूपणों पर कार्रवाई करने में विफल रहे जिसके फलस्वरूप उत्तरदायित्व का क्षरण हुआ। सरकार को मामले पर ध्यान देना चाहिए तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि (क) समय सूची के अनुसार निरीक्षण प्रतिवेदनों/ प्रस्तरों के उत्तर प्रेषित करने में विफल रहे कर्मियों के विरूद्ध कार्रवाई, (ख) समयबद्ध रूप से हानि/ बकाया पड़ी अग्रिम धनराशियों/ अधिक भुगतान की वसूली हेतु कार्रवाई, तथा (ग) में लेखापरीक्षा निरूपणों पर त्वरित एवं समुचित प्रत्युत्तर सुनिश्चित करने हेतु व्यवस्था में सुधार हो।

(ख) प्रारूप प्रस्तरों पर विभागों का प्रत्युत्तर

छः सप्ताह के भीतर उत्तर प्रस्तुत करने हेतु प्रारूप प्रस्तरों/ निष्पादन लेखापरीक्षाओं की प्रतियाँ सम्बद्ध विभागों के आयुक्तों/ सचिवों को प्रेषित की गई थी, लेकिन किसी भी प्रारूप प्रस्तर का प्रत्युत्तर प्राप्त नहीं हुआ था।

(ग) लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

राज्य सरकार के सभी विभागों से अपेक्षित है कि वे विधान मण्डल में प्रस्तुत किये जा रहे प्रतिवेदन के प्रस्तुतीकरण से चार माह के भीतर लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के निरूपणों पर 'कृत कार्रवाई टिप्पणी (ए टी एन)' के माध्यम से विस्तृत आख्याएँ प्रस्तुत करें जिसकी प्रतियाँ लेखापरीक्षा कार्यालय को भी भेजी जाएँ। तथापि 18 विभागों ने, जिनके द्वारा 'कृत कार्रवाई टिप्पणी' देय थी, राज्य के सृजन से वर्ष 2009-10 व मार्च 2012 तक की अवधि तक 93 निष्पादन लेखापरीक्षाओं/ प्रस्तरों की 'कृत कार्रवाई टिप्पणी' प्रस्तुत नहीं की थी जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.2** में दिया गया है।

2 ख. लेखापरीक्षा निष्कर्ष

मुख्य अंश

महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा, निर्वाचन विभाग, उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड व एकीकृत शिशु विकास सेवाओं पर विषयक लेखापरीक्षाएँ, उद्यान विभाग का मुख्य नियन्त्रण अधिकारी आधारित लेखापरीक्षा और लेन-देन लेखापरीक्षा प्रस्तरों से सम्बद्ध महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों का सार निम्नवत् हैः

(क) कार्यक्रमों/ क्रियाकलापों/ विभागों की निष्पादन लेखापरीक्षा

महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना

संसद द्वारा राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी अधिनियम, 2005 (नरेगा) अधिनियमित किया गया था (सितम्बर 2005) जिसका प्राथमिक उद्देश्य उन सभी पंजीकृत परिवारों के वयस्कों का वर्ष में कम से कम 100 दिन का गारन्टी युक्त श्रम रोजगार उपलब्ध करवाकर ग्रामीण क्षेत्रों में जीविकोपार्जन सुरक्षा बढ़ाना था जो अकुशल श्रमिक कार्य करने के इच्छुक हैं। इस अधिनियम के अनुपालन में राज्य में महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना तीन चरणों में क्रियान्वित की गई थी। प्रथम चरण 2 फरवरी 2006 को शुरू किया गया था और अप्रैल 2008 तक योजना में राज्य के सभी जिले शामिल करा दिये।

महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा से कई खामियाँ उजागर हुई। राज्य रोजगार गारन्टी परिषद की बैठकें नियमित अन्तराल पर नहीं हो रही थी जिससे आयोजना व अनुश्रवण जैसे मुख्य नीतिगत निर्णय उपेक्षित रहे। डी पी सी स्तर पर लगी विशेषज्ञता प्राप्त ऐजेन्सियों द्वारा तैयार जिला प्रस्पेक्टिव योजनाओं का अनुमोदन न होने से निष्फल व्यय हुआ। वार्षिक विकास योजनाओं में उन कार्यस्थल के विशिष्ट विवरण निहित नहीं थे जिनमें निर्माण कार्य निष्पादित होने थे। समय पर राज्यांश अवमुक्त नहीं किया जा रहा था और चार नमूना परीक्षित जिला कार्यक्रम समन्वयकों में 13 से 90 दिनों तक का औसत विलम्ब तथा सात माह का अधिकतम विलम्ब पाया गया।

राज्य के कुल 19.97 लाख परिवारों[3] में से 1.89 लाख से 5.42 लाख परिवारों ने 2007-12 की अवधि में रोजगार की माँग की और उन्हें 39 दिन प्रति परिवार प्रति वर्ष का औसत रोजगार दिया गया। 2008-12 की अवधि में राज्य में केवल दो से चार *प्रतिशत* पंजीकृत परिवारों को 100 दिन का रोजगार उपलब्ध करवाया गया। मजदूरी भुगतान में विलम्ब, बेरोजगारी भत्ता का भुगतान न करना, सृजित सम्पत्तियों का अनुरक्षण न करना जैसे प्रकरण भी लेखापरीक्षा के ध्यान में आए।

[प्रस्तर 2.2]

(ख) विषयक लेखापरीक्षा

(i) निर्वाचन विभाग

उत्तराखण्ड निर्वाचन विभाग राज्य में संसद एवं राज्य विधानसभा के स्वतन्त्र एवं निष्पक्ष निर्वाचन संचालित करने हेतु उत्तरदायी है। किसी भी राज्य का मुख्य निर्वाचन अधिकारी भारत के निर्वाचन आयोग के निदेशन व नियन्त्रण के अन्तर्गत इन चुनावों के संचालनार्थ समग्र प्रभारी है।

[3] वर्ष 2011 की जनगणनानुसार।

निर्वाचन विभाग की लेखापरीक्षा में पाया गया कि चुनावी खर्च प्रबन्धन कमजोर था। चुनाव के समय तम्बुओं व बैरिकेडिंग तथा रोशनी की व्यवस्था हेतु निर्धारित सीमा से अधिक व्यय किया गया था। विधान सभा चुनाव-2012 के काफी समय बीत जाने के बाद भी निर्वाचन प्रक्रिया में लगे कर्मियों द्वारा ली गई अग्रिम धनराशियों के असमायोजन के प्रकरण भी लेखापरीक्षा में देखे गए। इसके अतिरिकत जब्त की गई जमानती धनराशियाँ समुचित सरकारी राजस्व लेखे में जमा नहीं की गयी। इसके अलावा स्रोत पर कर की कटौती किए जाने की अनदेखी की गई और तिजोरियों में भारी नकद राशि का प्रतिधारण व बैंक खातों में निधियों का जमा किया जाना अनाधिकृत था।

[प्रस्तर 2.3]

(ii) उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड का कार्यचालन

भारत सरकार द्वारा अगस्त 1996 में अधिनियमित भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण अधिनियम के अनुपालन में उत्तराखण्ड सरकार ने सन्निर्माण श्रमिकों के लिए कल्याण योजनाएँ संचालित करने हेतु तथा उपकर अधिनियम के उपबन्धों के अनुसार दो *प्रतिशत* की दर से अधिक नहीं परन्तु एक *प्रतिशत* से कम भी नहीं की दर पर उपकर अधिरोपित करने हेतु भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड का गठन किया (अक्टूबर 2005)। उपकर अधिनियम के उपबन्ध के अनुसार किसी भवन या अन्य सन्निर्माण कार्य में विगत बारह मासों के किसी भी दिन 10 या अधिक भवन श्रमिकों को नियोजित करने वाले स्थापनाओं से अपेक्षित है कि वे किसी नियोक्ता द्वारा वहन की गई कुल निर्माण लागत के एक *प्रतिशत* की दर से उपकर का भुगतान करेंगी। सन्निर्माण श्रमिकों को लाभ उठाने हेतु स्वयं को पंजीकृत करवाकर पहचान पत्र प्राप्त करने थे।

बोर्ड की विषयक लेखापरीक्षा में पाया गया था से उद्घाटित हुआ कि सरकार ने राज्य निर्माण के लगभग पाँच वर्ष बाद बोर्ड का गठन किया जबकि कल्याण निधि इस बोर्ड के गठन के लगभग तीन वर्ष बाद स्थापित की गई। पहले सन्निर्माण श्रमिक को बोर्ड के गठन के पाँच वर्ष बाद पंजीकृत किया गया और बोर्ड की शुरूआत से लेकर अब तक केवल 11 श्रमिकों ने ही इसका लाभ उठाया। बोर्ड ने अपने वार्षिक लेखे तैयार नहीं किए। राज्य में कार्यरत प्रवासी स्थानीय भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिकों के लिए कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया था। अधिनियम के अन्तर्गत आने वाले उन सन्निर्माण अभिकरणों का 'डाटा बेस' भी तैयार नहीं किया गया था जो उपकर भुगतान के दायी थे। इस प्रकार यह बोर्ड अधिनियम के अन्तर्गत शामिल राज्य के अभिकरणों से शत-प्रतिशत उपकर संग्रहण सुनिश्चित करने में असमर्थ था। विगत सात वर्षों के दौरान सन्निर्माण श्रमिकों के लिए कल्याणकारी योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु बोर्ड समुचित औपचारिकताएँ तैयार नहीं कर पाया जिसके परिणामस्वरूप सन्निर्माण श्रमिकों के लिए कल्याणकारी योजनाओं को संचालित करने के लक्ष्य की प्राप्ति नहीं हो पाई।

[प्रस्तर 2.4]

(iii) एकीकृत बाल विकास सेवाएँ

पूरक पोषाहार, रोग प्रतिरोधी क्षमता, स्वास्थ्य जाँच, रेफरल सर्विसेज़, अनौपचारिक विद्यालय-पूर्व शिक्षा एवं स्वास्थ्य और पोषाहार शिक्षावाली सेवाओं का पैकेज उपलब्ध करवाने हेतु उत्तराखण्ड (तत्कालीन उत्तरप्रदेश का भाग) के तीन चयनित विकास खण्डों[4] में वर्ष 1978-79 में एकीकृत बाल विकास सेवा कार्यक्रम को लागू किया गया था। वर्तमान में यह कार्यक्रम सम्पूर्ण राज्य में कार्यान्वित किया जा रहा है और लेखापरीक्षा में इस योजना को आवृत्त करने के लिए विशेष ध्यान केन्द्रित किया गया था।

[4] चकरौता, धारचूला एवं कीर्तिनगर विकास खण्ड।

योजना की विषयक लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि विभाग ने योजना के अन्तर्गत अवमुक्त बजट का सम्पूर्ण उपयोग नहीं किया। जिला/ परियोजना प्राधिकारियों द्वारा योजना के कार्यान्वयन हेतु वार्षिक कार्य योजनाएँ तैयार नहीं की जा रही थीं। पूरक पोषाहार कार्यक्रम और उपलब्ध पका- पकाया भोजन 300 दिवसों के विहित मानकों से काफी कम था। लाभार्थियों को चिकित्सा किट, विद्यालय पूर्व किट जैसी सुविधाओं से वंचित रखा गया जबकि भारत सरकार ने इस प्रयोजनार्थ निधियाँ-आवंटित की थी। राज्य में स्वीकृत आंगनबाड़ी केन्द्रों के परिचालनार्थ प्रयास नहीं किए गए। यहाँ तक कि परिचालनशील आंगनबाड़ी केन्द्रों में बुनियादी सुविधाओं जैसे भवनों, शौचालयों, पेयजल, तराजुओं, पर्याप्त जनशक्ति और प्रशिक्षण का अभाव था। कर्मचारियों की न्यून संख्या, प्रशिक्षण के अभाव, आन्तरिक लेखापरीक्षा के अभाव तथा मापदण्डों के सापेक्ष पर्यवेक्षकों की कमी से योजना के सुचारू रूप से काम करने में बाधा आई। इस प्रकार राज्य में क्रियान्वित एकीकृत शिशु विकास सेवा योजना को अभावग्रस्त क्षेत्रों में मूलभूत सेवाओं को उपलब्ध करवाने के लक्ष्य की प्राप्ति हेतु सुदृढ़ करने की आवश्यकता है।

[प्रस्तर 2.5]

(ग) लेन-देन की अनुपालन लेखापरीक्षा

लेखापरीक्षा द्वारा महत्वपूर्ण क्षेत्रों की कई प्रमुख खामियों, जो लेखापरीक्षित इकाईयों के प्रभावी कार्यचालन पर असर डालते हैं, पर भी प्रतिवेदित किया।

- परियोजना की व्यवहारिकता का आकलन किये बिना मदरसों में पढ़ रहे मुस्लिम छात्रों के लिए ई-लर्निंग कार्यक्रम (प्रोजेक्ट तालीम) पर समाज कल्याण विभाग द्वारा किये गये अनुबंध के विरूद्ध ₹ 70.00 लाख का अग्रिम भुगतान अलाभकारी सिद्ध हुआ।

[प्रस्तर 2.6]

- समाज कल्याण विभाग में नियोजन की कमी के कारण हज-हाउस के डिजाइन में बदलाव एवं नई मदों के लगातार समावेश के कारण भवन निर्माण अपूर्ण रहना तथा ₹ 5.95 करोड़ का चार वर्षों से अधिक अवरूद्ध रहना।

[प्रस्तर 2.7]

- खेल निदेशालय भवन के निर्माण स्थल के चयन को अन्तिम रूप देने में यथासमय निर्णय न लिए जाने के कारण ₹ 60.28 लाख का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ।

[प्रस्तर 2.8]

- उच्च शिक्षा विभाग के अंतर्गत विश्वविद्यालय भवन के निर्माण हेतु बाधा-रहित कार्य स्थल उपलब्ध कराने में विलम्ब के कारण ₹ 0.56 करोड़ लागत की वृद्धि।

[प्रस्तर 2.9]

- अधिशासी अभियन्ता, निर्माण खण्ड-2, लोक निर्माण विभाग, अल्मोड़ा द्वारा परिनिर्धारित क्षति (एल डी) की वसूली न किए जाने के परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹ 1.36 करोड़ का अनुचित लाभ पहुँचाया गया।

[प्रस्तर 2.10]

- अधिशासी अभियन्ता, प्रान्तीय खण्ड, लोक निर्माण विभाग, पिथौरागढ़ द्वारा जी आई सी सुकौली से डुंगरी रावल मोटर मार्ग के निर्माण में प्रथम संस्वीकृति को प्रतिधारित करते हुए, द्वितीय संस्वीकृति के सापेक्ष ₹ 51.15 लाख का अनियमित व्यय किया गया।

[प्रस्तर 2.11]

- अधिशासी अभियन्ता, प्रान्तीय खण्ड, लोक निर्माण विभाग, साहिया, देहरादून द्वारा बरोटीवाला-अम्बाड़ी मोटर मार्ग के निर्माण में प्राइम कोट पेटिंग के बदले फर्स्ट कोट पेटिंग पर ₹ 39.41 लाख का अतिरिक्त परिहार्य व्यय किया।

[प्रस्तर 2.12]

(घ) मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित निष्पादन लेखापरीक्षा

उद्यान विभाग की मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित निष्पादन लेखापरीक्षा

उद्यान विभाग का प्राथमिक उद्देश्य क्षेत्र विस्तार, सिंचाई सुविधा और गुणवत्ता युक्त बीजों का नई तकनीक के साथ क्रियान्वयन, पौधो और उर्वरको से संबधित नयी तकनीकी के क्रियान्वयन के साथ किसानों को मूल्य वर्द्धित उत्पादों में गुणवत्ता वर्द्धन के माध्यम से किसानों तक पहुंच का विस्तार के द्वारा औद्यानिकी को बढ़ावा देना है। विभाग राज्य में आधारभूत संरचना का विनिर्माण कर रेशम कीट पालन, चाय उत्पादन, औषधीय व सगन्ध पौधों को प्रोत्साहित करने में भी संलग्न रहता है।

विभाग के मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित निष्पादन लेखापरीक्षा में उद्घाटित हुआ कि विभाग राज्य में बागवानी के समग्र विकास के अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए बिना कुशल नियोजन के कार्य कर रहा था। यह 'उत्तर-पूर्वी एवं हिमालयी राज्यों के लिए बागवानी मिशन' के सभी चार मिनी मिशनों का लाभ नहीं उठा सका सिवाय मिनी मिशन-द्वितीय के, जो कि केवल क्षेत्रफल विस्तार पर ही केन्द्रित था। केन्द्रीय निधियां विभाग के द्वारा पूर्ण रूप से उपयोग नहीं की जा सकीं और विभाग में संचालित केन्द्रीय योजनाओं एवं कार्यक्रमों का कुप्रबंधन किया गया। विभाग के अंतर्गत कार्यरत वैज्ञानिक संस्थाएं परिकल्पना के अनुरूप अनुसंधान एवं विकास कार्य नहीं कर सकी।

यद्यपि राज्य सरकार के पास अच्छी प्रकार से अभिलिखित नीतियां एवं प्रक्रियाएं हैं, तथापि विभाग अधिप्राप्तियों में पारदर्शिता एवं निष्पक्षता सुनिश्चित करने एवं अपनी सामग्री की सुरक्षा करने में असफल रहा था। इसके पास आने वाले वर्षों में अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए मानव संसाधनों का अभाव है। कमजोर आंतरिक नियंत्रणों एवं अपर्याप्त अनुश्रवण के कारण विभाग धोखाधड़ी एवं तंत्र मे होने वाले अन्य उल्लंघनों के प्रति कमजोर हुआ जैसा कि पौध रोपण सामग्री की फर्जी आपूर्ति तथा आधिकारिक दस्तावेजों की कपटपूर्ण रचना के मामलों में पाया गया।

(प्रस्तर 2.13)

निष्पादन लेखा परीक्षा

ग्राम्य विकास विभाग

2.2 महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 (नरेगा), प्रत्येक पंजीकृत परिवारों को, जिनके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक कार्य करने के इच्छुक हों, एक वित्तीय वर्ष में कम से कम 100 दिनों का गारण्टी वेतन रोजगार प्रदत्त करते हुए ग्रामीण क्षेत्रों में आजीविका की सुरक्षा बढाने के प्राथमिक उद्देश्य के साथ संसद द्वारा (सितम्बर 2005) अधिनियमित किया गया । अक्टूबर 2009 में इस योजना का पुनः नामकरण महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा) के रुप में किया गया । मनरेगा योजनान्तर्गत 2007-12 की अवधि के दौरान राज्य में उपलब्ध कुल ₹ 1335.80 करोड़ की धनराशि में से रोजगार सृजन पर ₹ 1312.88 करोड़ का व्यय किया गया । राज्य के कुल 19.97 लाख परिवारों[1] में से, 2007-12 अवधि के दौरान 1.89 लाख से 5.42 लाख परिवारों ने रोजगार की माँग की जिन्हें औसतन 39 दिनों का प्रति परिवार प्रतिवर्ष की दर से रोजगार उपलब्ध कराया गया । मनरेगा की निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् हैं :

मुख्यांशः

राज्य में गठित राज्य रोजगार गारंटी परिषद के निष्क्रिय बने रहने से परिषद के गठन के अभिप्रेत उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका ।

[प्रस्तर 2.2.6.1]

जनपदों द्वारा तैयार जिला पर्सपेक्टिव योजना प्रस्तुत/अनुमोदित नहीं करने के कारण ₹ 87.92 लाख का व्यय अलाभकारी रहा।

[प्रस्तर 2.2.7.1]

जनपद स्तर पर संकलित एवं अंततः राज्य द्वारा भारत सरकार को भेजे गए लेबर बजट के बीच भारी अंतर देखा गया ।

[प्रस्तर 2.2.7.3]

राज्यांश समय से अवमुक्त नहीं किए जा रहे थे तथा चार जाँच परीक्षित जिला कार्यक्रम समन्वयकों के संबन्ध में पाया गया कि अधिकतम सात महीनों के विलंब सहित औसतन विलंब 13 से 90 दिनों तक की थी।

[प्रस्तर 2.2.8.3]

सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना की ₹ 15.70 लाख की धनराशि मनरेगा योजना में हस्तान्तरित नहीं की गयी।

[प्रस्तर 2.2.8.4]

[1] जनगणना 2011 के अनुसार।

लाभार्थियों को समय से भुगतान नहीं किया गया था और 500 नमूना चयनित कार्यों में 669 दिनों तक की देरी के साथ 74 दिनों की औसत देरी देखी गयी । इस प्रकार की देरी के लिए मजदूरों को किसी मुआवज़े का भुगतान नहीं किया गया ।

[प्रस्तर 2.2.9.2]

दस नमूना जाँच किये गये विकास खण्डो में से तीन में ₹ 1.49 करोड़ की देयता देखी गयी जिसको मार्च 2012 तक भुगतान नहीं किया गया था ।

[प्रस्तर 2.2.9.3]

लेखा परीक्षा द्वारा भौतिक रुप से सत्यापित कुल 899 कार्यों में से ₹ 3.18 करोड़ लागत से सृजित 294 परिसम्पत्तियाँ रखरखाव के अभाव में क्षतिग्रस्त पायी गईं।

[प्रस्तर 2.2.11.1]

ग्राम्य विकास मंत्रालय द्वारा विभिन्न संवर्गों के सृजन के लिए सुझाए गए प्रशासनिक पद्धति को अपनाया गया, लेकिन इन संवर्गों में कुल 41 से 90 प्रतिशत की कमी देखी गयी ।

[प्रस्तर 2.2.13.1]

2.2.1 परिचय

नरेगा अधिनियम भारत सरकार द्वारा सितंबर 2005 में अधिसूचित किया गया और इस अधिनियम के अनुसार, प्रत्येक ग्रामीण परिवार, जिसके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक कार्य करने के इच्छुक हों, को एक वित्तीय वर्ष में कम से कम 100 दिनों के रोजगार की गारंटी प्रदान करता है । मनरेगा एक केन्द्र सहायतित योजना है जिसे भारत सरकार और राज्य के बीच लागत साझेदारी के आधार पर कार्यान्वित किया गया । योजना का मूल उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रों में आजीविका की सुरक्षा बढ़ाने के साथ ही उत्पादक परिसम्पत्तियों का सृजन, पर्यावरण संरक्षण, ग्रामीण महिलाओं को सशक्त बनाने और सामाजिक समानता को बढावा देना है । ग्राम्य विकास मंत्रालय भारत सरकार, द्वारा विस्तृत परिचालन दिशानिर्देश 2006 में जारी किया गया, जिसे 2008 में संशोधित किया गया । योजना को सफलतापूर्वक चलाने के लिए, उत्तराखण्ड सरकार द्वारा एक गजट अधिसूचना सितम्बर 2006 में जारी किया गया ।

उत्तराखण्ड में मनरेगा फरवरी 2006 से आरम्भ की गई तथा अप्रैल 2008 से राज्य के सभी जनपद तीन चरणों में निम्नानुसार आच्छादित किए गए:

- फरवरी 2006 से चंपावत, चमोली एवं टिहरी गढवाल जनपदों में;
- अप्रैल 2007 से ऊधम सिंह नगर और हरिद्वार जनपदों में; और
- अप्रैल 2008 से शेष सभी आठ जनपदों[2] में ।

[2] अल्मोड़ा, बागेश्वर, देहरादून, नैनीताल, पौड़ी, पिथौरागढ़, रुद्रप्रयाग और उत्तरकाशी।

समीक्षा अवधि के दौरान राज्य के सांख्यिकीय प्रारुप का विवरण विस्तार से **तालिका 2.2.1** में निम्नवत हैः

तालिका 2.2.1

क्रम संख्या	विषय	2007-08	2011-12
1	(1) जनपदों की कुल संख्या : (2) कुल संख्या - विकास खण्ड : - ग्राम पंचायत :	13 95 7,541	13 95 7,555
2	(1) राज्य की कुल जनसंख्या : (2) सामान्य : (3) अनुसूचित जाति : (4) अनुसूचित जनजाति : *(स्रोतः जनगणना 2001)*	84,89,349 67,16,034 15,17,186 2,56,129	1,01,16,752 आँकडे जनगणना विभाग द्वारा संकलनाधीन। *(स्रोतः जनगणना 2011)*
3	(1) कुल परिवारों की संख्या : (2) सामान्य : (3) अनुसूचित जाति : (4) अनुसूचित जनजाति :	16,03,242 12,77,202 2,84,375 41,665	19,97,068 15,56,544 3,77,202 63,322
4	नमूना जाँच जनपदों/विकास खण्डों/ग्राम पंचायतों में (1) कुल बी पी एल परिवारों की संख्या : (2) सामान्य : (3) अनुसूचित जाति : (4) अनुसूचित जनजाति :	04 लेखापरीक्षित जनपदों 10 लेखापरीक्षित विकास खण्ड - - -	04 लेखापरीक्षित जनपदों 10 लेखापरीक्षित विकास खण्ड - - -
5	कुल निर्गत धनराशि (धनराशि करोड़ में) (भारत सरकार +राज्य सरकार)	114.41 (भारत सरकार) 13.59 (राज्यांश)	373.58 (भारत सरकार) 38.85 (राज्यांश)

स्रोतः जनगणना एवं ग्राम्य विकास विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

2007-08 से 2011-12 अवधि के दौरान, योजना के अन्तर्गत राज्य में कुल उपलब्ध धनराशि ₹ 1335.80 करोड़ में से विभाग द्वारा कुल ₹ 1312.88 करोड़ (98 *प्रतिशत*) योजना के कार्यान्वयन पर व्यय किया गया जैसा कि नीचे **तालिका 2.2.2** में वर्णित हैः

तालिका 2.2.2 *(₹ करोड़ में)*

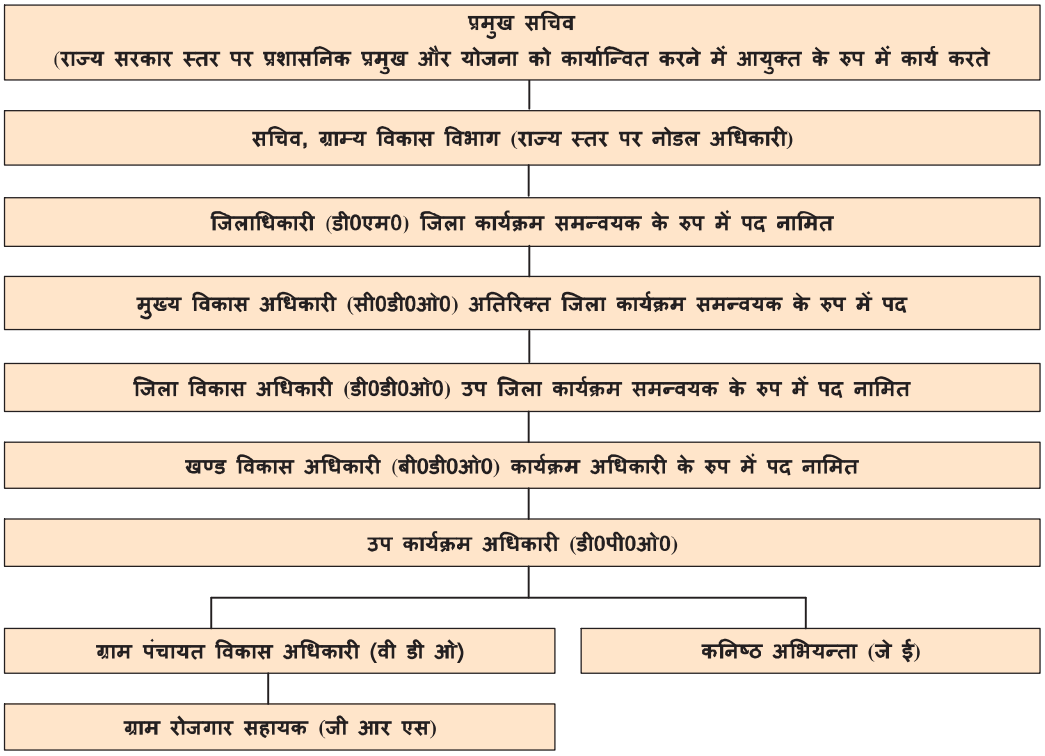
वर्ष	प्रारम्भिक अवशेष	प्राप्ति	व्यय
2007-08	23.58	129.61	95.75
2008-09	68.67	106.69	135.79
2009-10	40.53	308.28	283.09
2010-11	65.72	339.67	380.20
2011-12	25.19	415.78	418.05

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

2.2.2 संगठनात्मक ढ़ाँचा

यह योजना ग्राम्य विकास विभाग द्वारा प्रमुख सचिव के समग्र पर्यवेक्षण में कार्यान्वित किया गया जो कि आयुक्त, मनरेगा के रुप में भी कार्य करते थे । जिला कार्यक्रम समन्वयक (डी पी सी) और कार्यक्रम अधिकारी (पी ओ) को क्रमशः जिला और विकास खण्ड स्तर पर योजना के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार बनाया गया है । योजना के कार्यान्वयन के लिए संगठनात्मक ढाँचा नीचे **चार्ट-1** में दिया गया है:

चार्ट-1



2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के लेखापरीक्षा उद्देश्य यह निर्धारित करने के लिए थे कि क्या :

- संरचनात्मक तंत्र ठीक था और योजना के कार्यान्वयन के लिए राज्य सरकार द्वारा पर्याप्त क्षमता निर्माण के उपाय किए गए थे;
- कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिए योजना प्रक्रिया (अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण सहित) कुशल और प्रभावी थी;
- वित्तीय प्रबन्धन (धनावंटन, उपयोग और उचित लेखांकन) कुशल और प्रभावी थे;
- जरुरतमंद व्यक्तियों को रोजगार उपलब्ध कराने में कुशल और प्रभावी रुप से योजना का कार्यान्वयन किया गया;

- आँकड़े और दस्तावेजों के रखरखाव के साथ-साथ प्रबंधन सूचना प्रणाली का रखरखाव कुशल और प्रभावी था;
- योजना के क्रियान्वयन के लिए मानव संसाधन प्रबंधन कुशल था; तथा
- अनुश्रवण तंत्र (सामाजिक अंकेक्षण, ग्राम अनुश्रवण समिति की बैठकें और विकासखण्ड, जनपद एवं राज्य स्तर पर उच्च अधिकारियों द्वारा कार्यों का निरीक्षण) विद्यमान और प्रभावी था।

2.2.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा मानदण्ड निम्नलिखित स्रोतों से उद्धृत हैः

- महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 (मनरेगा) और उसमें किए गए संशोधन;
- मनरेगा के लिए ग्राम्य विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश 2006 और 2008 एवं ग्राम्य विकास मंत्रालय द्वारा जारी सम्बन्धित परिपत्र;
- राज्य सरकार द्वारा जारी किये गये गजट अधिसूचना और आदेश; तथा
- राज्य सरकार द्वारा योजना के आंतरिक अनुश्रवण के लिए जारी दिशानिर्देश/चेकलिस्ट।

2.2.5 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र, नमूना चयन एवं पद्धति

मनरेगा की निष्पादन लेखापरीक्षा, अप्रैल 2007 से मार्च 2012 तक की अवधि के लिए, राज्य मनरेगा प्रकोष्ठ, चार जि का स[3] जिला पंचायत सहित, चयनित जनपदों के दस कार्यक्रम अधिकारियों[4] और चयनित विकास खण्डों के 100 ग्राम पंचायतों (जी पी) के अभिलेखों को सम्मिलित करते हुए मार्च 2012 से सितम्बर 2012 के मध्य सम्पादित की गयी। चयनित जनपदों में यह योजना अप्रैल 2008 से लागू की गई थी तथापि, पूरे राज्य के आँकड़ों में अप्रैल 2007 से मार्च 2012 तक की अवधि को सम्मिलित किया गया है। जनपद/ विकास खण्ड का चयन पंजीकृत परिवारों की संख्या के आधार पर 'सिंपल रैंडम सैम्पलिंग विद्आउट रिप्लेश्मेन्ट' (एस आर एस डब्ल्यू ओ आर) पद्धति से और ग्राम पंचायतों का चयन किए गए व्यय के आधार पर 'प्रोबेबिलिटी प्रपोर्शनल टू साईज विद्आउट' (पी पी एस डब्ल्यू ओ आर) पद्धति से किया गया। कुल मिलाकर इस योजना के अन्तर्गत इन ग्राम पंचायतों में कराये गये 899 कार्यों को विस्तृत जाँच के लिए चुना गया। इन कार्यों का संयुक्त भौतिक निरीक्षण भी संबन्धित प्रतिनिधियों/ विभाग के कर्मचारियों और लेखापरीक्षा दल की उपस्थिति में किया गया। इसके अतिरिक्त, 1000 लाभार्थियों (प्रत्येक नमूना चयनित ग्राम पंचायत से 10 लाभार्थी) का एक लाभार्थी सर्वेक्षण लेखापरीक्षा द्वारा विकसित प्रश्नावली के माध्यम से किया गया।

अधिनियम के प्रावधानों, योजना के दिशानिर्देशों, राज्य के गजट अधिसूचना, वित्तीय नियमों और सरकारी आदेशों/निर्देशों के संदर्भ में लेखा अभिलेखों की नमूना जाँच पद्धति अपनाई गई।

लेखापरीक्षा उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र और पद्धति पर 17 अप्रैल 2012 को प्रमुख सचिव, ग्राम्य विकास विभाग और राज्य में योजना के क्रियान्वयन के लिए जिम्मेदार राज्य सरकार के अन्य महत्वपूर्ण अधिकारियों के साथ प्रवेश गोष्ठी में विचार-विमर्श किया गया।

---

[3] अल्मोड़ा , देहरादून, पौड़ी और पिथौरागढ़।

[4] भिकियासेण, चकराता, डीडीहाट, द्वाराहाट, धौलादेवी, एकेश्वर, खिर्सू, पौड़ी, मुन्सियारी और विकास नगर।

सचिव, ग्राम्य विकास, उत्तराखण्ड सरकार के साथ 21 दिसम्बर 2012 को प्रस्थान गोष्ठी में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर विचार-विमर्श किया गया एवं उनके उत्तरों को यथोचित स्थानों पर सम्मिलित कर लिया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.2.6 संरचनात्मक तन्त्र

महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना बुनियादी स्तर अर्थात् ग्राम पंचायत स्तर पर क्रियान्वित की जाने वाली एक महत्वपूर्ण योजना है। राज्य में योजना के सफल राज्य सरकार द्वारा निम्नलिखित क्रियाविधि अपनायी गयी है:

(i) राज्य स्तर:

प्रमुख सचिव/ सचिव, ग्राम्य विकास विभाग, उत्तराखण्ड सरकार राज्य समन्वयक थे एवं राज्य स्तर पर योजना के समग्र समन्वय के लिए जिम्मेदार थे।

(ii) जनपद स्तर:

जिला कार्यक्रम समन्वयक समग्र नियोजन एवं योजना के बेहतर क्रियान्वयन के लिए विभिन्न राज्य अभिकरणों के बीच समन्वयन के लिए जिम्मेदार हैं।

(iii) विकास खण्ड स्तर:

कार्यक्रम अधिकारी विकास खण्ड स्तर पर समग्र नियोजन एवं विभिन्न ग्राम पंचायतों के बीच समन्वय के लिए जिम्मेदार हैं।

(iv) ग्राम पंचायत स्तर:

ग्राम पंचायत को योजना के क्रियान्वयन के लिए धुरीय संस्था बनाया गया है और इस स्तर पर योजना की सभी गतिविधियों के संचालन के लिए ग्राम विकास अधिकारी को जिम्मेदार बनाया गया है।

इन सभी पदधारियों के कर्तव्यों और जिम्मेदारियों का विस्तृत विवरण **परिशिष्ट-2.3** में दिया गया है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में निम्नलिखित पाया गया :

2.2.6.1 राज्य रोजगार गारंटी परिषद की स्थापना

राज्य रोजगार गारंटी परिषद (रा रो गा प) को राज्य सरकार को योजना के क्रियान्वयन पर, अनुश्रवण एवं मूल्याँकन सहित, सलाह देना था। रा रो गा प की अन्य भूमिकाओं में जिला पर्सपेक्टिव योजना का अनुमोदन और शिकायत निवारण क्रियाविधि का अनुश्रवण सम्मिलित हैं। रा रो गा प को राज्य में मनरेगा के क्रियान्वयन पर एक वार्षिक प्रतिवेदन, राज्य विधान मण्डल के समक्ष प्रस्तुत किए जाने हेतु, तैयार करना था। योजना के भौतिक और वित्तीय प्रगति का जायजा लेने के लिए रा रो गा प को त्रैमासिक बैठक आयोजित करना भी अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि रा रो गा प की स्थापना राज्य में योजना के आरम्भ होने से 17 माह की देरी से 31 अगस्त 2007 को किया गया था। पुनश्च, रा रो गा प की मार्च 2012 तक अपेक्षित 18 त्रैमासिक बैठकों के सापेक्ष मात्र दो बैठकें (अक्टूबर 2007 और जनवरी 2011) ही आयोजित की गयीं। रा रो गा प के निष्क्रिय रहने के परिणामस्वरुप, छः जिला कार्यक्रम समन्वयकों द्वारा प्रस्तुत जिला पर्सपेक्टिव योजनाएँ, जिसमें सबसे पुरानी दिसम्बर 2008 में प्रस्तुत की गई थी, अनुमोदित नहीं हो पाई। राज्य स्तर पर कार्यों के निरीक्षण में 95 *प्रतिशत* की कमी भी अनुश्रवण रहित रही (प्रस्तर 2.2.14.2 संदर्भ ग्रहण करें)।

इसे इंगित किये जाने पर (अगस्त 2012), विभाग ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा (अगस्त 2012) कि रा रो गा प के गठन में देरी राज्य में विधान सभा चुनाव के कारण हुई लेकिन नियमित रुप से बैठकों का आयोजन न किये जाने के सम्बन्ध में कोई कारण नहीं बताया। यद्यपि, प्रस्थान गोष्ठी में, सचिव, ग्राम्य विकास ने, लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को स्वीकार करते हुए आश्वस्त किया कि आगे से रा रो गा प की बैठकें मानकों के अनुरूप नियमित रुप से आयोजित की जाएँगी।

2.2.6.2 राज्य रोजगार गारंटी निधि की स्थापना

राज्य सरकार को, प्रमुख अभिकरणों को निधि हस्तांतरण के लिए, राज्य रोजगार गारंटी निधि (एस ई जी एफ) की स्थापना करनी थी । लेकिन राज्य सरकार द्वारा निधि की स्थापना के लिए जनवरी 2007 में अधिसूचना जारी करने के बावजूद ऐसी निधि की स्थापना नहीं की गयी।

इसे इंगित किये जाने पर (अक्टूबर 2012), विभाग ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2012) कि एस ई जी एफ के गठन से सम्बन्धित प्रक्रिया भारत सरकार के स्तर पर विचाराधीन है।

2.2.6.3 प्रमुख अभिकरणों और संस्थाओं को प्रशिक्षण

मनरेगा के परिचालन दिशानिर्देशों के अनुसार सभी प्रमुख अभिकरणों/ हितधारियों को अधिनियम में प्राविधानित अपने कर्तव्यों के निर्वहन के लिए प्रशिक्षित किया जाना अपेक्षित था। इसमें मनरेगा के क्रियान्वयन में शामिल ग्राम पंचायतों, जनपदों और राज्य स्तर के विभागीय कार्मिकों को सम्मिलित किया जाना था।

2007-08 से 2011-12 की अवधि में आयोजित प्रशिक्षणों का विवरण निम्न **तालिका 2.2.3** में इंगित हैः

तालिका 2.2.3

वर्ष	आयोजित प्रशिक्षणों की संख्या	प्रतिभागियों का स्तर	प्रतिभागियों की संख्या	प्रशिक्षण का विषय
2007-08	41	पी ओ/ पंचायतीराज संस्थायें और निर्वाचित प्रतिनिधि/ डी पी ओ/ वी डी ओ/ जे ई / जी आर एस/ लेखाकार/ कम्प्यूटर आपरेटर/ रेखीय विभाग	2405	क्षमता निर्माण/मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों के महत्वपूर्ण बिंदुओं के सम्बन्ध में प्रशिक्षण कार्यशाला/ लेखांकन सम्बन्धी प्रशिक्षण/ नियोजन/ सामाजिक अंकेक्षण/ मनरेगा प्रचार प्रसार
2008-09	46		3095	
2009-10	94		3920	
2010-11	78		3358	
2011-12	104		6190	

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करवाई गई सूचना ।

उत्तराखण्ड ग्रामीण विकास संस्थान द्वारा प्रशिक्षण मॉड्यूल और लक्ष्य तैयार किए गए तथा सभी लक्ष्यों को प्राप्त किया गया ।

2.2.6.4 तकनीकी संसाधन समूहों की स्थापना

मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों के प्रस्तर 13.1 और 13.2 में प्रावधानित है कि राज्य सरकार क्रियान्वयन के सभी पहलुओं में गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए क्रियान्वयन अभिकरणों यथा ग्राम पंचायतों, रेखीय विभागों इत्यादि को तकनीकी संसाधन सहायता सुलभ कराए। दिशानिर्देश, जनपद/खण्ड स्तर पर आगणन और कार्यों के मापन में सहायता के लिए अधिकृत अभियन्ताओं का एक पैनल बनाने का प्रावधान करती है।

राज्य सरकार ने क्रियान्वयन अभिकरणों को तकनीकी सहायता प्रदान करने के लिए जनपद स्तर पर जिला अभियन्ता एवं विकास खण्ड स्तर पर कनिष्ठ अभियन्ता का पद सृजित किया था।

जिला अभियन्ताः योजना के अन्तर्गत करवाए जाने वाले कार्यों के लिए तैयार किये गये आगणनों पर तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने और न्यूनतम 20 *प्रतिशत* कार्यों का भौतिक सत्यापन करने हेतु उत्तराखण्ड सरकार द्वारा प्रत्येक जिला कार्यक्रम समन्वयक (13) के लिए एक जिला अभियन्ता का पद सृजित (जुलाई 2009) किया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 13 जिला कार्यक्रम समन्वयकों में केवल दो जिला अभियन्ता, अल्मोड़ा और देहरादून प्रत्येक में एक, पदस्थापित थे। इसके अतिरिक्त, देहरादून में पदस्थापित जिला अभियन्ता को केवल एक विकास खण्ड का कार्यभार सौंपा गया था। जिला अभियन्ता, देहरादून द्वारा कार्यों के निरीक्षण की संख्या और प्रतिशतता सम्बन्धी कोई दस्तावेज़ लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया जबकि जिला अभियन्ता, अल्मोड़ा ने बताया कि उनके द्वारा 2010-11 और 2011-12 में क्रमशः दो और चार *प्रतिशत* कार्यों का निरीक्षण किया गया जो राज्य सरकार द्वारा निर्धारित लक्ष्य भौतिक सत्यापन के (20 *प्रतिशत*) से कम था। किसी भी जिला अभियन्ता द्वारा निरीक्षण से सम्बन्धित किसी स्थाई दस्तावेज का रख-रखाव नहीं किया गया था, जिसकी अनुपस्थिति में लेखापरीक्षा द्वारा किए गये निरीक्षणों को सत्यापित नहीं किया जा सका।

कनिष्ठ अभियन्ताः राज्य सरकार ने कनिष्ठ अभियन्ता का एक पद सृजित किया (जुलाई 2009), (राज्य के पहाड़ी क्षेत्र के 557 न्याय पंचायतों[5] में प्रत्येक हेतु एक और मैदानी क्षेत्र के 113 न्याय पंचायतों में प्रत्येक दो पर एक) और उनको कार्यों के तकनीकी आगणन तैयार करने, कार्यों की माप एवं ग्राम पंचायत अधिकारियों को तकनीकी मार्गदर्शन प्रदान करने का कार्य सौंपा गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य स्तर पर कनिष्ठ अभियन्ता संवर्ग में जनशक्ति 64 *प्रतिशत* कम थी, जो कि नमूना चयनित जनपदों और विकास खण्डों में क्रमशः 71 एवं 73 *प्रतिशत* थी।

नमूना चयनित के 899 कार्यों की तकनीकी आगणनों की संवीक्षा में पाया गया कि कनिष्ठ अभियन्ताओं द्वारा तकनीकी आगणन तैयार करते समय अधिनियम के प्रावधानों को घ्यान में नहीं गया था एवं जिला अभियन्ता द्वारा इन कार्यों के लिए प्रदत्त तकनीकि स्वीकृतियों में विशिष्ट कार्यस्थल की स्थिति अंकित नहीं

[5] न्याय पंचायत भारत में ग्राम स्तर पर विवाद समाधान की एक प्रणाली है। न्याय पंचायत प्राकृतिक न्याय के व्यापक सिद्धान्तों पर आधारित कार्यों के साथ सम्पन्न किया जा सकता है और न्याय की प्रक्रिया यथा सम्भव सरल कर सकते हैं। वे सिविल और लघु आपराधिक मामलों के क्षेत्राधिकार में निर्णय दे सकते हैं। लेकिन पूर्ण रुप से वे कभी सिविल और आपराधिक प्रक्रिया संहिता का पालन नहीं करते।

थी। पुनश्च, लेखा परीक्षा में पाया गया कि कार्यों के प्रारम्भ में विलम्ब था जो कि ग्राम सभा द्वारा कार्यों के प्रस्ताव की तिथियों एवं कार्य के प्रारम्भ की तिथियों के बीच बड़े समयान्तराल के कारण था, लेकिन तकनीकी स्वीकृतियों में उन्हें प्रस्तुत करने और स्वीकृति प्रदान करने की तिथियों के अंकित न होने के कारण यह तथ्य सत्यापित नहीं किया जा सका।

यह इंगित किये जाने पर (अगस्त 2012), विभाग ने उत्तर दिया (अगस्त 2012) कि यद्यपि जिला अभियन्ता के पद हेतु माँग विभिन्न विभागों को प्रेषित किया गया था परन्तु कोई भी अभियन्ता उपलब्ध नहीं करवाया गया। हालाँकि, जिला ग्रामीण विकास अभिकरण में पदस्थापित अभियन्ताओं को कार्यों की तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने के उद्देश्य से अतिरिक्त कार्यभार सौंपा गया था। यह भी कहा गया कि प्रावधानों के अनुसार कार्यों के भौतिक सत्यापन एवं इस हेतु स्थाई दस्तावेजों के रख रखाव किये जाने हेतु निर्देश जारी कर दिए गये थे। कनिष्ठ अभियन्ताओं के सम्बन्ध में यह बताया गया कि राज्य में विभिन्न संवर्गों के खाली पदों को सेवा प्रदाता के माध्यम से भरे जाने पर माननीय उच्च न्यायालय द्वारा दिये गये स्थगनादेश (नवम्बर 2009) के कारण नहीं भरा जा सका और इन पदों की भर्ती हेतु कुछ वैकल्पिक तरीकों पर विचार किए जा रहे थे। पुनश्य, सचिव, ग्राम्य विकास ने प्रस्थान गोष्ठी के दौरान कहा कि निरीक्षण के समर्थन में निरीक्षण लॉग बुक बनाने और अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार अपेक्षित तकनीकी आगणन के सभी विवरण की जाँच प्रस्तावित कार्यों की तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने से पूर्व देखे जाने हेतु निर्देश दिये जाएँगें।

यद्यपि, डी आर डी ए के अभियन्ताओं को अतिरिक्त उत्तरदायित्व सौंपा गया है, तथापि अत्यधिक जरुरतों को देखते हुए तकनीकी आगणन में गलतियों को रोकने हेतु जिला अभियन्ता के खाली पदों को जल्द से जल्द भरा जाए और उनके कार्यों को नियमित रुप से निगरानी की जाए।

2.2.7 नियोजन प्रक्रिया

मनरेगा के सफल क्रियान्वयन के लिए नियोजन महत्वपूर्ण थी। कार्य की माँग की तारीख से 15 दिनों के भीतर रोजगार उपलब्ध कराने हेतु समय से रोजगार सृजित करना सफलता का एक मुख्य संकेतक था। समय सीमा के भीतर ऐसा करने हेतु अग्रिम नियोजन आवश्यक है। नियोजन प्रक्रिया का मूल उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि जनपद उत्पादक रोजगार की माँग पर रोजगार उपलब्ध कराने हेतु पहले से तैयार रहे। इसके अलावा, मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश में एक पंचवर्षीय जिला पर्सपेक्टिव योजना (डी पी पी) अग्रिम आयोजना की सुविधा और जनपद के विकास की संभावना प्रदान करने हेतु बनाया जाना प्रावधानित है। जनपद में मनरेगा कार्यों के प्रकारों की पहचान कर बढावा देना और इन कार्यों के बीच संभाव्य संबन्ध और दीर्घकालिक रोजगार सृजन कर स्थाई विकास करना इसका उद्देश्य है।

2.2.7.1 जिला पर्सपेक्टिव योजना तैयार करने पर अलाभकारी व्यय

पाँच वर्षों के लिए एक जिला पर्सपेक्टिव योजना (डी पी पी) तैयार करना था जिससे दीर्घकालिक आयोजना के ढाँचे के रुप में वार्षिक श्रम बजट को सुकर बनाने का लाभ होगा ताकि वह क्षेत्र की नई उभरती आवश्यकताओं की प्रतिक्रिया हो सके।

मनरेगा प्रकोष्ठ, देहरादून के अभिलेखों और नमूना परीक्षित जनपदों के नमूना जाँच में पाया गया कि भारत सरकार के दिशानिर्देश के परिपालन में राज्य सरकार ने जनपदों को 2008-09 से 2012-13 तक की अवधि हेतु ₹ 10.00 लाख प्रति डी पी सी (13) की दर से कुल ₹ 1.30 करोड़ धनराशि के आबंटन के साथ जिला पर्सपेक्टिव योजना बनाने हेतु निर्देशित किया था। इसमें से, ₹ 75.96 लाख का भुगतान विशेषज्ञ अभिकरण को पहले ही किया जा चुका था और ₹ 11.96 लाख की देयता शेष है, ₹ 13.36 लाख योजना में उपयोग किये गये और ₹ 28.72 लाख जिला कार्यक्रम समन्वयकों के पास अभी भी अप्रयुक्त है। चम्पावत और उत्तरकाशी जनपदों द्वारा डी पी पी तैयार नहीं किया गया था जिनके विरुद्ध राज्य द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गयी। कुल 13 जनपदों में से मार्च 2012 तक केवल छः जनपदों द्वारा जिला पर्सपेक्टिव योजना अनुमोदन हेतु राज्य सरकार को प्रस्तुत किया गया जो कि अभी तक अनुमोदित नहीं हुए, जिसमें सबसे पुराना दिसम्बर 2008 को प्रस्तुत किया गया है।

इसे इंगित किये जाने पर (जून एवं अगस्त 2012), विभाग ने बताया (जून 2012) कि जिला कार्यक्रम समन्वयकों द्वारा डी पी पी देर से प्रस्तुत किये जाने के कारण यह अभी तक अनुमोदित नहीं हो सका। सात जनपदों द्वारा डी पी पी न प्रस्तुत किये जाने के सम्बन्ध में विभाग ने बताया (अगस्त 2012) कि संबन्धित जिला कार्यक्रम समन्वयकों से स्पष्टीकरण माँगा गया है।

विभाग का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि डी पी पी 2008-09 से 2012-13 की अवधि के लिए बनाए गये थे और अन्तिम वित्तीय वर्ष 2012-13 पहले से ही परिचालनीय है। जबकि जिला कार्यक्रम समन्वयकों द्वारा प्रस्तुत डी पी पी के अनुमोदन के सम्बन्ध में विभाग द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गयी और उन जिला कार्यक्रम समन्वयकों, जिसके द्वारा डी पी पी प्रस्तुत/ तैयार नहीं किया गया, के सम्बन्ध में भी कोई कार्यवाही नहीं की गयी। इसके परिणामस्वरुप ₹ 87.92 लाख का इन डी पी पी पर अलाभकारी व्यय किया गया जिसकी अब कोई उपयोगिता नहीं है। यहाँ ₹ 28.72 लाख की धनराशि अवरुद्ध रही जो अब तक (अगस्त 2012) अनुप्रयुक्त रही। आगे, चूँकि जिला पर्सपेक्टिव योजना स्थायी परिसम्पत्तियों के निर्माण एवं ग्रामीण निर्धनों के जीवन यापन के संसाधनो के आधार को मजबूत करने के उद्देश्य के साथ दीर्घकालीन विकास योजना से कार्यों की वरीयता निर्धारित करने के उद्देश्य से बनायी गयी थी, जिसकी अनुमोदन न होने से इस उद्देश्य की पूर्ति नहीं हो पायी।

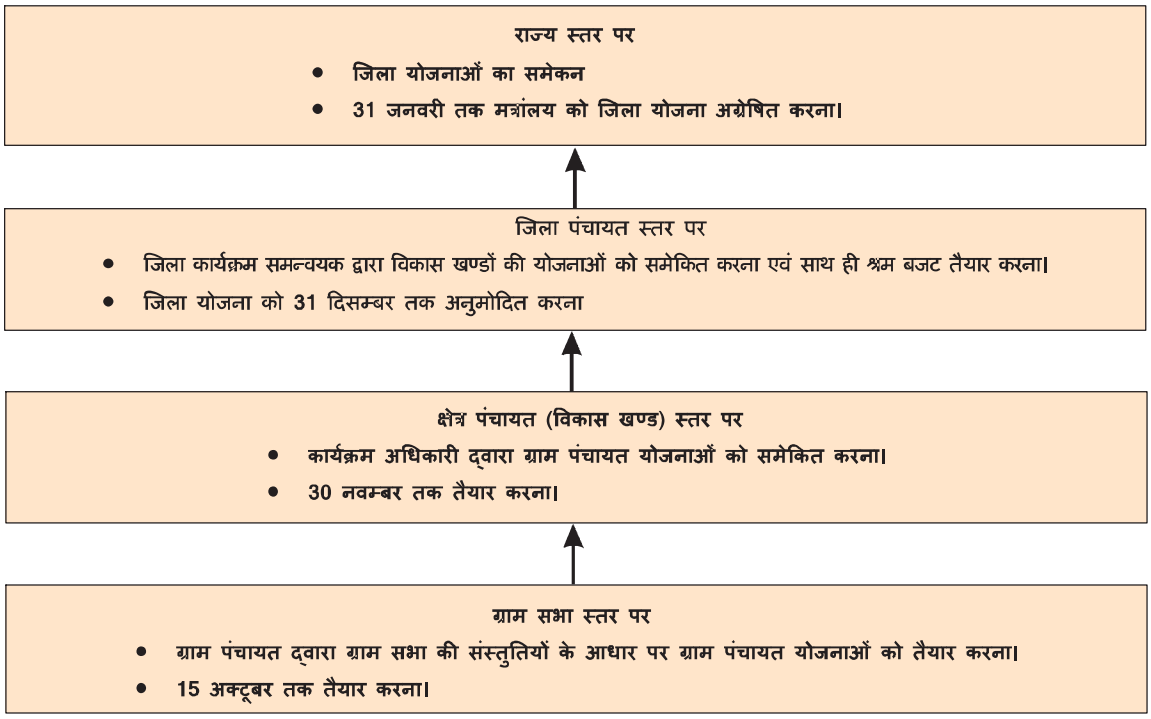
2.2.7.2 वार्षिक कार्य योजना तैयार किया जाना

वार्षिक कार्य योजना (वा का यो) प्रत्येक ग्राम पंचायत द्वारा तैयार किए जाने वाली वार्षिक योजना थी तथा उसमें प्रत्येक ग्राम के लिए प्रशासनिक व तकनीकी अनुमोदनों सहित परियोजनाओं के समूह निहित होने चाहिए ताकि कार्य की माँग हो जाने पर शीघ्रातिशीघ्र कार्य प्रारम्भ किया जा सके।

ग्राम पंचायतों द्वारा तैयार योजनाओं को अन्तिम रूप देने की पूरी प्रक्रिया **चार्ट-2** में नीचे दर्शायी गयी हैः

चार्ट-2

वार्षिक योजनाओं की तैयारी की प्रक्रिया



विकास योजना में निम्न घटकों का समावेश सम्भावित थाः

- श्रम की माँग का आंकलन;
- कार्य की आंकलित माँग की पूर्ति हेतु कार्यों का चिन्हीकरण;
- स्थानों का चिन्हीकरण जहाँ कार्य निष्पादित होने हैं;
- कार्य की लागत एवं मजदूरी का आंकलन; एवं
- रोजगार सृजन एवं भौतिक सुधारों के रूप में अनुमानित लाभ।

वार्षिक कार्य योजना (वा का यो) प्रत्येक ग्राम पंचायत द्वारा तैयार किए जाने वाली वार्षिक योजना थी तथा उसमें प्रत्येक ग्राम के लिए प्रशासनिक व तकनीकी अनुमोदनों सहित परियोजनाओं के समूह निहित होने चाहिए ताकि कार्य की माँग हो जाने पर शीघ्रातिशीघ्र कार्य प्रारम्भ किया जा सके।

चयनित विकास खण्डों के कार्यक्रम अधिकारी स्तर पर संकलित वा वि यो की नमूना जाँच में पाया गया कि ग्राम पंचायत द्वारा योजनाएँ तैयार करने में निर्धारित समय सारणी का पालन नहीं किया गया था। किसी भी ग्राम पंचायत द्वारा कार्यक्रम अधिकारी को वा वि यो प्रस्तुत करने की तिथि अंकित नहीं की गयी थी, तथापि, कार्यक्रम अधिकारी ने अवगत कराया (मई-जून 2012) कि सामान्यतः उन्हें ग्राम पंचायतों से वा वि यो दो से तीन माह की देरी से प्राप्त हुई है। इससे वा वि यो को कार्यक्रम अधिकारी से जिला कार्यक्रम अधिकारी को एवं जिला कार्यक्रम अधिकारी द्वारा राज्य सरकार को प्रस्तुत करने में विलम्ब हुआ।

परिणामस्वरूप वा वि यो की विलम्ब से प्रस्तुति और सम्पूर्ण राज्य के लिये इन वा वि यो पर आधारित श्रम बजट के प्रस्तावों के समय से भारत सरकार को प्रस्तुत करने में बाधा पहुँची।

इस ओर इंगित किए जाने पर (अगस्त 2012), विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा (अगस्त 2012) कि मनरेगा योजना के परिचालन दिशानिर्देश को कड़ाई से अनुपालन हेतु निर्देश जारी कर दिये गये हैं।

इन निर्देशों के अनुपालन पर नजर रखने के कमज़ोर अनुश्रवण तंत्र ने विभाग के इन निर्देशों को प्रभावहीन बना दिया, जिसके परिणामस्वरूप वा वि यो में कमियाँ हुई।

2.2.7.3 श्रम बजट तैयार किया जाना

दिशानिर्देशों के अनुसार, ग्राम पंचायतों द्वारा तैयार एवं जिला कार्यक्रम समन्वयकों द्वारा समस्त विवरण की जाँच के बाद अंतिम रूप से संकलित वा वि यो को श्रम बजट का आधार बनना था। मनरेगा की अद्वितीय विशिष्टता, इसका नीचे से ऊपर की तरफ संरचना,-अर्थात् ग्राम पंचायत (ग्रा पं) के नेतृत्व में नियोजन एवं कार्यों का चयन और उसका क्रियान्वयन आपसी सहयोग से होना था।

लेखापरीक्षा विश्लेषण में पाया गया कि जिला कार्यक्रम समन्वयक स्तर पर संकलित श्रम बजट **(परिशिष्ट-2.4)**, राज्य सरकार द्वारा भारत सरकार को प्रस्तावित श्रम बजट एवं राज्य सरकार द्वारा अंतिम रूप से दिये गये लेबर बजट के सापेक्ष ग्राम्य विकास मंत्रालय, भारत सरकार की प्राधिकृत समिति द्वारा अंतिम रूप से दिये गये श्रम बजट में व्यापक अन्तर था जिसे नीचे दी गयी **तालिका-2.2.4** में देखा जा सकता हैः

तालिका-2.2.4 *(धनराशि ₹ लाख में)*

वर्ष	ग्राम पंचायतों की माँग पर आधारित नमूना चयनित जनपदों पर संकलित श्रम बजट	राज्य सरकार द्वारा भारत सरकार को प्रस्तावित नमूना चयनित जनपदों का श्रम बजट (*प्रतिशत* में)	भारत सरकार द्वारा निधियों के विनियोजन के आधार पर नमूना चयनित जनपदों के विरूद्ध राज्य द्वारा अंतिम रूप दिया गया बजट (ग्राम पंचायतों द्वारा प्रस्तावित श्रम बजट एवं दिये गये अंतिम बजट का अन्तर *प्रतिशत* में)	राज्य द्वारा भारत सरकार को प्रस्तावित कुल श्रम बजट	भारत सरकार द्वारा अंतिम रुप से निर्धारित किया श्रम बजट (राज्य द्वारा प्रस्तावित श्रम बजट के सापेक्ष भारत सरकार द्वारा कम किये गये श्रम बजट का *प्रतिशत*)
2008-09	68766	27186 (*40*)	27186 (*60*)	54654	54654 (00)
2009-10	48497	20580 (*42*)	10189 (*79*)	49745	37321 (25)
2010-11	49746	29955 (*60*)	13203 (*73*)	77218	38282 (50)
2011-12	57938	23324 (*40*)	15286 (*74*)	68229	46422 (32)

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करवाई गई सूचना ।

नमूना चयनित जनपदों में राज्य सरकार द्वारा बजट प्रस्तावों में 40 से 60 *प्रतिशत* की कटौती लेखापरीक्षा के संज्ञान में आयी। भारत सरकार की प्राधिकृत समिति द्वारा इसके अतिरिक्त राज्य के बजट प्रस्तावों में 50 *प्रतिशत* तक की कटौती की गयी। तथापि, राज्य सरकार द्वारा नमूना जाँच किये गये जिला कार्यक्रम समन्वयकों को अन्तिम आबंटन 79 *प्रतिशत* तक कम किया गया।

प्रस्थान गोष्ठी में सचिव, ग्राम्य विकास ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि विगत वर्ष में जनपद के निष्पादन को ध्यान में रखकर कटौती की गयी। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार की प्राधिकृत समिति द्वारा राज्य के लिए निर्धारित श्रम बजट के आधार पर जनपदों को अंतिम रूप से आबंटन किया गया।

2.2.7.4 सूचना, शिक्षा एवं संचार

किसी भी योजना के सफल क्रियान्वयन के लिए जन जागरूकता महत्वपूर्ण है। मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों के प्रस्तर 3.2 के अनुसार प्रत्येक राज्य सरकार को जागरूकता सृजन के लिए नरेगा के महत्वपूर्ण प्रावधानों को वृहद सूचना, शिक्षा एवं संचार द्वारा प्रचारित करना चाहिए। राज्य सरकार को एक सूचना, शिक्षा एवं संचार योजना विकसित करनी थी एवं ऐसी संचार सामग्री तैयार करनी थी जो कि लोगों को प्राप्त करने में सहायता कर सके। इस सूचना का व्यापक प्रचार-प्रसार, विशेष तौर पर दूरस्थ क्षेत्रों में, अ जा/ अ ज जा बाहुल्य क्षेत्रों में टी वी, रेडियो, वृत्तचित्रों, समाचार पत्रों, स्थानीय समाचार पत्रों, पैम्फलेटों एवं पुस्तिकाओं के माध्यम से किया जाना चाहिये था।

राज्य सरकार ने कोई सूचना, शिक्षा एवं संचार योजना नहीं बनायी एवं इसे जिला कार्यक्रम समन्वयकों पर छोड़ दिया, परिणामस्वरूप मनरेगा प्रावधानों का संचार एकरूपता से नहीं हो सका।

शिकायत पंजिका में कोई प्रविष्टि नहीं पायी गयी (10 नमूना चयनित विकास खण्डों में से तीन) एवं बेरोजगारी भत्ता एवं मुआवज़े की माँग न होना इस ओर इंगित करता है कि जागरूकता सृजन मानकों के अनुरूप नहीं था। लेखापरीक्षा दल द्वारा कराये गये लाभार्थी सर्वेक्षण के दौरान भी यह पुष्ट हुआ कि 818 लाभार्थियों (1000 में से), जिनका सर्वेक्षण किया गया, ने अवगत कराया कि उन्हें कार्य की उपलब्धता के आधार पर रोजगार दिया जाता है एवं 697 ने बताया कि उन्हें कार्य पूर्ण होने के 15 दिनों के बाद भुगतान किया जाता है। 899 कार्यों के अभिलेखों की नमूना जाँच में, लाभार्थियों को 669 दिनों तक विलम्ब से भुगतान करना लेखापरीक्षा के संज्ञान में आया है।

प्रस्थान गोष्ठी में, सचिव, ग्राम्य विकास द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया एवं अवगत कराया गया कि सूचना, शिक्षा एवं संचार योजना शीघ्र ही विकसित की जायेगी।

2.2.7.5 योजना के क्रियान्वयन में जिला पंचायत की अल्प भूमिका

जिला पंचायत योजना के नियोजन, क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण में प्रभावी भूमिका के साथ ही जनपद के विकास के लिये धुरीय निकाय थी। मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों में स्पष्ट रूप से कहा गया था कि विकास-खण्डवार शेल्फ आफ प्रोजेक्ट्स एवं इस पर आधारित श्रम बजट एवं संस्तुति संशोधन हेतु यदि आवश्यक हो, जिला कार्यक्रम समन्वयकों द्वारा जिला पंचायत को प्रस्तुत किया जायेगा। पुनश्य, जिला पंचायत को क्रियान्वयन के सभी पहलुओं विशेषतया जॉब कार्डस् का समयानुसार जारी किया जाना, रोजगार का उपलब्ध करवाया जाना, सामाजिक अंकेक्षण, निधियों का प्रवाह, कार्य की प्रगति एवं गुणवत्ता का अनुश्रवण करना था।

नमूना चयनित चार जिला कार्यक्रम समन्वयकों के अभिलेखों की जाँच के दौरान पाया गया कि जिला कार्यक्रम समन्वयकों द्वारा संकलित वा का यो अध्यक्ष जिला पंचायत द्वारा अनुमोदित की जा रही थी परन्तु जिला कार्यक्रम समन्वयक द्वारा वा का यो को जिला पंचायत कार्यालय में प्रस्तुत किये जाने एवं अनुमोदन के पश्चात् जिला कार्यक्रम समन्वयक को वापस किये जाने सम्बन्धित अभिलेखों का रखरखाव जिला पंचायत में नहीं किया गया। यह भी देखा गया कि जिला पंचायतें योजना के क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण में किसी भी स्तर पर शामिल नहीं थीं।

प्रस्थान गोष्ठी में सचिव, ग्राम्य विकास ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों के सख्ती से अनुपालन हेतु निर्देश जारी कर दिये गये थे।

2.2.7.6 रेखीय विभागों के साथ केन्द्राभिसरण

मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश के प्रस्तर 14.1 के अनुसार, टिकाऊ सम्पत्तियों के सृजन के लिये मनरेगा निधियों को अन्य स्रोतों की निधियों के साथ अभिसरण (मिलाना) अनुमन्य था। हालाँकि यह सुनिश्चित करने में ध्यान देना था कि मनरेगा निधियाँ किसी अन्य योजना एवं श्रेत्र के स्रोत से स्थानापन्न न की जायें। मनरेगा निधियों का उद्देश्य रोजगार के अतिरिक्त अवसर उपलब्ध/उत्पन्न कराना था। मनरेगा योजना के अन्तर्गत अनुमन्य कार्यों हेतु अन्य कार्यक्रमों से निधियों का मनरेगा निधि के साथ युगपतिकरण (dovetailing) हो सकता था, परन्तु इसके उलट इसके उलट अनुमन्य नहीं था। केन्द्राभिसरण की समस्त पहलें, विशेषतया श्रम प्रधान कार्यों की रूपरेखा तैयार करने की आवश्यकता एवं ठेकेदारों पर पूर्ण प्रतिबन्ध, मनरेगा के मापदण्डों के अन्तर्गत ही की जानी थी।

लेखापरीक्षा विश्लेषण में उद्घाटित हुआ कि यद्यपि राज्य सरकार द्वारा विभिन्न योजनाओं/क्रियाकलापों के केन्द्राभिसरण/ युगपतिकरण (dovetailing) से सम्बन्धित निर्देश जारी किये गये थे (जुलाई 2008) परन्तु रेखीय विभागों एवं राज्य कार्यक्रम समन्वयक के बीच नियमित अन्तराल में बैठकें नहीं हुई। केन्द्राभिसरण योजनायें प्रतिवर्ष नहीं तैयार की गई थीं वरन् केवल वर्ष 2009-10 एक हेतु एक प्रारूप योजना तैयार की गई थी। योजनान्तर्गत किये गये कुल व्यय ₹ 1312.88 करोड़ में से वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान विभिन्न विभागों के केन्द्राभिसरण के माध्यम से मात्र ₹ 38 करोड़ (तीन *प्रतिशत*) का व्यय केन्द्राभिसरण के प्रति राज्य सरकार की कम प्राथमिकता को दर्शाता है। नमूना चयनित जनपदों में कार्यों पर व्यय लगभग पूर्ण रूप से मनरेगा निधियों से वहन किया गया। रेखीय विभागों द्वारा कराये गये कार्यों के सामाजिक अंकेक्षण किये जाने के सम्बन्ध सूचनायें न तो रेखीय विभागों द्वारा और ना ही कार्यक्रम अधिकारी/ ग्रा पं स्तर पर रखी जा रही थी जिसके फलस्वरूप लेखापरीक्षा द्वारा जाँच नहीं की जा सकी।

प्रस्थान गोष्ठी के दौरान, सचिव, ग्राम्य विकास ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए अन्य विभागों द्वारा मनरेगा के प्रति उत्साह की कमी को इसके लिए जिम्मेदार ठहराया एवं कहा कि अन्य रेखीय विभागों के साथ कार्यों के अभिसरण के प्रयास किये जायेंगे।

2.2.8 वित्तीय प्रबन्धन

2.2.8.1 वित्तीय ढ़ाँचा

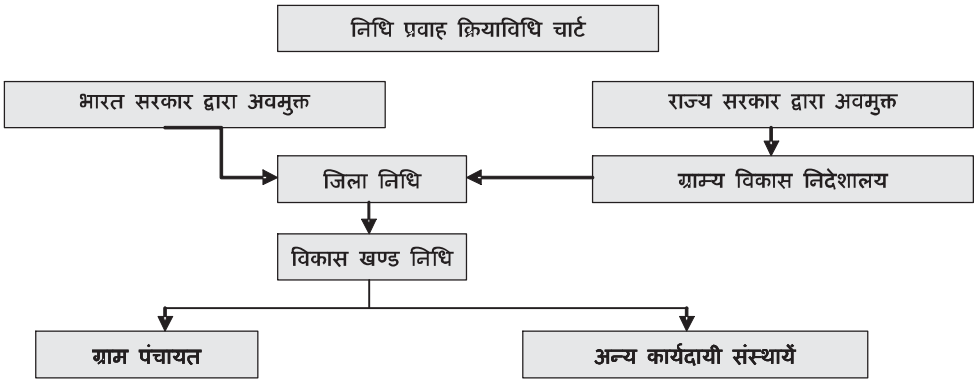
नरेगा अधिनियम, 2005 की धारा 22 के अनुसार, केन्द्र एवं राज्य सरकारें योजना के व्यय को वहन करेंगी जैसा निम्नवत् **तालिका 2.2.5** में वर्णित हैः

तालिका-2.2.5

व्यय की मदें	केन्द्रांश	राज्यांश
अकुशल श्रमिक	शत *प्रतिशत* अधिसूचित दरों पर	केन्द्र के अधिसूचित दरों से आधिक्य पर
कुशल श्रमिक	75 *प्रतिशत*	25 *प्रतिशत*
सामग्री	75 *प्रतिशत*	25 *प्रतिशत*
बेरोजगारी भत्ता	शून्य	शत *प्रतिशत*
प्रशासनिक व्यय	भारत सरकार द्वारा यथा निर्धारित	रा रो गा प के प्रशासनिक व्यय

उत्तराखण्ड में अपनाई गयी निधि-प्रवाह क्रियाविधि नीचे **चार्ट-3** में दर्शायी गयी हैः

चार्ट-3



2.2.8.2 निधि की उपलब्धता एवं व्यय

2007-12 के दौरान, योजना के अन्तर्गत ₹ 1335.80 करोड़[6] उपलब्ध थे जिसमें से सरकार द्वारा ₹ 1312.88 करोड़[7] व्यय किये गये। राज्य सरकार द्वारा योजना पर किये गये व्यय एवं बजट आबंटन के विस्तृत विवरण निम्न **तालिका-2.2.6** में दर्शाये गये हैं। आगे, नमूना चयनित जनपदों के सम्बन्ध में यह विवरण **परिशिष्ट-2.5** में दर्शाया गया है।

तालिका-2.2.6 *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	योजनान्तर्गत आच्छादित जनपद	प्रारम्भिक शेष	अवमुक्त निधियाँ				कुल उपलब्ध निधि	व्यय	अव्ययित निधि
			केन्द्रांश	राज्यांश	योग	विविध प्राप्तियाँ			
2007-08	**05**	**23.58**	114.41	13.59	**128.00**	1.61	**153.19**	95.75	**57.44**
2008-09	**13**	**68.67**	92.15	10.66	**102.81**	3.88	**175.36**	135.79	**39.57**
2009-10	**13**	**40.53**	278.45	27.38	**305.83**	2.45	**348.81**	283.09	**65.72**
2010-11	**13**	**65.72**	300.05	37.45	**337.50**	2.17	**405.39**	380.20	**25.19**
2011-12	**13**	**25.19**	373.58	38.85	**412.43**	3.35	**440.97**	418.05	**22.92**
योग			**1158.64**	**127.93**	**1286.57**	**13.46**		**1312.88**	

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करवाई गई सूचनायें।

लेखापरीक्षा के संज्ञान में आया कि वर्ष 2007-08 के अन्तिम शेष (अं शे) एवं 2008-09 के प्रारम्भिक शेष (प्रा शे) में ₹ 11.23 करोड़ एवं 2008-09 के अं शे एवं 2009-10 के प्रा शे में ₹ 0.96 करोड़ का अन्तर था।

[6] केन्द्रांश और राज्यांशः ₹ 1286.57 करोड़ः विविध प्राप्तियाँ: ₹ 13.46 करोड़: 2007-08 का प्रारम्भिक अवशेषः ₹ 23.58 करोड़ और एस जी आर वाई से स्थानान्तरित निधिः ₹ 12.19 करोड़।

[7] कार्यों पर व्ययः ₹ 1263.15 करोड़ : प्रशासनिक व्ययः ₹ 49.73 करोड़।

प्रस्थान गोष्ठी के दौरान, सचिव, ग्राम्य विकास ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं कहा कि इस ओर गम्भीरता पूर्वक ध्यान दिया जायेगा। आगे, अपर सचिव, वित्त विभाग द्वारा बताया गया कि 1 अप्रैल 2008 में स ग्रा रो यो से मनरेगा में निधियों के स्थानान्तरण के कारणवश ऐसा असमाधान हुआ होगा, तथापि, समाधान करने के बाद लेखापरीक्षा को विस्तृत विवरण उपलब्ध कराया जायेगा।

राज्य सरकार का उत्तर संतोषजनक नहीं था क्योंकि प्रा शे एवं अं शे में अन्तर का मिलान चार वर्ष व्यतीत हो जाने पर भी नहीं हुआ जो राज्य स्तर पर कमज़ोर वित्तीय अनुश्रवण तंत्र की ओर इंगित करता है।

2.2.8.3 राज्यांश की अवमुक्ति में विलम्ब

मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश के प्रस्तर 8.4 के अनुसार, योजना को प्रोत्साहन प्रदान करने के उद्देश्य से, राज्य सरकार, भारत सरकार के प्रथम किश्त अवमुक्त करने की तिथि से 15 दिनों के भीतर राज्यांश जनपदों को अवमुक्त करें।

लेखापरीक्षा विश्लेषण में उद्घाटित हुआ कि राज्यांश निर्धारित समयावधि में अवमुक्त नहीं किया जा रहा था। 2008-09 से 2011-12 की अवधि में चार लेखापरीक्षित जिला कार्यक्रम समन्वयकों को राज्यांश अवमुक्ति में औसतन 13 से 90 दिनों तक का विलम्ब हुआ जिसमें अधिकतम विलम्ब सात माह का था।

केन्द्रीय निधि की अवमुक्ति (प्रथम किश्त) एवं राज्यांश की अवमुक्ति में विलम्ब निम्न **तालिका-2.2.7** इंगित है:

तालिका-2.2.7

जिला कार्यक्रम समन्वयक का नाम	केन्द्रीय निधि की अवमुक्ति की तिथि (प्रथम किश्त)				राज्यांश की अवमुक्ति की तिथि (विलंब दिनों में)				औसत विलंब (दिनों में)
	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	
अल्मोड़ा	07.05.08	30.06.09	14.05.10	27.04.11	02.06.08 (11)	22.09.09 (69)	15.07.10 (47)	14.07.11 (63)	48
पौड़ी	22.04.08	22.07.09	15.05.10	04.05.11	02.06.08 (26)	31.07.09 (00)	07.06.10 (08)	07.06.11 (19)	13
देहरादून	09.05.08	11.08.09	28.06.10	23.04.11	05.08.08 (73)	25.03.10 (211)	26.07.10 (13)	08.07.11 (61)	90
पिथौरागढ़	01.04.08	20.04.09	16.04.10	01.04.11	29.05.08 (43)	29.04.09 (00)	07.06.10 (37)	07.06.11 (52)	33

स्रोतः नमूना जाँच किये गये जिला कार्यक्रम समन्वयकों के अभिलेखों से विवरण।

इस ओर इंगित करने पर (अगस्त एवं अक्टूबर 2012), विभाग ने उत्तर दिया (नवम्बर 2012) कि राज्यांश की अवमुक्ति प्रक्रिया में विलंब होता है क्योंकि भारत सरकार द्वारा जनपदों को सीधे निधियाँ अवमुक्त की जाती हैं एवं भारत सरकार से इन निधियों की प्राप्ति के सापेक्ष सम्बन्धित जनपदों द्वारा राज्यांश की माँग पर निदेशालय, ग्राम्य विकास द्वारा राज्य स्तर पर प्रस्ताव सभी जनपदों से माँग का संकलन करने के बाद भेजा जाता था। पुनश्य, यह प्रस्ताव वित्त/ नियोजन विभाग को भेजे जाते थे एवं उनके अनुमोदन के पश्चात् उन्हें आबंटित राज्यांश के लिये निधियाँ अवमुक्त की जाती थी। इस विलंब के लिये राज्य की कठिन भौगोलिक परिस्थितियाँ भी उत्तरदायी ठहराई गई। राज्यांश की अवमुक्ति में सात महीने के विलम्ब के सम्बन्ध में यह उत्तर दिया गया (अगस्त 2012) कि अनुदान सं. 19-ग्राम्य विकास के अन्तर्गत पर्याप्त निधियों की अनुपलब्धता के कारण समयान्तर्गत राज्यांश अवमुक्त नहीं किया जा सका। यद्यपि, प्रस्थान

गोष्ठी के दौरान अपर सचिव, वित्त विभाग द्वारा लेखापरीक्षा को आश्वस्त किया गया कि भविष्य में राज्यांश समय से अवमुक्त किया जायेगा।

विभाग का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि राज्य को आने वाले वर्ष में केन्द्रांश की राशि अग्रिम तौर पर विदित होती है क्योंकि राज्य के बजट प्रस्ताव के सापेक्ष भारत सरकार की प्राधिकृत समिति द्वारा इसे अंतिम रूप दिया जाता था। अतः राज्य सरकार को योजना के प्रावधानों जैसे कि माँग पर रोजगार मुहैया कराना और एक पखवाड़े में श्रमिकों की मजदूरी का भुगतान करने को ध्यान में रखते हुये वार्षिक बजट में राज्यांश की अवमुक्ति हेतु पर्याप्त प्रावधान करना चाहिये था।

2.2.8.4 स ग्रा रो यो से मनरेगा में निधियों का अन्तरण

ग्राम्य विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (स ग्रा रो यो) बन्द किये जाने एवं इसकी अव्ययित शेष राशि को मनरेगा योजना में अन्तरित किये जाने के सम्बन्ध में निर्देश (मार्च 2008) जारी किये। इन निर्देशों के अनुसार, स ग्रा रो यो के खाते दिनांक 31 मार्च 2008 को बन्द कर दिये जाने थे एवं इस योजनान्तर्गत अव्ययित राशि को मनरेगा खाते में अन्तरित किया जाना था। देहरादून जिले के जिला कार्यक्रम समन्वयक/ विकास खण्ड/ ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की नमूना जाँच में निम्न अनियमिततायें उद्घाटित हुई:

1. स ग्रा रो यो से विभिन्न संस्थाओं[8] को ₹ 5.28 लाख के अग्रिम (निर्माण, सामाजिक वनीकरण, सीमेन्ट क्रय, आकस्मिकता से सम्बन्धित) की वसूली लेखापरीक्षा दिनांक (जून 2012) तक नहीं की गयी थी। यद्यपि, इन निधियों को मनरेगा खातों में अन्तरित दर्शाया गया था।
2. देहरादून जनपद के विकासनगर विकास खण्ड में स ग्रा रो यो के ₹ 7.40 लाख मनरेगा के स्थान पर जैविक खाद खाते में स्थानान्तरित (अप्रैल 2008) कर दिये गये।
3. देहरादून जनपद के चकराता विकास खण्ड में, स ग्रा रो यो के ₹ 3.02 लाख लेखापरीक्षा की तिथि (जून 2012) तक मनरेगा खातों में स्थानान्तरित नहीं किये गये।
4. जिला कार्यक्रम समन्वयक, देहरादून के नमूना चयनित ग्राम पंचायतों में स ग्रा रो यो के अन्तर्गत धनराशि स्थानान्तरित नहीं की गयी एवं अद्यतन (जून 2012) स ग्रा रो यो के खाते में जमा थी।

प्रस्थान गोष्ठी के दौरान, सचिव ग्राम्य विकास ने अवगत कराया कि प्रकरण की जाँच की जायेगी एवं लेखों/अभिलेखों में परिलक्षित किया जाएगा।

योजना का क्रियान्वयन

2.2.9 100 दिनों का रोजगार प्रदान कर जीवनयापन सुरक्षा सुनिश्चित किया जाना

2.2.9.1 ग्रामीण परिवारों की जीवनयापन सुरक्षा सुनिश्चितता की पूर्ति न होना

मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों का प्रस्तर 1.1 अवगत कराता था कि योजना का प्रारम्भिक उद्देश्य प्रत्येक परिवार, जिसके वयस्क सदस्य अकुशल शारीरिक श्रम करने को तैयार हैं, को प्रत्येक वित्तीय वर्ष में कम से कम 100 दिनों का गारण्टीशुदा रोजगार उपलब्ध कराकर ग्रामीण इलाकों में जीवन यापन सुरक्षा प्रदान करना था।

---

[8] बेसिक शिक्षा अधिकारी, देहरादून (जरो यो); पैक्सफेड देहरादून; भारतीय खाद्य निगम, देहरादून; अधिशासी अभियन्ता, ऋषिकेश (जरो यो) अधिशासी अभियन्ता (प्रा.ख.) लो.नि.वि., देहरादून; उपजिलाधिकारी, देहरादून (ज.रो यो); उपजिलाधिकारी, चकराता (जरो यो); आयुक्त, गढ़वाल मंडल, पौड़ी; जिला अर्थ एवं संख्या अधिकारी, देहरादून; उत्तर प्रदेश राज्य सीमेंट कार्पोरेशन; सीमेंट कार्पोरेशन ऑफ इण्डिया (जरो यो)।

राज्य के कुल 19.97 लाख परिवारों[9] में से, 2007-12 समयावधि के दौरान 1.89 लाख से 5.42 लाख परिवारों ने रोजगार की माँग की एवं उन्हें औसतन 39 दिनों का प्रति परिवार प्रतिवर्ष रोजगार उपलब्ध कराया गया। लेखापरीक्षा विश्लेषण में पाया गया कि 2007-08 से 2011-12 की अवधि के दौरान राज्य के कुल पंजीकृत परिवारों में मात्र दो से चार *प्रतिशत* को ही 100 दिनों का रोजगार मुहैया किया गया जबकि चयनित जनपदों/ विकास खण्डों में यह दो *प्रतिशत* था। प्रति ग्रामीण परिवार औसत मानव दिवस, उक्त वर्णित अन्तराल में प्रति पंजीकृत परिवार जिनके लिये रोजगार प्रदान किया गया, राज्य स्तर पर 39 दिन था जबकि नमूना चयनित किये गये जनपदों एवं विकास खण्डों में यह क्रमशः 32 एवं 35 दिन था **(परिशिष्ट 2.6 अ एवं ब)**।

रोजगार की माँग हेतु प्राप्त किये गये सभी आवेदनों को आवेदन प्रारूप (सं. 6) में इन्द्राज़ किया जाना था जो कि योजना के माध्यम से जीवनयापन प्रदान किये जाने की ओर पहला कदम था। राज्य सरकार द्वारा रोजगार के लिये निर्धारित आवेदन प्रारूप (सं. 6) में अलग से दिनांक का कॉलम नहीं था जिससे आवेदक रोजगार की माँग करता था यद्यपि मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों में निर्धारित नमूना प्रारूप में यह प्रावधानित था। फलस्वरूप, रोजगार प्रदान किये जाने में विलंब को किसी स्तर पर सुनिश्चित नहीं किया जा सका। लाभार्थी सर्वेक्षण में यह तथ्य और पुख्ता हो गया जहाँ 1000 लाभार्थियों के सर्वेक्षण में 818 लाभार्थियों ने बताया कि कार्य के लिये आवेदन तभी लिये जाते हैं जब ग्राम पंचायत को निधियाँ आबंटित की जाती है। अतः, यहाँ पर राज्य पोषित बेरोजगारी भत्ता दिये जाने का अवसर ही नहीं था जैसा कि मनरेगा के परिचालित दिशानिर्देशों में वर्णित था जिससे योग्य लाभार्थी इसे प्राप्त करने में वंचित रह गये।

लेखापरीक्षा टिप्पणी से सहमत होते हुए (अगस्त 2012) विभाग ने सूचित किया कि रोजगार की माँग के लिये आवेदन हेतु पूर्व में निर्धारित आवेदन प्रारूप (सं. 6) संशोधित कर दिया गया एवं जिला कार्यक्रम समन्वयकों को अपनाने हेतु संचरित कर दिया गया है। विभाग ने यह भी बताया कि योजना माँग आधारित थी तथा जिला कार्यक्रम समन्वयकों को मनरेगा के प्रावधानों के व्यापक प्रचार प्रसार हेतु निर्देशित कर दिया गया। जिला कार्यक्रम समन्वयकों को दिये गये निर्देशों में यह तथ्य शामिल था कि प्रचार-प्रसार के दौरान यह सुनिश्चित कर लिया जाये कि प्रत्येक जॉबकार्ड धारक इस प्रावधान से जागरूक हो जाये कि उसे माँग के 15 दिनों के भीतर रोजगार प्रदान कर दिया जाये एवं लाभार्थी की माँग के सापेक्ष पावती प्रदान की जाये।

2.2.9.2 मजदूरी के भुगतान में विलम्ब के लिये क्षतिपूर्ति का भुगतान न किया जाना।

मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों के प्रस्तर 7.1.4 एवं 7.1.5 में बताया गया है कि मजदूरी का भुगतान साप्ताहिक आधार पर, सप्ताह के पूर्व निर्धारित दिवस में प्रत्येक ग्राम पंचायत में होना चाहिये। बैंक/ डाकघर के माध्यम से होने वाले मजदूरी भुगतान का सम्पूर्ण विवरण भी सार्वजनिक किया जाना चाहिये। कामगार साप्ताहिक आधार पर एवं किसी भी दशा में कार्य समाप्त होने की तिथि के एक पखवाड़े के अन्दर भुगतान पाने के हकदार थे। मजदूरी के भुगतान में विलंब की दशा में कामगार मजदूरी भुगतान अधिनियम, 1936 (नरेगा, अनुसूची II, धारा 30) के प्रावधानों के अनुसार क्षतिपूर्ति पाने के हकदार थे, जिसे राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना था।

मजदूरी अधिनियम की धारा 15 के अनुसार

[9] 2011 जनगणना के अनुसार।

(अ) यदि मजदूरी के भुगतान में कोई विलंब हुआ हो तो पीड़ित व्यक्ति अधिनियम के अन्तर्गत श्रम निरीक्षक या इस प्रयोजन हेतु नामित किसी प्राधिकारी को जिस तारीख को मजदूरी का भुगतान देय हुआ हो, के बारह महीनों के भीतर आवेदन कर सकता है।

(ब) प्राधिकारी आवेदक एवं नियोक्ता या मजदूरी के भुगतान हेतु उत्तरदायी अन्य व्यक्ति को सुनेगा एवं जाँचोपरान्त विलंबित मजदूरी के इस प्रकार की क्षतिपूर्ति, जो कि तीन हजार से अधिक न हो एवं एक हजार पाँच सौ (₹ 1500) से कम न हो, के साथ भुगतान हेतु निर्देशित कर सकता है एवं यदि विलंबित मजदूरी का भुगतान आवेदन पर कार्यवाही से पूर्व कर दिया गया हो तो प्राधिकारी इस प्रकार की क्षतिपूर्ति का भुगतान के निर्देश दे सकता है जो कि दो हजार से अधिक न हो।

लेखापरीक्षा ने 10 विकास खण्डों के 100 ग्राम पंचायतों के नमूना चयनित 899 कार्यों में निम्नलिखित देखाः

- लाभार्थियों को भुगतान करने में 669 दिनों (लगभग दो वर्ष) के अधिकतम विलंब के साथ 500 कार्यों में औसत विलंब 74 दिनों का था।
- नमूना जाँच किये गये 100 ग्राम पंचायतों में किसी श्रमिक को क्षतिपूर्ति के रूप में कोई धनराशि दी गयी नहीं पायी गयी।

प्रस्थान गोष्ठी के दौरान, सचिव, ग्राम्य विकास ने कहा कि यह एक गम्भीर प्रकरण है एवं इसका निस्तारण किया जाएगा।

उपरोक्त से स्पष्ट है कि विभाग 100 दिन का रोजगार मुहैया कराने में असमर्थ था एवं जो भी अल्प रोजगार उपलब्ध कराया गया, लाभार्थियों को उसका भुगतान समय से नहीं किया गया। नमूना परीक्षित जनपदों के 500 कार्यों में विलंबित भुगतान ने इन कार्यों पर लगाए गए कर्मियों को, कम से कम ₹ 1.99 करोड़[10] तक का प्रतिपूर्ति लाभ से अंततः वंचित रखा। राज्य सरकार को भुगतान में विलंब को कम करने के लिये भुगतान प्रक्रिया को दुरूस्त करने की आवश्यकता है।

2.2.9.3 विभिन्न कार्यक्रम अधिकारियों द्वारा ₹ 1.49 करोड़ की देयता का सृजन

राज्य सरकार द्वारा सभी जिला कार्यक्रम समन्वयकों को निर्देशित (दिसम्बर 2011) किया गयाः (i) जहाँ निधियाँ पर्याप्त रूप से उपलब्ध थी वहाँ निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति की जाये एवं (ii) जहाँ निधियाँ अपर्याप्त थी वहाँ कार्य किया जाये एवं दायित्व सृजित किये जायें। भुगतान के संबंध में यह स्पष्ट रूप से विदित था कि किये गये कार्य के सापेक्ष लाभार्थियों को भुगतान भविष्य में किया जायेगा, जब धनराशि उन्हें उपलब्ध कराई जाएगी। इन अनुदेशों के अनुसार सृजित दायित्वो को उपलब्धि माना जायेगा।

लेखापरीक्षा के दौरान, कार्यक्रम अधिकारी, विकास खण्ड, धौलादेवी, द्वाराहाट एवं चकराता द्वारा अवगत कराया गया कि निधियों की कमी के कारण उनके विकास खण्डों में 2011-12 के दौरान क्रमशः ₹ 80.72 लाख, ₹ 27.57 लाख एवं ₹ 40.33 लाख के दायित्व सृजित किये गये।

---

[10] 500 कार्यों में कुल 13278 श्रमिक नियुक्त थे जिसमें लेखापरीक्षा ने पाया कि श्रमिकों को भुगतान देयतिथि के बाद प्राप्त हुआ जो कि कार्य पूर्ण होने के 15 दिनों के बाद थी। यदि प्रत्येक श्रमिक को ₹ 1500 की दर से क्षतिपूर्ति का भुगतान किया गया होता तो यह ₹ 1,99,17,000 (13278 × ₹ 1500) यथा ₹ 1.99 करोड़ होता।

इस ओर इंगित किये जाने पर (अगस्त 2012), विभाग द्वारा तथ्य स्वीकार करते हुए कहा गया कि दायित्व सृजित किये जाने के निर्देश, जिला कार्यक्रम समन्वयकों द्वारा निधियों की अनुपलब्धता के फलस्वरूप रोजगार प्रदान करने में हो रही समस्याओं के विषय में बताए जाने के कारण निर्गत किये गये।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि विभाग के निर्देशों में समय से भुगतान नहीं किए जाने पर क्षतिपूर्ति के प्रावधान का उल्लेख नहीं था एवं यह अनुदेश एक सप्ताह या अधिकतम 15 दिनों में भुगतान सुनिश्चित किए जाने के अधिनियम के प्राविधानों के उल्लंघन में थे।

2.2.9.4 कामगारों को वेतन पर्ची जारी न किया जाना।

मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों का प्रस्तर 7.2.1 कहता है कि जब धनराशि का भुगतान किया जाये, एक वेतन पर्ची निर्धारित प्रोफार्मा के अनुसार श्रमिक को सूचना देने के लिये बनायी जा सकती है। कामगारों को धन का वितरण मात्र वेतन पर्ची के प्रस्तुत करने और कामगारों या उसके प्राधिकृत प्रतिनिधि आहरण पर्ची पर ही किया जाना चाहिए।

100 ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की नमूना जाँच में लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि नमूना चयनित किसी भी ग्राम पंचायत में कामगारों को वेतन पर्ची जारी नहीं की गयी थी।

इस ओर इंगित करने पर (अगस्त 2012) विभाग द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया एवं कहा गया (अगस्त 2012) कि वेतन पर्ची जारी करने के लिये निर्देश जारी किये जा चुके हैं।

2.2.9.5 मस्टर रोल का संधारण

मस्टर रोल विशिष्ट कार्यस्थल एवं विशिष्ट अवधि से सम्बन्धित श्रमिकों की उपस्थिति पंजिका होती है। मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश के प्रस्तर 9.4 के अनुसार, विकास खण्ड स्तर से निर्गत किये गये विशिष्ट पहचान संख्या के मस्टर रोलों का रखरखाव ग्राम पंचायत एवं अन्य कार्यदायी संस्थाओं को मंत्रालय द्वारा निर्देशित प्रारूप में किया जाना था। मस्टर रोल मे जॉब कार्ड संख्या, कामगार का नाम एवं कार्य दिवस का उल्लेख किया जाना जरूरी था। कार्यकत्ताओं की उपस्थिति एवं प्रदत्त मजदूरी प्रत्येक नाम के सामने कामगार के हस्ताक्षर/ अंगूठा निशान के साथ दर्शाया जाना था।

नमूना चयनित 100 ग्राम पंचायतों में कराये गये 899 कार्यों में प्रयुक्त 10759 मस्टर रोल की जाँच में, 1110 मस्टर रोल में कटिंग, 510 मस्टर रोल में फ्लूड का प्रयोग एवं 771 मस्टर रोल में ओवर राइटिंग पायी गयी जो कि वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड V भाग-1 के प्रस्तर 307-A के विरुद्ध था।

प्रस्थान गोष्ठी के दौरान सचिव, ग्राम्य विकास ने बताया कि प्रकरण को देखा जायेगा एवं उसी अनुरूप कार्यवाही की जायेगी। यद्यपि, वर्तमान में मस्टर रोल में किसी भी प्रकार की कटिंग, फ्लूड एवं ओवर राईटिंग का उपयोग न करने हेतु निर्देश जारी कर दिये गये हैं।

2.2.10 जॉब कार्ड

2.2.10.1 जॉब कार्डों का रखरखाव

जैसा कि मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों के प्रस्तर 5.3 में उल्लिखित है, पंजीयन किये गये वयस्क सदस्यों के छायाचित्रों को जॉब कार्ड में चिपकाया जाना था। जॉबकार्ड उस परिवार की अभिरक्षा में होगा जिसे इसे निर्गत

किया गया हो तथा इसे नियमित रूप से अद्यतन किया जाना था। योजना के क्रियान्वयन एवं परिणामों को सुनिश्चित करने हेतु, लेखापरीक्षा दल ने नमूना जाँच में लिये गये 100 ग्राम पंचायत में से प्रत्येक में 10 की दर से 1000 लाभार्थियों का चयन किया एवं प्रत्येक चयनित लाभार्थी के साक्षात्कार हेतु गाँवों का दौरा किया। लाभार्थी सर्वेक्षण के दौरान निम्नलिखित तथ्य प्रकाश में आये-

- लाभार्थी सर्वेक्षण के दौरान 279 प्रकरणों में जॉब कार्ड लेखापरीक्षा दल को नहीं दिखाये गये। इनमें से 210 लाभार्थियों ने बताया कि उनके जॉब कार्ड ग्राम प्रधान के पास हैं जो कि अधिनियम की मूल भावना के विपरीत था।
- लेखापरीक्षा दल के सामने प्रस्तुत 721 जॉब कार्डों में से 196 जॉब कार्डों में छायाचित्र लगे हुए नहीं पाये गये। छायाचित्रों के अभाव में लाभार्थियों की प्रमाणिकता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।
- 316 प्रकरणों में भुगतान प्रविष्टियाँ अद्यतन नहीं पायी गयी, जिसके कारण लाभार्थियों को उपलब्ध कराये गये रोजगार एवं उसके सापेक्ष किये गये भुगतान को मिलाया नहीं जा सका।
- 174 प्रकरणों में परिवार के सभी पंजीकृत वयस्क सदस्यों के छायाचित्र चिपकाये हुए नहीं पाये गये जो कि मनरेगा के परिचालन दिशानिर्देशों के अनुसार जरूरी थे।
- सर्वेक्षण किये गये 1000 लाभार्थियों में से, 95 लाभार्थियों ने बताया कि उन्हें निर्धारित 15 दिनों के पश्चात् जॉब कार्ड निर्गत किये गये जबकि जॉब कार्ड आवेदन के 15 दिनों के भीतर निर्गत किया जाना था।

सचिव, ग्राम्य विकास ने प्रस्थान गोष्ठी में इस बिन्दु की सराहना की एवं कहा कि इस प्रकरण पर पर्याप्त घ्यान दिया जायेगा।

2.2.10.2 जॉब कार्ड पंजिका का संधारण

मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश के प्रस्तर 9.1.1 में उल्लिखित है कि ऐसे परिवारों, जिन्हें जॉब कार्ड निर्गत किया जा चुका हो, का विवरण जॉब कार्ड पंजिका में अंकित किया जाना चाहिए। इस पंजिका का रखरखाव ग्राम पंचायत/ कार्यक्रम अधिकारी द्वारा किया जाना था।

नमूना जाँच में लिये गये ग्राम पंचायतों के जॉब कार्ड पंजिकाओं की जाँच में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयीः-

कुल 14707 पंजीकृत परिवारों में से -

- 6309 लाभार्थियों (43 *प्रतिशत*) के छायाचित्र चिपकाए हुए नहीं पाये गये।
- 2444 लाभार्थियों (17 *प्रतिशत*) के हस्ताक्षर अंकित नहीं थे।
- 1999 लाभार्थियों (14 *प्रतिशत*) में ग्राम विकास अधिकारियों के हस्ताक्षर अंकित नहीं थे।
- 5868 (40 *प्रतिशत*) प्रकरणों में बैंक/ डाक घर का खाता संख्या दर्ज नहीं थे।

जैसा कि इस प्रतिवेदन में ऊपर प्रस्तर संख्या 2.2.10.1 में उल्लिखित है कि लाभार्थियों की प्रमाणिकता लेखापरीक्षा द्वारा प्रमाणित नहीं की जा सकी क्योंकि 43 *प्रतिशत* लाभार्थियों के छायाचित्र इस पंजिका में चिपकाए हुए नहीं पाये गये। उक्त के अतिरिक्त, लाभार्थियों का वास्तविक खाते द्वारा ही भुगतान किया गये इसे भी प्रमाणित नहीं किया जा सका क्योंकि 40 *प्रतिशत* प्रकरणों में किसी भी खाता संख्या का अंकन नहीं किया गया था।

प्रस्थान गोष्ठी के दौरान, सचिव, ग्राम्य विकास ने बताया कि इस प्रकरण पर पर्याप्त ध्यान दिया जायेगा।

2.2.11 परिसम्पत्तियों का निर्माण

राज्य में 2007-08 से 2011-12 की समयावधि के दौरान ₹ 1263.15 करोड़ व्यय कर कुल के 1,52,292 कार्य कराये गये। इनमें से 1,00,631 कार्य मार्च 2012 तक पूर्ण कराये गये। इनका वर्षवार विवरण नीचे **तालिका-2.2.8** में दिया गया है :

तालिका-2.2.8 *(धनराशि ₹ करोड़ में)*

वर्ष	पूर्ण कराये गये कार्य		चालू कार्य		योग	
	कार्यों की संख्या	धनराशि	कार्यों की संख्या	धनराशि	कार्यों की संख्या	धनराशि
2007-08	6307	52.39	4664	39.28	10971	91.67
2008-09	10297	64.72	9882	62.69	20179	127.41
2009-10	24677	175.78	12296	96.59	36973	272.37
2010-11	29749	248.24	12457	118.07	42206	366.31
2011-12	29601	284.01	12362	121.38	41963	405.39
योग	**100631**	**825.14**	**51661**	**438.01**	**152292**	**1263.15**

स्रोत: विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

2.2.11.1 निर्मित परिसम्पित्तियों का रखरखाव न हो पाना

मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश के प्रस्तर 6.1.3 में बताया गया है कि योजना के अन्तर्गत निर्मित परिसम्पत्तियों (वनीकृत भूमि की सुरक्षा सम्मिलित करते हुए) का रखरखाव मनरेगा के अन्तर्गत अनुज्ञेय कार्य माना जायेगा।

नमूना परीक्षित चार जिला कार्यक्रम समन्वयकों में 10 कार्यक्रम अधिकारियों के 818 ग्राम पंचायतों में से, 100 ग्राम पंचायतों का चयन विस्तृत जाँच हेतु किया गया एवं इन 100 नमूना परीक्षित ग्राम पंचायतों में 2008-09 से 2011-12 की समयावधि में योजनान्तर्गत किये गये 1692 कार्यों में से, 899 कार्यों का भौतिक परीक्षण लेखापरीक्षा कर्मियों और विभागीय प्रतिनिधियों के संयुक्त दल द्वारा किया गया। संयुक्त भौतिक परीक्षण के दौरान, 294 (कुल निरीक्षित कार्यों का 33 *प्रतिशत*) निर्मित परिसम्पत्तियाँ, जो कि ₹ 3.18 करोड़ की लागत से बनाई गयी थी, क्षतिग्रस्त पायी गयी जैसा कि नमूना छायाचित्रों में देखा जा सकता है।

चार जनपदों की 100 ग्राम पंचायतों के 899 कार्यों से सम्बन्धित अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान पाया गया कि परिसम्पत्तियों के रखरखाव में कोई खर्च नहीं किया गया था।



चेक डैम निर्माण, वर्ष 2009-10 क्वीरीजिमियाँ ग्रा.पं., वि.ख. मुन्सियारी, जनपद पिथौरागढ़



चाल खाल निर्माण गोकुलधुरा, वर्ष 2008-09, कोट्टियूरा ग्रा.पं., वि.ख. मुन्सियारी, जनपद पिथौरागढ़

प्रस्थान गोष्ठी के दौरान सचिव, ग्राम्य विकास ने इस तथ्य को स्वीकार किया कि पूरे राज्य में परिसम्पत्तियों के रखरखाव पर कोई खर्च नहीं हुआ है लेकिन आश्वासन दिया कि लेबर बजट की तैयारी के दौरान परिसम्पत्तियों के रखरखाव का कार्य लेने हेतु निर्देश जारी किये जायेंगे।

2.2.11.2 कार्यस्थल सुविधाएँ

मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों के प्रस्तर 6.8.1 के अनुसार सुविधायें जैसे कि चिकित्सकीय सहायता, पेयजल, छाया और शिशु पालना गृह का प्रावधान कार्यदायी संस्थाओं द्वारा कार्यस्थल पर सुनिश्चित करना था।

लेखापरीक्षा द्वारा दस विकास खण्डों में पड़ने वाले 100 ग्रामों के 1000 लाभार्थियों का घर-घर सर्वे किया गया जिससे उद्घाटित हुआ कि अधिकतर प्रकरणों में कार्यदायी संस्थाओं (ग्राम पंचायतों एवं रेखीय विभागों) द्वारा कार्य स्थल सुविधायें प्रदान नहीं की गयीं। विवरण नीचे **तालिका 2.2.9** में दिया गया है।

तालिका 2.2.9

श्रेणी	प्रदत्त सुविधाएँ (संख्या में)	अप्रदत्त सुविधाएँ (संख्या/*प्रतिशत* में)	ज्ञात नहीं (संख्या में)
शेड	312	644 (64 *प्रतिशत*)	44
पेयजल	412	545 (55 *प्रतिशत*)	43
शिशु पालना गृह	004	950 (95 *प्रतिशत*)	46
प्राथमिक उपचार किट	360	596 (60 *प्रतिशत*)	44

स्रोतः लाभार्थी सर्वेक्षण से निकाला गया विवरण।

इसके परिणामस्वरूप, लाभार्थी कार्यस्थल पर मिलने वाली मूलभूत सुविधाओं से वंचित रह गये।

इस ओर इंगित करने पर (अगस्त 2012), विभाग ने तथ्य को स्वीकार किया और उत्तर दिया (अगस्त 2012) कि कार्यस्थल सुविधाएँ प्रदान करने संबंधित मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों का कड़ाई से पालन करने हेतु निर्देश जारी किये गये हैं।

2.2.12 प्रबन्धन सूचना तंत्र

प्रबन्धन सूचना तंत्र (एम आई एस) ही केवल योजना से संबंधित संकलित सूचना का एकमात्र स्रोत था जो कि जन क्षेत्र में आसानी से उपलब्ध था। मनरेगा का एम आई एस लाभार्थी, शोध संस्थान, शिक्षणार्थी एवं अन्य उत्तरदायी संस्थाओं द्वारा विस्तृत रूप से उपयोग किया जाता था। यह योजना के प्रभावी एवं कुशल प्रबंधन का एक आवश्यक घटक था। केन्द्रीकृत आँकड़े प्रबंधन को अनुश्रवण, मूल्याँकन एवं योजना के सभी पहलुओं को निर्देशित करने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करते हैं।

जैसा कि प्रणाली कार्यान्वयन पदानुक्रम के विभिन्न स्तरों पर वेबसाइट द्वारा प्रारम्भिक तौर पर विकास खण्ड स्तर के अधिकारियों द्वारा किये गये प्रविष्टियों पर आधारित था, वेबसाइट में अपलोड किये गये डाटा के सूचना प्रवाह की सच्चाई जानने के लिए परीक्षण किया गया। योजना के कार्यान्वयन प्रक्रिया में उत्पन्न आँकड़ो को नरेगा वेबसाइट पर उपलब्ध सभी संक्षिप्त प्रतिवेदनों को बनाने में किया जा रहा है। योजना के महत्वपूर्ण पहलुओं की निगरानी एवं मूल्याँकन के लिए आवश्यक सूचनाओं को उत्पन्न करने के लिए भी इस डाटा का उपयोग किया जाता था। वेबसाइट पर अपलोड किये गये डाटा की विश्वसनीयता जानने हेतु नमूना

जाँच जनपदों के वर्ष 2009-10 से 2011-12 के मासिक प्रगति प्रतिवेदनों में उपलब्ध डाटा से इसे मिलाया गया। विस्तृत विश्लेषण हेतु अग्रेषित श्रेणियों के डाटा लिए गये (अ) परिवारों की संख्या जिन्हे जॉब कार्ड निर्गत किये गये थे; (ब) परिवारों की संचयी संख्या जिन्होंनें रोजगार की माँग की थी; (स) परिवारों की संख्या जिन्हें रोजगार दिया गया; (द) प्रदत्त संचयी मानव दिवस; (य) जिला स्तर पर निधि की कुल उपलब्धता; एवं (र) जिले में किया गया कुल व्यय।

जैसा कि **परिशिष्ट: 2.7** से स्पष्ट होगा कि कुछ मूलभूत क्षेत्र जैसे ऊपर बताये गये 'अ' से 'र' के संदर्भ में मनरेगा की वेबसाइट पर एम आई एस में अपलोड की गयी संख्या एवं मासिक प्रगति प्रतिवेदन में उल्लिखित संख्या में उल्लेखनीय असमानता थी। यह एक गंभीर मुद्दा है और एम आई एस आँकड़े की विश्वसनीयता को खतरे में डालता है जो कि भारत सरकार द्वारा उपलब्धियों को दिखाने के लिए उपयोग में लाया जाता है और जिस पर प्रबुद्ध नागरिकों द्वारा विश्वास किया जाता है।

इस ओर इंगित किये जाने पर (अगस्त 2012), विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और उत्तर में बताया (अगस्त 2012) कि कार्मिकों की कमी के कारण एम आई एस में डाटा को अपलोड करने के लिए जिम्मेदार कर्मचारियों को समय से आँकड़े उपलब्ध नहीं हो पाये अतः दोनों आँकड़ों के बीच में अंतर विद्यमान है।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ऐसी असमानता एम आई एस के आँकड़ों की विश्वसनीयता पर प्रश्न खड़ा करती है। विश्वसनीय एम आई एस के अभाव में, एम आई एस आँकड़ों पर आधारित कोई भी निष्कर्ष गलत एवं भ्रामक होंगे।

2.2.13 मानव संसाधन प्रबन्धन

2.2.13.1 प्रशासनिक संसाधन

ग्राम विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने योजना को सुचारू रूप से चलाने हेतु प्रत्येक राज्य को उनके द्वारा सुझाए गए प्रशासनिक प्रतिरूप को अपनाने के लिए कहा था। इस प्रतिरूप के अनुसार, ग्राम पंचायत स्तर पर ग्राम रोजगार सहायक, कार्यक्रम अधिकारी (खण्ड विकास अधिकारी को भी कार्यक्रम अधिकारी का प्रभार दिया जा सकता था और एक समर्पित उप कार्यक्रम अधिकारी, कार्यक्रम अधिकारी की सहायता हेतु नियुक्त किया जा सकता है) खण्ड स्तर पर और जिला स्तर पर जिला कार्यक्रम समन्वयक योजना की समयबद्ध क्रियाकलापों के क्रियान्वयन हेतु मुख्य पद के रूप में चिन्हित किए गए थे। पुनश्य, एक पदेन ग्राम रोजगार सहायक की नियुक्ति ग्राम विकास अधिकारी की सहायता हेतु की जानी थी। उत्तराखण्ड सरकार ने प्रशासनिक प्रतिरूप को फरवरी 2006 में अपनाया। राज्य, नमूना चयनित जनपदों एवं विकास खण्डों में मुख्य पदों पर कर्मियों की स्थिति **तालिका-2.2.10** में विस्तृत हैः

तालिका-2.2.10

राज्य स्तर पर

पदनाम	स्वीकृत पद	कार्यरत	कमी (*प्रतिशत* में)
जिला कार्यक्रम समन्वयक	13	13	00 (00)
उप कार्यक्रम अधिकारी	95	56	39 (41)
ग्राम रोजगार सहायक	1811	648	1163 (64)

नमूना चयनित जनपद स्तर पर

पदनाम	स्वीकृत पद	कार्यरत	कमी (*प्रतिशत* में)
जिला कार्यक्रम समन्वयक	04	04	00 (00)
उप कार्यक्रम अधिकारी	40	14	26 (65)
ग्राम रोजगार सहायक	839	246	593(71)

नमूना चयनित विकास खण्ड स्तर पर

पदनाम	स्वीकृत पद	कार्यरत	कमी (*प्रतिशत* में)
उप कार्यक्रम अधिकारी	10	01	09 (90)
ग्राम रोजगार सहायक	330	51	279 (85)

स्रोत: विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

उप कार्यक्रम अधिकारी: किसी भी नमूना चयनित विकासखण्ड में पूर्णकालिक समर्पित कार्यक्रम अधिकारी पदस्थापित नहीं थे। बल्कि, खण्ड विकास अधिकारियों (ख वि अ) को कार्यक्रम अधिकारी का अतिरिक्त प्रभार दिया गया था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि उप कार्यक्रम अधिकारी की राज्य स्तर पर कुल कमी (41 *प्रतिशत*) थी। यद्यपि, यह कमी नमूना चयनित जिलों एवं खण्डों में क्रमशः 65 *प्रतिशत* एवं 90 *प्रतिशत* थी।

चूँकि खण्ड विकास अधिकारी विभिन्न याजनाओं जैसे कि एम पी लैड, एम एल ए लैड, राज्य वित्त आयोग, बारहवाँ एवं तेरहवाँ वित्त आयोग, क्षेत्र पंचायत विकास निधि, स्वर्ण जंयती ग्राम स्वरोजगार योजना, आपदा प्रबंधन, इंदिरा आवास योजना, अटल आवास योजना, दीनदयाल आवास योजना, सभी पेंशन योजनाएँ इत्यादि से जुड़े कार्यों को करने के कारण अधिक भारग्रस्त थे। पूर्णकालिक समर्पित उप कार्यक्रम अधिकारी की अनुपस्थिति ने योजना के सुचारू रूप से कार्यान्वयन को प्रभावित किया। खण्ड विकास स्तर पर लेखापरीक्षा द्वारा संज्ञान में ली गई गंभीर कमियाँ इस प्रकार थी:

- खण्ड स्तर पर कार्यों के निरीक्षण में 47 *प्रतिशत* तक की कमी पाई गई। (प्रस्तर 2.2.14.2 का संदर्भ लें)
- लाभार्थियों द्वारा किये गये कार्यों के सापेक्ष समयान्तर्गत होने वाले भुगतान पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया था। (प्रस्तर 2.2.9.2 का संदर्भ लें)
- तकनीकी प्राक्कलनों में उल्लिखित विवरणों जैसे कि कार्यस्थल की विशिष्ट स्थिति की जाँच किये बिना ही प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान की जा रही थी। (प्रस्तर 2.2.6.4 का संदर्भ लें)
- सामाजिक अंकेक्षण, जो कि वर्ष में दो बार की जगह एक बार की जा रही थी, अनुश्रवण विहीन रहे। (प्रस्तर 2.2.14.3 का संदर्भ लें)

ग्राम रोजगार सहायक : ग्राम रोजगार सहायक मनरेगा के लिए मुख्य क्रियान्वयक थे, क्योंकि वह ग्राम पंचायत एवं कार्यक्रम अधिकारी के बीच की संयोजक कड़ी थे तथा उनके कर्तव्यों में ग्राम पंचायत स्तर पर मनरेगा से संबंधित सभी अभिलेखों, जिसमें निर्धारित लेखे भी शामिल हैं, का रखरखाव करने और यह सुनिश्चित करने कि ये सभी अभिलेख जनता को आसानी से उपलब्ध हों, पंजीकरण की प्रक्रिया की निगरानी, जॉब कार्ड का वितरण, रोजगार आवेदन पत्रों के सापेक्ष दिनांकित रसीद उपलब्ध करवाने, रोजगार आवेदन पत्रों

को देखने, कार्य के आबंटन, मजदूरी के भुगतान, बेरोजगारी भत्ते के भुगतान और यह सुनिश्चित करने कि आवश्यकतानुसार ग्राम सभा की बैठकें एवं सामाजिक अंकेक्षण होता रहे, शामिल थे।

मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों के प्रस्तर 3.1.1 में निर्धारित है कि प्रत्येक ग्राम पंचायत में एक ग्राम रोजगार सहायक होना चाहिए जिसके सापेक्ष राज्य सरकार द्वारा प्रत्येक चार पर्वतीय ग्राम पंचायतों एवं छः मैदानी ग्राम पंचायतों पर एक-एक ग्राम रोजगार सहायक का पद अधिसूचित (जुलाई 2009) किया।

लेखापरीक्षा विश्लेषण में ज्ञात हुआ कि नमूना चयनित 10 विकासखण्डों में ग्राम रोजगार सहायक संवर्ग में अत्यधिक कमी (85 *प्रतिशत*) थी। यद्यपि, नमूना चयनित जिलों और पूरे राज्य में यह कमी क्रमशः 71 और 64 *प्रतिशत* थी। ग्राम रोजगार सहायकों की यह कमी विभिन्न अभिलेखों जैसे कि रोजगार की माँग के सम्बन्ध में पावती रसीद न प्रदान किया जाना, जॉबकार्ड का अनियमित रखरखाव, लाभार्थियों को देरी से भुगतान इत्यादि के रूप में परिलक्षित हुई जिससे कि पात्र लाभार्थी को मिलने वाले लाभ से वंचित रह गये। (प्रस्तर 2.2.9.2 और 2.2.10.1 का संदर्भ लें)

पुनश्य, राज्य में मनरेगा के लिए बनाये गये अन्य संवर्गों जैसे जिला अभियंता, कनिष्ठ अभियंता, कंप्यूटर प्रोग्रामर और ग्राम विकास अधिकारियों में भी कमी पाई गई **(परिशिष्ट 2.8)**।

इंगित किये जाने पर (अगस्त 2012), विभाग ने बताया कि ग्राम रोजगार सहायक के पदों का सृजन उसकी आवश्यकतानुसार राज्य के वित्त विभाग से अनुमोदन प्राप्त कर किया गया जबकि माननीय उच्च न्यायालय द्वारा राज्य में सेवा प्रदाता के माध्यम से भर्ती पर रोक लगाये जाने के कारण (नवम्बर 2009), विभिन्न संवर्गो के रिक्त पदों को नहीं भरा जा सका। प्रकरण की प्रगति के संबंध में, सचिव, ग्राम विकास ने प्रस्थान गोष्ठी के दौरान बताया कि उच्च न्यायालय में अंतिम सुनवाई जारी है।

2.2.13.2 कार्मिकों का अनुचित वितरण

किसी कार्य को सुचारू रूप से करने के लिए कर्मियों का उचित वितरण जरूरी होता है। राज्य, नमूना चयनित जिलों एवं विकासखण्डों की समग्र स्थिति इंगित करती है कि कमी समानुपातिक नहीं थी, परिणामस्वरूप पदों का पक्षपात-पूर्ण वितरण हुआ। चूँकि, राज्य में उप कार्यक्रम अधिकारी संवर्ग में कमी 41 *प्रतिशत* थी जबकि नमूना चयनित जिलों एवं विकासखण्डों में यह क्रमशः 65 और 90 *प्रतिशत* थी। इसी प्रकार, ग्राम रोजगार सहायक संवर्ग में पूरे राज्य में 64 *प्रतिशत* रिक्तियाँ थीं जबकि नमूना चयनित जनपदों एवं विकास खण्डों में यह क्रमशः 71 एवं 85 *प्रतिशत* थी।

समर्पित कर्मियों की अनुपस्थिति/ कर्मियों के अनुचित वितरण से संरचनात्मक व्यवस्था कमज़ोर हुई जिसके परिणामस्वरूप राज्य/ जिला कार्यक्रम समन्वयक/ विकास खण्ड/ ग्राम पंचायत स्तर पर मनरेगा की सुचारू कार्यशैली प्रभावित हुई।

2.2.14 अनुश्रवण तंत्र

2.2.14.1 शिकायत निवारण तंत्र

मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश के प्रस्तर 11.7 में निर्धारित है कि यदि किसी व्यक्ति को योजना के क्रियान्वयन से संबंधित किसी मुद्दे से शिकायत है, तो वह इसे कार्यक्रम अधिकारी के संज्ञान में ला सकता है।

यदि शिकायत कार्यक्रम अधिकारी के विरूद्ध है, तो वह इसे जिला कार्यक्रम समन्वयक या प्रखण्ड अथवा जिला स्तर पर पदेन शिकायत निवारण पदाधिकारी के संज्ञान में ला सकता है और यदि शिकायत जिला कार्यक्रम समन्वयक के विरूद्ध है तो वह इसे राज्य स्तर के शिकायत निवारण प्राधिकारी के संज्ञान में ला सकता है।

मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश के प्रस्तर 9.1.1 में बताया गया है कि अभिलेखों का उचित रखरखाव मनरेगा के कार्यान्वयन की सफलता का एक महत्त्वपूर्ण घटक है। शिकायत पंजिका उन्हीं महत्त्वपूर्ण अभिलेखों में एक है जिसका रखरखाव हर स्तर पर किया जाना था। इस पंजिका में शिकायत की प्राप्ति का दिनांक, शिकायतकर्त्ता का विवरण, इसकी प्रकृति सहित शिकायत का विवरण, शिकायत पर की गई कार्यवाही एवं इसके अंतिम निस्तारण की तिथि का उल्लेख होना था। इस पंजिका का रखरखाव कार्यक्रम अधिकारी/जिला कार्यक्रम समन्वयक/ग्राम पंचायत/ अन्य कार्यदायी संस्थाओं द्वारा किया जाना था।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा द्वारा शिकायतों के निवारण में असामान्य देरी पाई गयी। राज्य स्तर पर शिकायतें तीन वर्षों से ज्यादा समय तक लंबित रहीं। सबसे पुरानी शिकायत तीन वर्षों से ज्यादा वक्त तक लंबित रहीं। इसी प्रकार, नमूना चयनित जिलों के अभिलेखों से स्पष्ट हुआ कि सिर्फ 19 *प्रतिशत* शिकायतों का निवारण 15 दिनों के भीतर किया गया। शेष शिकायतों का निवारण चार से 257 दिनों की देरी से किया गया। साथ ही, 10 विकास खण्डों के शिकायतों से संबंधित अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि तीन विकास खण्डों- पौड़ी जिले के खिर्सू एवं एकेश्वर विकास खण्ड एवं देहरादून के चकराता विकासखण्ड के शिकायत पंजिकाओं में 2008-09 से 2011-12 के दौरान प्रविष्टियाँ रिक्त थी। शेष सात नमूना चयनित विकासखण्डों में 2008-09 से 2011-12 के दौरान सिर्फ 26 शिकायतें पंजीकृत की गई।

शिकायतों के निवारण में देरी इस ओर स्पष्ट इंगित कर रही थीं कि जन शिकायत गंभीरता से नहीं ली जा रही थीं।

इस ओर इंगित किये जाने पर (अगस्त 2012), विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2012) कि राज्य स्तर पर लंबित रहने का कारण यह था कि प्राप्त शिकायतें संबंधित जिला कार्यक्रम समन्वयकों को वांछित कार्यवाही हेतु भेजी गयी थी जिसे कर्मियों की कमी के कारण समय पर नहीं निपटाया जा सका था। ग्राम पंचायत स्तर पर शिकायत पंजिका का रखरखाव न होने के संदर्भ में विभाग ने बताया कि प्रत्येक स्तर पर शिकायत पंजिका के रखरखाव हेतु निर्देश जारी किये गये हैं।

2.2.14.2 कार्यों के पर्यवेक्षण में कमी

मनरेगा परिचालन दिशानिर्देश के प्रस्तर 10.3.1 के अनुसार, कार्यालयीन पदाधिकारियों द्वारा क्षेत्र स्तर पर कार्यों के आंतरिक सत्यापन हेतु त्रैमासिक लक्ष्य निर्धारित किये गये थे जिसके अनुसार सत्यापन कार्यों का खण्ड स्तर पर 100 *प्रतिशत*, जिला स्तर पर 10 *प्रतिशत* एवं राज्य स्तर पर दो *प्रतिशत* किया जाना था।

राज्य स्तर, चयनित जिलों, विकासखण्डों एवं ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की संवीक्षा में ज्ञात हुआ कि विभिन्न स्तरों पर किये जा रहे निरीक्षण से संबंधित किसी भी स्थायी अभिलेखों का रखरखाव नहीं किया जा रहा था। यद्यपि, 2008-09 से 2011-12 के दौरान कार्यों के निरीक्षण से संबंधित उपलब्ध करायी गयी सूचनायें नीचे **तालिका-2.2.11** में दी गई हैं:

तालिका-2.2.11

कार्यों की संख्या जिनका निरीक्षण किया जाना था	निरीक्षण किये गये कार्यों की संख्या	कमी (*प्रतिशत* में)
राज्य स्तर		
2826	147	*95*
जनपद स्तर (चार नमूना चयनित)		
4574	4693	शून्य
कर्यक्रम अधिकारी स्तर (10 नमूना चयनित)		
11527	6061	*47*

स्रोत: विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

चूँकि मासिक प्रगति प्रतिवेदन में दिखाये गये आँकड़ों के साक्ष्य के रूप में निरीक्षण से संबंधित किसी भी स्थायी अभिलेखों का रखरखाव किसी भी स्तर पर नहीं किया गया था, लेखापरीक्षा द्वारा निरीक्षणों के प्रभाव को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

प्रस्थान गोष्ठी के दौरान, सचिव, ग्राम्य विकास ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया कि किए गये निरीक्षण के संबंध में निरीक्षण लागबुक के रखरखाव हेतु निर्देश जारी किये गये हैं।

2.2.14.3 पारदर्शिता और सार्वजनिक जवाबदेही

परियोजनाओं के क्रियान्वयन में सार्वजनिक जवाबदेही को सुनिश्चित करने हेतु मनरेगा सामाजिक अंकेक्षण के माध्यम से निरंतर सतर्कता प्रदान करता है जो कि हर छः महीने में एक बार, लोगों को पारदर्शिता और जबाबदेही के साथ अनुपालन की समीक्षा करने और मनरेगा के सभी कार्यों का विस्तृत लोक-लेखापरीक्षण संचालित करने का अवसर देते हुए, की जानी थी। प्रशासन और निर्णयन प्रक्रिया में पारदर्शिता बढाने के लिए, निर्णयन में प्रभावित व्यक्तियों की भागीदारी, प्रभावित लोगों के प्रति जबाबदेही और शिकायत के जबाब में निवारण हेतु, सामाजिक अंकेक्षण आयोजित की जानी आवश्यक थी।

नमूना चयनित के 100 ग्राम पंचायतों के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान, 39 ग्राम पंचायतों ने सामाजिक अंकेक्षण से संबंधित अभिलेख नहीं दिये/दिखाये। साथ ही, यह भी ज्ञात हुआ कि 49 ग्राम पंचायते दो के निर्धारित मानक के सापेक्ष मात्र एक बार सामाजिक अंकेक्षण सम्पादित कर रही थीं। विवरण नीचे **तालिका-2.2.12** में दिया गया हैः

तालिका-2.2.12

वर्ष	नमूना-जाँच किये गये ग्राम पंचायतों की संख्या	मानकानुसार किये जाने वाले सामाजिक अंकेक्षणों की संख्या	ग्राम पंचायतों की संख्या जहाँ सामाजिक अंकेक्षण किये गये (वर्ष में एक बार)	ग्राम पंचायतों की संख्या जहाँ सामाजिक अंकेक्षण किये गये (वर्ष में दो बार)	ग्राम पंचायतों की संख्या जिन्होंने विवरण नहीं दिया	ग्राम पंचायतों की संख्या जहाँ सामाजिक अंकेक्षण नहीं किये गये
2008-09	100	200	44	00	39	17
2009-10	100	200	50	11	39	00
2010-11	100	200	49	12	39	00
2011-12	100	200	49	12	39	00

स्रोतः ग्राम पंचायतों द्वारा दी गयी सूचना।

किये गये सामाजिक अंकेक्षणों को कार्यवाही पंजिका में अभिलिखित किया जा रहा था और इस संबंध में कोई पृथक कार्यवृत्त तैयार नहीं किये जा रहे थे।

सम्पादित सामाजिक अंकेक्षण के कार्यवृत्त के साथ ही अनियमितताएँ अभिलिखित नहीं की जा रही थीं जिसका परिणाम यह हुआ कि लेखापरीक्षा उठायी गयी आपत्तियों एवं उनके निराकरण को सत्यापित नहीं कर सका। यद्यपि, 10 विकास खण्डों के 100 ग्राम पंचायतों में पड़ने वाले 1000 लाभार्थियों के लाभार्थी सर्वेक्षण में ज्ञात हुआ कि 804 लाभार्थियों (80 *प्रतिशत*) को सामाजिक अंकेक्षण का कोई ज्ञान नहीं था जो इस तथ्य की ओर इशारा कर रहे थे कि लोगों की भागीदारी सुनिश्चित नहीं की जा रही थी, जो कि इस अधिनियम के प्रावधान को निष्प्रभावी बना रहा था।

प्रस्थान गोष्ठी के दौरान सचिव, ग्राम्य विकास ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया कि वर्ष में दो बार सामाजिक अंकेक्षण करने एवं बैठकों के कार्यवृत्त को निर्धारित प्रारूप में अभिलिखित करने हेतु निर्देश जारी किये गये हैं।

2.2.15 निष्कर्ष

एम आई एस एवं मासिक प्रगति प्रतिवेदन के आँकड़ों में असमानता थी जो मनरेगा वेबसाईट पर आँकड़े अपलोड करने से पूर्व आँकड़ों की विश्वसनीयता की जाँच के किसी तन्त्र के विद्यमान नहीं होने को दर्शाता है। इसके कारण एम आई एस की विश्वसनीयता खतरे में है जो कि भारत सरकार और प्रबद्ध नागरिकों द्वारा उपयोग किया जाता है। इसके अतिरिक्त, समृद्ध योजना की पूरी प्रक्रिया समृद्ध एम आई एस आँकडों पर आधारित है। राज्य ने राज्य रोजगार गारंटी परिषद की स्थापना की लेकिन नियमित अन्तराल पर इसकी बैठकें नहीं हो रही थीं जिसके कारण आयोजना एवं अनुश्रवण जैसे मुख्य नीतिगत निर्णय उपेक्षित रहे। ग्राम्य विकास मंत्रालय द्वारा सुझाए गए प्रशासनिक प्रतिरूप को अपनाया गया लेकिन 41 से 90 *प्रतिशत* तक की कमी प्रमुखतः उप कार्यक्रम अधिकारी एवं ग्राम रोजगार सहायक संवर्ग में देखी गयी। जिसने राज्य में योजना के संचालन को बुरी तरह प्रभावित किया। वर्ष 2008-2013 के लिए ₹ 87.92 लाख की लागत से तैयार जिला पर्सपेक्टिव योजना निरर्थक थी क्योंकि तीन वर्ष से अधिक समयावधि व्यतीत होने के पश्चात भी इसका अनुमोदन नहीं हुआ था।

योजना का प्राथमिक उद्देश्य, जिसमें लक्षित ग्रामीण समुदाय को निर्धारित मजदूरी दरों पर 100 दिनों का वार्षिक रोजगार उपलब्ध कराते हुए उनके जीवन स्तर की सुरक्षा को सुनिश्चित करना था, प्राप्त नहीं किया जा सका, क्योंकि 2007-08 से 2011-12 की अवधि के दौरान केवल दो से चार *प्रतिशत* पंजीकृत परिवारों को ही 100 दिनों का रोजगार उपलब्ध कराया जा सका। राज्य सरकार द्वारा रोजगार के लिये निर्धारित आवेदन प्रारूप में अलग से दिनांक का कॉलम नहीं था जिससे आवेदक रोजगार की माँग करता जबकि मनरेगा परिचालन दिशानिर्देशों के नमूना प्रारूप में यह प्रावधानित था। अतः रोजगार प्रदान किये जाने में विलंब को किसी स्तर पर सुनिश्चित नहीं किया जा सका। जिससे राज्यपोषित बेरोजगारी भत्ता दिये जाने का कोई अवसर नहीं था। परिणामस्वरुप, लेखा परीक्षा ने किसी लाभार्थी को प्रदत्त बेरोजगारी भत्ता का एक भी प्रकरण नहीं पाया। लेखा परीक्षा नें लाभार्थियों को भुगतान में औसतन 74 दिनों का विलम्ब पाया जो कि अधिकतम 669 दिनों (लगभग दो वर्ष) का था, जिसके लिए किसी भी लाभार्थी को कोई क्षतिपूर्ति नहीं दी गई। योजना के अन्तर्गत परिसम्पत्ति सृजन के रखरखाव के लिए कोई व्यय नहीं किया गया। कार्यों के निरीक्षण एवं

अनुश्रवण से सम्बन्धित कोई स्थाई अभिलेख का रख रखाव किसी भी स्तर पर नहीं किया गया था। अधिकतर ग्राम पंचायतों में वर्ष में निर्धारित दो सामाजिक अंकेक्षण के सापेक्ष एक सामाजिक अंकेक्षण ही आयोजित किया जा रहा था।

इस प्रकार, यद्यपि योजना वर्ष 2006 में प्रारम्भ हुई थी, विभिन्न कारकों जैसा कि ऊपर बताया गया है के कारण योजना की कमी और अकुशल कार्यान्वयन से ग्रसित रहीं और 100 दिनों का गारंटीशुदा रोजगार प्रदान करने का लक्ष्य पूरा नहीं किया जा सका।

2.2.16 अनुशंसाएँ

सरकार इस पर विचार कर सकती है कि;

- कार्यदायी संस्थाओं द्वारा मनरेगा वेबसाईट में अपलोड की गयी प्रबन्धन सूचना प्रणाली आँकड़े और मासिक प्रगति प्रतिवेदन आँकड़े के सम्बन्ध में उचित मानचित्रण सुनिश्चित किया जाए।
- मनरेगा योजना का नियोजन, अनुश्रवण, शिकायत निवारण और सामाजिक अंकेक्षण जैसे मुद्दों से निपटने के लिए राज्य रोजगार गारंटी परिषद की नियमित बैठकें सुनिश्चित की जाए।
- राज्य के वार्षिक योजना और श्रम बजट को अन्तिम रुप देते समय ग्राम पंचायतों द्वारा तैयार किये गये वार्षिक कार्य योजनाओं को महत्व दिया जाए।
- ग्रामीण लोगों को योजना के लाभ और प्रावधानों के बारे में मास मीडिया प्रचार-प्रसार के माध्यम से और अधिक जागरुक बनाया जाए।
- ग्राम पंचायतों को आगामी वार्षिक कार्य योजना में पूर्व में सृजित सम्पत्तियों के रख रखाव के लिए प्रावधान करने हेतु प्रोत्साहित किया जाए।
- अनुश्रवण तंत्र, सामाजिक अंकेक्षण और जनता की शिकायतों के निवारण को मजबूत किया जाए।

विषयक लेखापरीक्षा

निर्वाचन विभाग

2.3 निर्वाचन विभाग पर विषयक लेखापरीक्षा

2.3.1 परिचय

भारत के संविधान के अनुच्छेद 324 के तहत चुनाव आयोग को संसद और राज्य विधान सभाओं के चुनाव कराने की जिम्मेदारी सौंपी गयी है। लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम 1951 की धारा 20 में प्रावधान है कि राज्य के मुख्य निर्वाचन अधिकारी, (सी ई ओ, अपने आप में नियंत्रण प्राधिकारी) राज्य में लोकसभा और विधानसभा के स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव कराने के लिये भारत के निर्वाचन आयोग (ई सी आई) के नियंत्रण और दिशा निर्देश के अंतर्गत, समग्र प्रभारी है। इसके अलावा भारतीय संविधान के अनुच्छेद 243-K और 243-ZA एवं अन्य प्रासंगिक अधिनियम और नियम के तहत उत्तराखण्ड में पंचायत और शहरी स्थानीय निकाय के चुनाव, राज्य निर्वाचन आयोग उत्तराखण्ड जो कि सी ई ओ के अतिरिक्त एक अन्य निकाय है, के अधीक्षण, दिशा-निर्देश और नियंत्रण में आयोजित किये जाते हैं।

राज्य की कुल जनसंख्या 101.17 लाख[11] है, जिसमें से 62.78 लाख[12] (62 *प्रतिशत*) योग्य मतदाता हैं। उत्तराखण्ड राज्य में 5 लोक सभा सीटें व 70 विधान सभा सीटें हैं।

2.3.2 संगठनात्मक ढ़ाँचा

निर्वाचन विभाग के संगठनात्मक ढ़ाँचे को नीचे **चार्ट-I** में दर्शाया गया है:

चार्ट-I



2.3.3 लेखापरीक्षा का कार्य क्षेत्र एवं पद्धति

लेखापरीक्षा के दौरान चुनाव विभाग की नियमितता मुद्दों एवं प्रभावोत्पादकता की जाँच हेतु मुख्य निर्वाचन अधिकारी, देहरादून एवं 13 जिला निर्वाचन कार्यालयों में से, 10[13] जिला निर्वाचन कार्योलयों के अभिलेखों की

[11] 2011 की जनगणना के अनुसार।

[12] 32.84 लाख पुरुष मतदाता एवं 29.94 लाख महिला मतदाता।

[13] अल्मोड़ा, चमोली, देहरादून, हरिद्वार, नैनीताल, पौड़ी, पिथौरागढ़, टिहरी, उधमसिंहनगर एवं उत्तरकाशी।

नमूना जाँच की गई। 2009-10 से 2011-12 तक 3 वर्ष की अवधि का समावेश करते हुए मई-जुलाई 2012 के मध्य लेखापरीक्षा संपन्न की गई जिसमें लोकसभा चुनाव 2009 (अप्रैल/मई) और विधान सभा 2012 (जनवरी) के साथ दो विधानसभा सीटों[14] के उपचुनाव भी शामिल थे।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर 17 दिसम्बर 2012 को अतिरिक्त सचिव एवं संयुक्त मुख्य निर्वाचन अधिकारी के साथ प्रस्थान गोष्ठी में विचार विमर्श किया गया। शासन के विचार प्रतिवेदन के प्रासंगिक पैराओं के सापेक्ष उपयुक्त स्थानों में सम्मिलित कर लिये गये।

2.3.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

विषयक लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारण करना था कि क्या:

- मतदाता सूची और मतदाता फोटो पहचान पत्र (ई पी आई सी) समय पर तैयार किये गये और पात्र मतदाताओं को शामिल किया गया;
- व्यय ई सी आई मापदण्डों के अनुसार किया गया;
- चुनाव कार्य में लगे हुये कर्मियों के अग्रिम भुगतान का समायोजन समय पर किया गया; और
- मानव संसाधन का अधिकाधिक उपयोग किया गया।

2.3.5 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा मानदण्ड निम्न स्रोतों से निष्कर्षित किये गये:

- सामान्य वित्तीय नियम और कोषीय नियम;
- भारत सरकार द्वारा संकलित निर्वाचन विधि निर्देशिका;
- रिटर्निंग अधिकारी की हस्तपुस्तिका; एवं
- ई सी आई दिशानिर्देशों तथा सरकार द्वारा समय-समय पर जारी किये अनुदेश/ आदेश।

2.3.6 वित्तीय स्थिति

लोक सभा चुनाव आयोजित करने के लिये चुनाव खर्च पूर्णतया केन्द्र सरकार द्वारा वहन किया जाता है और विधानसभा चुनाव के संबंध में यह पूर्णतया राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाता है। स्थापना, मतदाता फोटो पहचान पत्र/निर्वाचक नामावलियों की तैयारी एवं मुद्रण के खर्च, दोनों चुनावों के लिये, राज्य और केन्द्र के बीच समान रूप से वहन किया जाता है। निर्वाचन विभाग के संबंध में वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान आवंटित धनराशि और वास्तविक व्यय का विवरण निम्न **तालिका-2.3.1** में दिए हैः

तालिकाः 2.3.1 *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	मतदाता सूची की तैयारी एवं मुद्रण			लोक सभा चुनाव			विधानसभा चुनाव		
	आबंटन	व्यय	समर्पण	आबंटन	व्यय	समर्पण	आबंटन	व्यय	समर्पण
2009-10	8.38	5.95	2.43	18.60	17.80	0.80	0.89	0.45	0.44
2010-11	10.13	9.14	0.99	0.48	0.46	0.02	0.06	0.04	0.02
2011-12	9.44	7.89	1.55	0.58	-	0.58	23.20	20.61	2.59
कुल	**27.95**	**22.98**	**4.97**	**19.66**	**18.26**	**1.40**	**24.15**	**21.10**	**3.05**

[14] मई 2009 में कपकोट एवं सितम्बर 2009 में विकासनगर।

उपरोक्त तालिका में उल्लिखित व्यय स्थापना, निर्वाचक नामावलियों की तैयारी एवं मुद्रण/ मतदाताओं को फोटो पहचान पत्र जारी करना, चुनावी व्यवस्था, मतदान एवं गणना आदि के लिये तैनात कर्मियों के यात्रा भत्ता, पारिश्रमिक और हल्के जलपान आदि की व्यवस्था हेतु है।

2.3.7 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

सी ई ओ के पास उपलब्ध आँकड़ो के अनुसार राज्य में 62.78 लाख वैध मतदाताओं में से 62.68 लाख मतदाताओं (99.84 *प्रतिशत*) को मतदाता फोटो पहचान पत्र उपलब्ध करा दिये गये हैं। 01 जनवरी 2012 तक 62.78 लाख वैध मतदाताओं में से 62.65 लाख मतदाताओं (99.79 *प्रतिशत*) की फोटो राज्य की मतदाता सूची में उपलब्ध थी। विभाग के द्वारा लोकसभा चुनाव 2009 तथा विधानसभा चुनाव 2012 संपन्न कराये गये तथा लेखापरीक्षा में समावेशित समय के दौरान किसी प्रकार का पुनर्मतदान, आचार संहिता के उल्लंघन तथा चुनाव ड्यूटी में तैनात कार्मिकों के असमायोजित क्षतिपूर्ति का कोई प्रकरण प्रकाश में नहीं आया। विभाग ने विभिन्न स्रोतों के माध्यम से लोगों के बीच जागरूकता अभियान के लिये आवश्यक कदम उठाये जैसे प्रिंट मीडिया, इलेक्ट्रानिक मीडिया, गैर सरकारी संगठनों, स्वयं सेवक संगठनों, शैक्षिक संगठनों आदि।

चुनाव खर्च और अन्य अनुपालन मुद्दों पर कुछ प्रमुख लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित प्रस्तरों में उल्लिखित हैं:

2.3.7.1 निर्धारित सीमा से अधिक व्यय

अ. राज्य सरकार ने (फरवरी 2004) में राज्य के प्रत्येक विधानसभा क्षेत्र के चुनाव प्रक्रिया के प्रबंधन आदि के लिये तंबू, बैरिकेडिंग, फर्नीचर, प्रकाश, ध्वनि आदि की व्यवस्था पर होने वाले खर्च के लिये ₹ 0.80 लाख की वित्तीय सीमा निर्धारित की थी।

लोक सभा चुनाव 2009 से संबंधित 10 जिला निर्वाचन कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जाँच तथा मुख्य निर्वाचन कार्यालय से संग्रहित सूचना के आधार पर लेखापरीक्षा ने पाया कि 13 जिला निर्वाचन कार्यालयों में से 11 जिला निर्वाचन कार्यालयों में ठेकेदारों/फर्मों द्वारा ₹ 175.84 लाख के प्रस्तुत किये गये बिलों/दावे के विरूद्ध, विभागीय अधिकारियों द्वारा, विवरणों के सत्यापन के बाद ठेकेदारों/फर्मों को ₹ 137.53 लाख का भुगतान किया गया जो कि अनुमन्य निर्धारित राशि ₹ 42.40 लाख से ₹ 95.13 लाख अधिक थी। जिलों में अनुमन्य सीमा से अधिक व्यय का *प्रतिशत* 38 से 502 के बीच था (विस्तृत विवरण **परिशिष्ट-2.9** में)।

लेखापरीक्षा में अभिलेखों की जाँच के दौरान यह भी पाया गया कि मुख्य निर्वाचन अधिकारी (अक्टूबर 2009) ने भी निर्धारित सीमा से अधिक व्यय पर गंभीरता व्यक्त करते हुये कहा कि जिला निर्वाचन कार्यालयों द्वारा व्यय करते समय मितव्ययिता पर ध्यान नहीं दिया गया। मुख्य निर्वाचन अधिकारी ने उद्धरण करते हुये टिप्पणी की कि बागेश्वर में जलरोधक (वाटरप्रूफ) तंबूओं, सी एफ एल का किराया ₹ 200/- प्रतिदिन, नैनीताल, अल्मोड़ा व चमोली में बल्बों के किराये क्रमश: ₹ 10/- प्रतिदिन, ₹ 11/- प्रतिदिन, ₹ 9.50/- प्रतिदिन का कोई औचित्य नहीं था।

ब. इसी प्रकार, सरकार ने (अक्टूबर 2009) राज्य के विधानसभा चुनाव फरवरी 2012 के लिए प्रत्येक विधानसभा क्षेत्र के चुनाव प्रक्रिया के प्रबंधन में होने वाली तंबूओं, बैरिकेडिंग, फर्नीचर, प्रकाश और ध्वनि आदि व्यवस्थाओं के लिये ₹ 1.60 लाख की वित्तीय सीमा निर्धारित की थी।

मुख्य निर्वाचन अधिकारी द्वारा विधानसभा चुनाव 2012 से संबंधित संग्रहित सूचना और 13 जिला निर्वाचन कार्यालयों में से 10 के अभिलेखों की जाँच के दौरान लेखापरीक्षा ने यह पाया कि तंबू, बैरिकोडिंग फर्नीचर और ध्वनि-प्रकाश आदि की व्यवस्थाओं को अंतिम रूप देने के लिये निविदायें आमंत्रित करते वक्त जिला निर्वाचन अधिकारियों के द्वारा उपरोक्त वित्तीय सीमा को संज्ञान में नहीं लिया गया था। ठेकेदारो/फर्मो के द्वारा ₹ 271.63 लाख के प्रस्तुत किये गये बिलों के दावे के विरूद्ध, विभागीय अधिकारियों ने, विवरणों के सत्यापन के बाद, ₹ 222.02 लाख के भुगतान की अनुशंसा की। जिसमें से ₹ 92.33 लाख ठेकेदारों/फर्मों को भुगतान कर दिया गया व अतिरिक्त धन की अपेक्षा में ₹ 129.69 लाख अभी भी ठेकेदारों/फर्मों को देय है (अगस्त 2012 के अनुसार)। अनुशंसित ₹ 222.02 लाख की राशि, अनुमन्य व्यय ₹ 80 लाख की राशि से ₹ 142.02 लाख अधिक थी। जिलों में अनुमन्य सीमा से अधिक व्यय का *प्रतिशत* 97 से 340 के बीच था। (विस्तृत विवरण **परिशिष्ट-2.10** में)

इसे इंगित करने पर सरकार ने उपर्युक्त दोनों मामलों में तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (दिसम्बर 2012) कि चुनाव खर्च प्रकृति में आपातिक थे और आवश्यकताओं के अनुसार किये गये थे। विधान सभा चुनाव 2012 के संबंध में सरकार ने कहा कि चुनाव (30 जनवरी 2012) तथा मतगणना (04 मार्च 2012) के बीच लंबे अन्तराल के कारण कानून व्यवस्था, इलेक्ट्रानिक वोटिंग मशीन (ई वी एम) तथा चुनाव सामग्री की सुरक्षा व्यवस्था पर अधिक व्यय हुआ। सरकार का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि चुनाव व्यय से संबंधित दावे/बिल की राशि निर्धारित व्यय सीमा से कहीं अधिक थे।

2.3.7.2 मतदान कर्मचारियों का असमायोजित अग्रिम परिश्रमिक

ई सी आई के मापदण्डों (जनवरी 2009) के अनुसार, मतदान व गिनती आदि कार्यों में तैनात कर्मचारियों को निर्धारित दरों के अनुसार पारिश्रमिक का भुगतान किया गया था। विभाग द्वारा चुनाव कार्यों में नियुक्त कर्मिकों को एकमुश्त राशि अग्रिम के रूप में प्रदान की गई थी जिसका समायोजन संबंधित व्यक्ति द्वारा प्रस्तुत बिलों के माध्यम से किया जाना था।

इस संबंध में सभी जिला निर्वाचन अधिकारियों को सी ई ओ (फरवरी 2012) द्वारा अनुदेश दिया गया था कि समायोजन के बिल मतदान कर्मियों से प्राप्त कर लिये जाये और सभी अग्रिम व शेष राशियों का समायोजन वित्तीय वर्ष 2011-12 में आवश्यक रूप से कर लिया जाये। जाँच-परीक्षित जिला निर्वाचन कार्यालयों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि विधान सभा चुनाव 2012 के दौरान विभाग द्वारा ₹ 2.04 करोड़[15] का कुल अग्रिम मतदान कर्मचारियों को प्रदान किया गया, जिसमें से केवल ₹ 65.20 लाख (32 *प्रतिशत*) को वित्तीय वर्ष 2011-12 के अंत तक समायोजित किया गया था और ₹ 1.39 करोड़[16] के शेष अग्रिम लेखापरीक्षा की तिथि (मई-जुलाई 2012) तक असमायोजित थे।

---

[15] अल्मोड़ाः ₹ 11.46 लाख, चमोलीः ₹ 15.43 लाख, देहरादूनः ₹ 37.00 लाख, हरिद्वारः ₹ 33.89 लाख, नैनीतालः ₹ 23.54 लाख, पौड़ीः ₹ 19.50 लाख, पिथौरागढ़ः ₹ 8.57 लाख, टिहरीः ₹ 19.51 लाख, उधमसिंहनगरः ₹ 20.98 लाख एवं उत्तरकाशीः ₹ 14.18 लाख।

[16] अल्मोड़ाः ₹ 2.87 लाख, चमोलीः ₹ 15.43 लाख, देहरादूनः ₹ 28.75 लाख, हरिद्वारः ₹ 32.18 लाख, नैनीतालः ₹ 7.04 लाख, पौड़ीः ₹ 13.18 लाख, पिथौरागढ़ः ₹ 7.21 लाख, टिहरीः ₹ 19.51 लाख, उधमसिंहनगरः ₹ 1.99 लाख एवं उत्तरकाशीः ₹ 10.70 लाख।

इसे इंगित किये जाने पर सरकार (दिसम्बर 2012) ने उत्तर दिया कि मतदान कर्मचारियों को प्रदत्त ₹ 1.39 करोड़ के असमायोजित अग्रिम के खिलाफ ₹ 1.35 करोड़ का समायोजन करा लिया गया था और संबंधित जिला निर्वाचन अधिकारियों को अनुदेश जारी किये गये है कि अवशेष ₹ 4.23 लाख की राशि तुरंत समायोजित किया जाये ताकि इसे चालू वित्तीय वर्ष में समायोजित किया जा सके। उत्तर इस तथ्य को दर्शाता है कि सी ई ओ द्वारा जिला अधिकारियों को दिये गये अनुदेश कि सभी बिलों का समायोजन वित्तीय वर्ष 2011-12 में अनिवार्य रूप से कर लिया जाये, का अनुपालन नहीं किया गया तथा अभी तक (दिसम्बर 2012) बिलों का समायोजन किया जाना है।

इस प्रकार मतदान कर्मिकों को दिये गये अग्रिमों का समायोजन समय पर करने में विभाग विफल रहा है।

2.3.7.3 मानव संसाधन प्रबंधन

मानव संसाधन प्रबन्धन में अवश्यंभावित है कि संगठन के संचालन एवं लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु विभागीय गतिविधियों का उचित ध्यान रखते हुये एवं उचित/पारदर्शी नीतियाँ संरचित/अनुवर्तित कर नियमित अन्तरालो में कर्मचारियों की माँग का निर्धारण एवं समीक्षा की जाती है। लेखापरीक्षा की तिथि तक विभाग के कर्मचारियों की स्थिति का विवरण नीचे **तालिका-2.3.2** में सारणीबद्ध हैः

तालिका: 2.3.2

पदनाम	स्वीकृत पद	कार्यरत व्यक्ति	रिक्त पद	रिक्त पदों का *प्रतिशत*
मुख्यालय स्तर पर				
मुख्य निर्वाचन अधिकारी	01	01	-	-
संयुक्त मुख्य निर्वाचन अधिकारी	01	01	-	-
सहायक मुख्य निर्वाचन अधिकारी	01	-	01	100
अनुभाग अधिकारी	02	01	01	50
वरिष्ठ सहायक	04	02	02	50
कनिष्ठ सहायक	09	04 (उपनल से अनुबंध पर)	05	56
जिला स्तर पर				
सहायक जिला निर्वाचन अधिकारी	13	12	01	7.69
वरिष्ठ सहायक	42	42	-	-
कनिष्ठ सहायक	30	02 (इनमें से 1 उपनल से अनुबंध के आधार पर)	28	93

स्रोतः- सी ई ओ द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि विभाग वर्ष 2009 से सहायक मुख्य निर्वाचन अधिकारी के बिना चल रहा था जो सभी विभागीय कार्यों में सी ई ओ की सहायता करता है और विभाग के मुख्यालय में एक ऐसा महत्वपूर्ण पद है जिसके माध्यम से प्रस्ताव और फाइलें उच्च स्तरीय अधिकारियो के पास अनुमोदन हेतु अग्रसारित की जाती है। इसके अतिरिक्त विभाग में स्वीकृत क्षमता के विपरीत एक अनुभाग अधिकारी तथा 33 कनिष्ठ सहायकों की भी कमी थी। लेखापरीक्षा ने यह भी अवलोकन किया कि कनिष्ठ सहायकों की कमी के कारण मतदान कर्मिकों के अग्रिमों के समायोजन व अन्य प्रशासनिक कार्यों में अत्यधिक देरी हुई।

प्रस्थान गोष्ठी के दौरान संयुक्त सी ई ओ ने कहा कि विभाग, लगातार चुनाव कार्यों में व्यस्त रहने से रिक्त पदों को नहीं भर पाए। इसके अलावा सरकार (दिसम्बर 2012) ने यह भी कहा कि ग्रुप 'सी' (कनिष्ठ सहायकों) के पदों को भरने का अनुमोदन कार्मिक विभाग से प्राप्त कर लिया गया है तथा मौजूदा पदों को भरने की प्रक्रिया प्रगति पर है।

2.3.8 अन्य रोचक बिंदु

2.3.8.1 जब्त जमानत राशि को सरकारी खाते में जमा न करना

लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 158 के अन्तर्गत लोकसभा तथा विधानसभा चुनावों के उन प्रत्याशियों की जमानत की राशि जब्त की जाती है जो कुल पड़े मतों का छठा भाग प्राप्त करने में असफल हों। रिटर्निंग अधिकारी की हस्तपुस्तिका के 16वें अध्याय के प्रस्तर 8.2 के अनुसार जब्त जमानत राशि सरकार के राजस्व खाते में जमा की जाती है।

सात जिला निर्वाचन कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जाँच और सी ई ओ देहरादून द्वारा प्राप्त सूचना से यह पता चलता है कि चुनाव विभाग द्वारा विधान सभा चुनाव 2012 के 664 प्रत्याशियों की ₹ 46.85 लाख की जमानत राशि जब्त की गई। इसमें से ₹ 33.25 लाख सरकार के राजस्व खाते[17] में जमा होने के बजाय सिविल जमा खाते (मुख्य लेखाशीर्ष 8443)[18] में पड़े (अगस्त 2012 तक) थे। जिला निर्वाचन अधिकारी द्वारा जमानत राशि को गलत लेखाशीर्ष में प्रतिधारण करना नियमों का उल्लंघन था।

इसे इंगित करने पर सरकार ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2012) कि 7 जिलों में से 5 जिलों की जमानत राशि को सरकारी खाते में जमा करा दिया गया है तथा शेष दो राज्यों (चमोली और उधमसिंहनगर) को भी सरकारी खाते में तुरन्त जमा कराने हेतु अनुदेश जारी कर दिये गये हैं।

2.3.8.2 रोकड़ तिजोरी में अनाधिकृत रूप से धन का प्रतिधारण

वित्तीय नियम[19] का सामान्य सिद्धांत है कि सरकारी खाते में लंबित सभी धनराशि सरकारी खजाने या ऐसे बैंक जिसे सरकार के द्वारा प्राधिकृत किया गया हो, में आवश्यक रूप से रखे जाने चाहिये तथा ऐसा कोई भी धन तब तक बैंक या सरकारी खजाने से निकासी नहीं किया जाना चाहिये जब तक तुरंत संवितरण अपेक्षित न हो।

चयिनत जिलों के लेखापरीक्षा जाँच में यह तथ्य प्रकाश में आया कि आठ जिलों में सरकार की विशेष अनुमति के बिना चुनाव के दौरान भारी राशियाँ खज़ाने से निकाली गई (डी डी ओ द्वारा ए सी बिलों के माध्यम से) जो रोकड़ तिजोरियों में लंबे समय तक रखी पड़ी थीं, जबकि विधान सभा चुनाव 2012 की मतगणना मार्च 2012 को पूर्ण हो चुकी थी। रोकड़ तिजोरी में अवशेष धनराशि जो कि विधान सभा चुनाव 2012 के लिये वित्तीय वर्ष 2011-12 के अंत में खजाने से निकाली गयी (जनवरी/फरवरी) तथा लेखापरीक्षा की तिथि (मई/जुलाई 2012) तक की लंबित स्थिति को निम्न **तालिका-2.3.3** में दर्शाया गया है:

---

[17] 0070-अन्य प्रशासनिक सेवायें-02-चुनाव-104-शुल्क, दण्ड और जब्त की गई अन्य प्राप्तियाँ-जब्त की गई सुरक्षा जमा राशि।

[18] बागेश्वरः ₹ 1.10 लाख; चमोलीः ₹ 2.10 लाख; देहरादूनः ₹ 5.60 लाख; हरिद्वारः ₹ 10.85 लाख; नैनीतालः ₹ 5.15 लाख; पिथौरागढ़ः ₹ 1.70 लाख एवं उधमसिंहनगरः ₹ 6.75 लाख।

[19] वित्तीय हस्तपुस्तिका (खण्ड-V), भाग-I का प्रस्तर-20 एवं 162 और कोषागार नियम-3।

तालिका: 2.3.3 *(₹ लाख में)*

क्र.सं.	कार्यालय का नाम	31 मार्च 2012 को अवशेष नकद धनराशि	लेखापरीक्षा की तिथि तक अवशेष धनराशि
1.	डी ई ओ, अल्मोड़ा	18.27	-
2.	डी ई ओ, देहरादून	17.37	3.18
3.	डी ई ओ, हरिद्वार	26.47	7.66
4.	डी ई ओ, नैनीताल	15.43	0.63
5.	डी ई ओ, पौड़ी	59.95	3.42
6.	डी ई ओ, पिथौरागढ़	7.82	0.28
7.	डी ई ओ, ऊधमसिंहनगर	5.35	-
8.	डी ई ओ, उत्तरकाशी	32.25	0.01
कुल योग		**182.91**	**15.18**

इस प्रकार उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि जिला निर्वाचन अधिकारी के द्वारा अधिक मात्रा में नकद राशि को अनाधिकृत रूप से अपने रोकड़ तिजोरी में प्रतिधारित किया गया जो कि वित्तीय नियमों के प्रावधानों का उल्लंघन है।

इसे इंगित किये जाने पर सरकार ने तथ्य को स्वीकार किया और बताया (दिसम्बर 2012) कि सभी जिला निर्वाचन अधिकारियों को आवश्यक अनुदेश निर्गत किये जा चुके हैं कि किसी भी परिस्थिति में भारी मात्रा में नकदी को रोकड़ तिजोरी में नहीं रखा जाये।

2.3.8.3 स्रोत पर कर की कटौती न करना

आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 194 (सी) के अनुसार सभी डी डी ओ का यह कर्त्तव्य है कि वह फर्म/ठेकेदारों को, किये गये कार्य एवं आपूर्ति के एवज में भुगतान किये गये ₹ 30,000 से अधिक के बिलों पर स्रोत से आय कर काट लें और उसे सरकारी खाते में जमा करायें।

चार जिला निर्वाचन कार्यालयों के वाउचरों की जाँच के दौरान यह पाया गया कि मुद्रण एवं चुनावी सामग्री की आपूर्ति सम्बन्धी ठेकेदारों/आपूर्तिकर्त्ताओं के विभिन्न बिलों से ₹ 2.07 लाख[20] की टी डी एस राशि की कटौती नहीं की गई जिसके परिणामस्वरूप सरकार को राजस्व का नुकसान हुआ।

इसे इंगित किये जाने पर सरकार ने तथ्य को स्वीकार किया (दिसम्बर 2012) तथा आश्वासन दिया कि भविष्य के भुगतानों में आयकर के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित किया जायेगा।

2.3.8.4 बैंक खातों के अनियमित संचालन

सरकार के अप्रैल 2003 तथा सितम्बर 2009 के अनुदेशों के अनुसार सरकारी धनराशि, खजाने या विभाग/ डी डी ओ के व्यक्तिगत लेजर खाते (पी एल ए) में रखी जानी चाहिए और सरकार की पूर्व अनुमति के बिना बैंक खातों का संचालन सख्त वर्जित है।

[20] अल्मोड़ाः ₹ 0.17 लाख, नैनीतालः ₹ 1.01 लाख, पिथौरागढ़ः ₹ 0.55 लाख एवं टिहरीः ₹ 0.34 लाख।

लेखापरीक्षा जाँच में यह पता चला है कि विभाग में कोई भी पी एल ए संचालन में नहीं था जबकि चुनावों के दौरान अधिक मात्रा में व्यय डी डी ओ द्वारा किये जा रहे थे। बैंक खातों को बंद करने और पी एल ए को खोलने के लिए बार-बार सरकार के अनुदेशों के बावजूद छः जिलो में डी ई ओ/ उप डी ई ओ के नाम से बैंक खातों का संचालन किया जा रहा था तथा इन खातों में मई-जुलाई 2012 के मध्य ₹ 53.36 लाख[21] की धनराशि को जमा पाई गयी। जिला निर्वाचन अधिकारियों के द्वारा पी एल ए का संचालन नहीं किये जाने का कारण ज्ञात नहीं हो सका; केवल डी ई ओ-टिहरी, जिसने बताया की पी एल ए खोलने सम्बन्धी किसी प्रकार के दिशानिर्देश उन्हें प्राप्त नहीं हुए थे।

इसे इंगित करने पर सरकार ने तथ्य को स्वीकार किया और कहा (दिसम्बर 2012) कि सभी डी ई ओ को पी एल ए संचालन करने और बैंक खाते बंद करने सम्बन्धी वित्त विभाग के निर्देश को सख्ती से पालन करने हेतु अनुदेश जारी कर दिये गये हैं।

2.3.9 निष्कर्ष

चुनाव खर्चों का प्रबन्धन कमज़ोर पाया गया। चुनाव प्रक्रिया के दौरान तंबूओं, बैरीकेडिंग, प्रकाश आदि में निर्धारित सीमा से अधिक व्यय किया गया। चुनाव प्रक्रिया में नियुक्त चुनाव कर्मियों के अग्रिमों का समायोजन विधानसभा चुनाव 2012 के समाप्त होने तथा उचित समय व्यतीत हो जाने के बाद भी लम्बित रहने का प्रकरण प्रकाश में आया। इसके अलावा जमानत राशि को भी उचित सरकारी राजस्व खाते में जमा नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त स्रोत से आय कर की कटौती की उपेक्षा की गई तथा रोकड़ तिजोरी में भारी नकदी प्रतिधारण तथा धनराशि को बैंक खाते में जमा करने के प्रकरण अनियमित थे।

[21] अल्मोड़ाः ₹ 0.42 लाख, टिहरीः ₹ 51 लाख, नैनीतालः ₹ 0.14 लाख, पिथौरागढ़ः ₹ 0.13 लाख, ऊधमसिंहनगरः ₹ 0.63 लाख एवं उत्तरकाशीः ₹ 1.04 लाख।

श्रम विभाग

2.4 उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड की कार्य प्रणाली

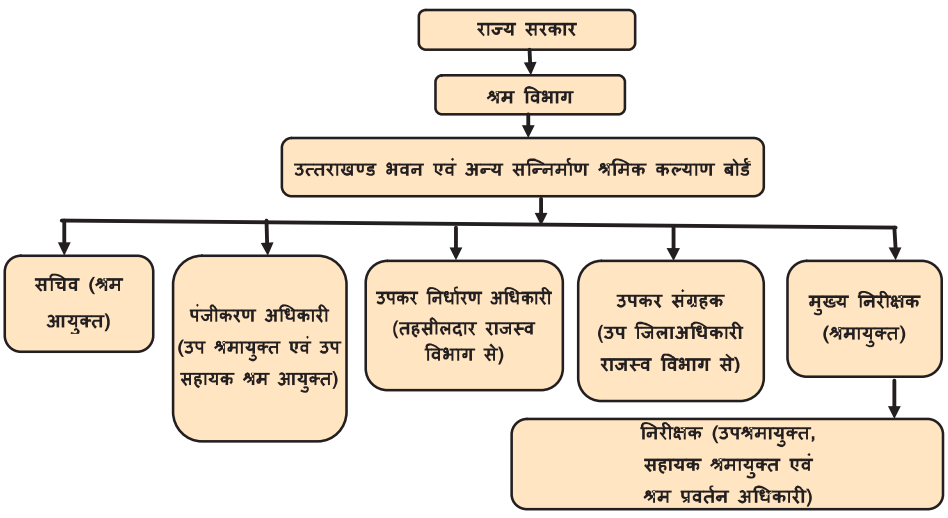
2.4.1 परिचय

भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिकों को सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याणकारी उपायों को प्रदान करने की दृष्टि से भारत सरकार ने भवन एवं सन्निर्माण श्रमिक (रोजगार का विनियमन एवं सेवा शर्त) अधिनियम, 1996 (बी ओ सी डब्ल्यू एक्ट) और भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर अधिनियम), अधिनियमित किया। तदानुसार, उत्तराखण्ड सरकार ने उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक (रोजगार का विनियमन एवं सेवा शर्ते) नियमावली, 2005 (यू के बी ओ सी डब्ल्यू रूल्स) बनायी (जून 2005)। साथ ही, उत्तराखण्ड सरकार ने निर्माण श्रमिकों हेतु कल्याणकारी योजनाओं को लागू करने के लिए भवन एवं सन्निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड का गठन (अक्टूबर 2005) किया। उपकर अधिनियम के प्राविधान के अनुसार स्थापनाओं, जिन्होंनें पिछले 12 महीनों में एक दिन भी किसी भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्य में 10 या अधिक सन्निर्माण श्रमिकों को नियोजित किया हो, को नियोक्ता द्वारा भवन की लागत पर किये गये कुल व्यय के 2 *प्रतिशत* से न अधिक एवं 1 *प्रतिशत* से न कम की दर से उपकर का भुगतान किया जाना आवश्यक है। इस प्रकार एकत्र किया गया उपकर भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिकों के कल्याण हेतु व्यय किया जाना था। श्रमिकों को लाभों की पात्रता हेतु स्वयं को पंजीकृत करवाकर पहचान पत्र प्राप्त करने थे। भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड की लेखापरीक्षा (अप्रैल, 2012), 31 अक्टूबर, 2005 से 31 मार्च, 2012 तक की अवधि को समावेशित करते हुए की गयी थी।

2.4.2 संगठनात्मक ढ़ाँचा

बी ओ सी डब्ल्यू एक्ट के कार्यान्वयन हेतु संगठनात्मक ढ़ाँचा नीचे **चार्ट-1** में दिया गया है:

चार्ट-1



2.4.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह जाँच करना था कि:

- क्या कल्याणकारी उपायों के कार्यान्वयन की योजना प्रभावी थी;
- क्या वित्तीय प्रबंधन प्रभावी था;
- क्या कल्याणकारी उपायों को प्रभावी ढंग से लागू किया गया था;
- क्या मानव संसाधन प्रबन्धन प्रभावी था; और
- क्या अनुश्रवण और आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली पर्याप्त और अस्तित्व में थी।

2.4.4 लेखापरीक्षा के मापदण्ड

लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्नलिखित स्रोतों से लिये गये थे:

- भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन तथा सेवा शर्तों का विनियमन), अधिनियम, 1996;
- भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996;
- भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियमावली, 1998;
- उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन तथा सेवा शर्तों का विनियमन), नियमावली, 2005; और
- उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2008।

2.4.5 लेखापरीक्षा अधिदेश

बी ओ सी डब्ल्यू अधिनियम की धारा 27 (2) के अनुसार बोर्ड के वार्षिक लेखे एक निगमित निकाय होने के नाते नि म ले के (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा-शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 19 (2) के तहत भारत के नि म ले द्वारा लेखापरीक्षित किये जायेंगे।

2.4.6 लेखापरीक्षा कार्य क्षेत्र एवं कार्यविधि

भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड की विषयगत लेखापरीक्षा 31 अक्टूबर 2005 से 31 मार्च 2012 की अवधि को समावेशित करते हुये अप्रैल 2012 में संचालित की गयी थी। साथ ही, जुलाई और सितंबर से नवम्बर, 2012 तक बोर्ड से सूचना एकत्रित की गयी थी। इसके अतिरिक्त चार विभागों/ निर्माण इकाईयों यथा उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम (उ प्र रा नि नि), मेडिकल कॉलेज यूनिट, हल्द्वानी, नगर निगम, देहरादून (न न दे), मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण, देहरादून (म दे वि प्रा) एवं उत्तराखण्ड पेयजल संसाधन विकास एवं निर्माण निगम (उ पे सं वि नि नि) से प्रश्नावली एवं लेखापरीक्षा ज्ञापनों के माध्यम से उपकर की वसूली के संबध में आँकड़े व सूचना एकत्र की गयी थी। इन विभागों/ निर्माण इकाईयों का यादृच्छिक (रैण्डम) नमूना विधि के आधार पर चयन किया गया था।

बोर्ड सचिव के उत्तरों को प्रतिवेदन में उचित स्थानों पर शामिल किया गया है।

2.4.7 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.4.7.1 नियोजन प्रक्रिया

राज्य सरकार, बी ओ सी डब्ल्यू अधिनियम में निहित प्राविधानों के अनुसार राज्य सलाहकार समिति, विशेषज्ञ समिति, राज्य वैलफेयर बोर्ड के गठन एवं नियम बनाने हेतु उत्तरदायी थी। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार पंजीकरण अधिकारी, मुख्य निरीक्षक, निर्धारण अधिकारियों एवं उपकर संग्रहकों की नियुक्ति के लिए भी उत्तरदायी थी। इसी प्रकार बोर्ड को देय धनराशि की उचित एवं समय से वसूली हेतु कल्याण निधि के गठन, देय राशि जमा करने हेतु नीति निर्धारण और लाभार्थी के रूप में भवन श्रमिकों के पंजीकरण के लिए बोर्ड, उत्तरदायी था। बोर्ड के अभिलेखों की लेखापरीक्षा के दौरान, निम्नलिखित अनियमिततायें पायी गयी थी।

2.4.7.2 बी ओ सी डब्ल्यू अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु नियमों का बनाया जाना

बी ओ सी डब्ल्यू एक्ट में निहित प्राविधानों के अनुसार, राज्य सरकार इस अधिनियम के अन्तर्गत नियम बनाने में परामर्श प्रदान करने हेतु भवन एवं अन्य निर्माण कार्यों में विशेष रूप से योग्यता प्राप्त व्यक्तियों को सम्मिलित करते हुए एक या एक से अधिक विशेषज्ञ समितियों का गठन कर सकती है। राज्य सरकार ने नियम बनाने में सरकार को परामर्श देने हेतु विशेषज्ञ समिति का गठन (नवम्बर, 2003) किया। लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा विशेषज्ञ समिति के गठन के डेढ़ वर्ष बाद दिनांक 25 जून 2005 द्वारा जारी अधिसूचना के द्वारा नियम बनाये गये।

2.4.7.3 बोर्ड का गठन

बी ओ सी डब्ल्यू एक्ट में निहित प्राविधानों के अनुसार, प्रत्येक राज्य सरकार ऐसी तिथि से जैसे हो, अधिसूचना द्वारा, उसको प्रदत्त शक्तियों के प्रयोग एवं सौंपे गए कार्यों को करने हेतु "भवन एवं सन्निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड" के नाम से बोर्ड की नियुक्ति एवं गठन करेगा। यू के बी ओ सी डब्ल्यू रूल्स के नियम 251 के अनुसार बोर्ड में राज्य सरकार द्वारा नियुक्त अध्यक्ष, केंद्रीय सरकार द्वारा नामित एक सदस्य, राज्य सरकार का प्रतिनिधित्व करने वाले तीन सदस्य, राज्य सरकार द्वारा नियुक्त नियोजकों का प्रतिनिधित्व करने वाले तीन सदस्य और राज्य सरकार द्वारा नामित भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिकों का प्रतिनिधित्व करने वाले तीन सदस्य होंगें। नियुक्त सदस्यों में एक सदस्य महिला होगी। लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया था कि:

(क) उत्तराखण्ड सरकार ने उत्तराखण्ड के गठन (नवंबर, 2000) के लगभग पाँच वर्ष बाद सन्निर्माण श्रमिकों के कल्याण हेतु भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक वेलफेयर बोर्ड का गठन (अक्टूबर 2005) किया।

(ख) बोर्ड की संरचना बी ओ सी डब्ल्यू एक्ट के प्राविधानों क अनुरूप थी। अध्यक्ष को छोड़ कर बोर्ड के दस सदस्य थे एवं बोर्ड का कार्यकाल तीन वर्ष था।

(ग) 31 अगस्त, 2008 को बोर्ड के प्रथम कार्यकाल (तीन वर्ष) की समाप्ति के बाद बोर्ड निष्क्रिय रहा। उसके डेढ़ वर्ष के अंतराल के बाद 7 अप्रैल, 2010 को बोर्ड का पुनर्गठन किया गया।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर बोर्ड के सचिव ने कहा (अक्टूबर 2012) कि मार्च 2007 से सितम्बर 2008 तक तथा दिसम्बर 2008 से बोर्ड के पुनर्गठन तक श्रम आयुक्त का पद रिक्त पड़े रहने के कारण बोर्ड

की बैठकों का आयोजन नहीं किया जा सका और परिणामतः जून 2009 में बोर्ड के पुनर्गठन का प्रस्ताव शासन को भेजा गया था।

2.4.7.4 भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक सलाहकार समिति का गठन

बी ओ सी डब्ल्यू एक्ट की धारा 4 और यू के बी ओ सी डब्ल्यू रूल्स के नियम 10 में निहित प्राविधानों के अनुसार राज्य सरकार ने अपनी अधिसूचना दिनांक 20 दिसम्बर, 2006 के द्वारा भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक सलाहकार समिति का गठन किया। यद्यपि, समिति का कार्यकाल दिसंबर, 2009 को समाप्त हो गया था, इसके बाद सितंबर, 2012 तक कोई समिति अस्तित्व में नहीं थी।

इंगित किये जाने पर बोर्ड सचिव ने कहा कि (सितंबर 2012) कि भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक सलाहकार समिति के पुनर्गठन का प्रस्ताव शासन को अग्रसारित (8 अप्रैल 2010) किया गया था जो सितंबर 2012 तक शासन में विचाराधीन था।

2.4.7.5 पंजीकरण अधिकारियों, निर्धारण अधिकारियों और उपकर संग्राहकों की नियुक्ति

यू के बी ओ सी डब्ल्यू रूल्स के नियम 263 के अनुसार बोर्ड सरकार की पूर्व सहमति से किसी सरकारी अधिकारी को, जो श्रम विभाग के सहायक श्रमायुक्त की पंक्ति से नीचे का न हो, एवं सरकार के किसी अन्य विभाग के ऐसे अन्य अधिकारियों/ कर्मचारियों को नियुक्त कर सकेगा जैसा कि वह अधिनियम के अधीन बोर्ड कार्यों के दक्षतापूर्ण निर्वहन के लिए आवश्यक समझे।

बोर्ड के अभिलेखों की संवीक्षा में यह पाया गया कि अप्रैल 2005 में उपश्रम आयुक्तों एवं सहायक श्रम आयुक्तों को पंजीकरण अधिकारी नियुक्त किया गया था जबकि नवंबर 2005 में तहसीलदारों और उपजिला अधिकारियों को क्रमशः निर्धारण अधिकारी एवं उपकर संग्रहक नियुक्त किया गया था। पंजीकरण अधिकारी, निर्धारण अधिकारी, उपकर संग्रहक और निरीक्षक अपने नियमित कार्य के अतिरिक्त इस कार्य को करते हैं।

बोर्ड सचिव ने कहा (जुलाई, 2012) कि अपने नियमित कार्य की अधिकता के कारण उपकर निर्धारण अधिकारियों एवं उपकर संग्रहकों द्वारा अतिरिक्त कार्य बी ओ सी डब्ल्यू उपकर अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार नहीं किया जा सका।

2.4.7.6 बोर्ड की बैठकों का आयोजन न होना

बी ओ सी डब्ल्यू एक्ट की धारा 20 और यू के बी ओ सी डब्ल्यू रूल्स के नियम 253 के अनुसार बोर्ड की बैठक सामान्यतः 2 माह में एक बार होगी। अभिलेखों की जाँच में यह पाया गया कि अक्टूबर, 2005 से अक्टूबर 2009 तक कुल 24 बैठकों का आयोजन किया जाना था, किन्तु उक्त अवधि के दौरान मात्र एक बैठक का आयोजन किया गया। आगे, 25 मार्च 2006 में आयोजित बैठक के कार्यवृत्तों की जाँच में पाया गया था हुआ कि कुछ महत्वपूर्ण मुद्दों जैसे बोर्ड का संगठनात्मक ढाँचा तैयार करना, बोर्ड के लिए अपेक्षित कर्मचारियों की नियुक्ति और प्रोत्साहन की पेशकश पर स्वतंत्र इकाई को सन्निर्माण श्रमिकों के पंजीकरण का कार्य आवंटित करना, पर चर्चा की गई थी। इसके अनुपालन में श्रमिकों के पंजीकरण हेतु उत्तराखण्ड पूर्व सैनिक कल्याण निगम से तीन 'ग' श्रेणी कर्मियों की तैनाती के अतिरिक्त कोई बड़ी कार्रवाई नहीं की गई थी।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर बोर्ड सचिव ने उत्तर दिया (अक्टूबर, 2012) कि बोर्ड के सचिव के नामित न होने के कारण मार्च, 2006 से मई, 2010 तक नियमित बैठकों का आयोजन नहीं किया जा सका।

2.4.7.7 सन्निर्माण श्रमिकों का पंजीकरण

यू के बी ओ सी डब्ल्यू रूल्स के नियम 266 एवं 267 के अनुसार बोर्ड को भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिकों का पंजीयन करना था। श्रमिकों को लाभार्थी होने के लिए ₹ 20 प्रति माह की दर से अंशदान करना था। यदि कोई पंजीकृत सन्निर्माण श्रमिक एक वर्ष की कालावधि तक अंशदान का भुगतान नहीं करता तो वह निधि का लाभार्थी नहीं रहेगा। तथापि, बकाया की धनराशि का पुनर्भुगतान करने पर उसकी सदस्यता पुन: स्थापित हो सकेगी। लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि:

(क) राज्य सरकार के पास राज्य के सन्निर्माण श्रमिकों की संख्या के कोई सांख्यिकीय आँकड़े नहीं हैं। तथापि, राष्ट्रीय प्रतिदर्श सर्वेक्षण संगठन के सर्वे (1999-2000) के अनुसार राज्य में विभिन्न निर्माण गतिविधियों जैसे जल विद्युत परियोजनाओं, बाँधों, पुलों एवं सड़कों के निर्माण इत्यादि में लगभग एक लाख श्रमिक नियोजित थे। यह देखा गया कि बोर्ड के गठन के पाँच वर्ष बाद सितंबर 2010 में प्रथम श्रमिक का पंजीकरण किया गया था और अगस्त 2012 तक कुल 4,201 श्रमिकों का पंजीकरण किया गया था।
(ख) बोर्ड द्वारा वैध पंजीकृत सन्निर्माण श्रमिकों का डाटा-बेस नहीं रखा गया था। इसे इंगित किए जाने पर बोर्ड के सचिव ने उत्तर दिया (जुलाई व अक्टूबर 2012) कि वैध सन्निर्माण श्रमिकों के संबंध में पंजीकरण अधिकारियों से सूचना एकत्र की जा रही थी।
(ग) राज्य में लगे स्थानीय एवं प्रवासी भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिकों के सर्वेक्षण हेतु राज्य सरकार/ बोर्ड द्वारा कोई तंत्र विकसित नहीं किया गया था।

इंगित किये जाने पर बोर्ड सचिव ने स्वीकार (जुलाई 2012) किया कि राज्य में लगे प्रवासी एवं स्थानीय श्रमिकों के संबंध में कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया था।

2.4.8 वित्तीय प्रबंधन

2.4.8.1 उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण निधि का गठन

राज्य सरकार द्वारा नियमों के प्रवर्तन (जून 2005) के तत्काल बाद बोर्ड द्वारा राज्य में बी ओ सी डब्ल्यू एक्ट के कार्यान्वयन हेतु उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण निधि का गठन किया जाना था। बोर्ड के संसाधनों को बढ़ाने के लिए उपकर अधिनियम की धारा 3 के अनुसार नियोक्ता द्वारा किए गए निर्माण की कुल लागत के 2 *प्रतिशत* से अनाधिक एवं 1 *प्रतिशत* से न कम की दर पर कल्याण उपकर के अधिरोपण एवं संग्रह के लिए प्राविधान है। अधिनियम के अनुसार बिलों के भुगतान के समय शासन और सार्वजनिक उपक्रमों के भवन एवं अन्य निर्माण कार्यों पर स्रोत से उपकर की कटौती की जानी थी और एकत्र किए गए उपकर, बोर्ड को हस्तान्तरित किया जाना था।

अभिलेखों की जाँच के दौरान यह पाया गया कि उक्त निधि के सृजन हेतु बोर्ड के गठन के लगभग तीन साल बाद 14 अगस्त 2008 को बैंक खाता खोला गया था।

2.4.8.2 प्राप्तियाँ एवं वास्तविक व्यय

वर्षवार निधियों की प्राप्ति एवं उसके सापेक्ष किए गए व्यय का विवरण **तालिका-2.4.1** में दर्शाया गया है।

तालिका : 2.4.1 *(₹ करोड़ में)*

वित्तीय वर्ष	प्रारम्भिक शेष	प्राप्तियाँ			व्यय	अन्तिम शेष
		एकत्रित उपकर	वार्षिक अभिदान/ पंजीकरण	अर्जित ब्याज		
2005-06	शून्य (31.10.2005 को)					
2006-07	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
2007-08	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
2008-09	शून्य	1.67	शून्य	0.05	शून्य	1.72
2009-10	1.72	0.73	शून्य	0.10	शून्य	2.55
2010-11	2.55	3.33	0.005	0.18	0.02	6.05
2011-12	6.05	8.03	0.02	0.56	0.02	14.64

उपरोक्त धनराशि के अतिरिक्त बोर्ड द्वारा राज्य और केंद्र सरकार से कोई अनुदान प्राप्त नहीं किया गया था। वर्ष 2005-06 से 2011-12 तक प्राप्त कुल ₹ 14.68 करोड़ की धनराशि में सें बोर्ड द्वारा उपरोक्त अवधि में निधि की क्षीण उपयोगिता दर्शाते हुए कुल ₹ 4.28 लाख (0.29 *प्रतिशत*) व्यय किया गया।

2.4.8.3 वार्षिक लेखे तैयार न करना

भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक (रोजगार एवं सेवा शर्तों का विनियमन) अधिनियम, 1996 में प्रावधानित है कि बोर्डः

(i) लेखों के वार्षिक विवरण, पूर्व वित्तीय वर्ष के दौरान की गई गतिविधियों का वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करे और उसकी एक प्रति राज्य सरकार और केंद्र सरकार को प्रस्तुत करे; और

(ii) ऐसे प्रारूप में और ऐसे समय पर जैसे निर्धारित है प्रत्येक वित्तीय वर्ष में अगले वित्तीय वर्ष के लिए अनुमानित प्राप्तियाँ और व्यय दर्शाते हुए अपना बजट तैयार करेगा और उसे राज्य एवं केंद्र सरकार को अग्रसारित करेगा।

बोर्ड के अभिलेखों की जाँच के दौरान यह पाया गया कि:

(क) बोर्ड द्वारा प्राप्ति एवं भुगतान लेखा, आय एवं व्यय लेखा और तुलन पत्र निर्धारित प्रपत्र में नहीं बनाये जा रहे थे। बजाय इसके, आय एवं व्यय दर्शाते हुए एक पंजिका रखी गई थी।

(ख) वर्ष 2010-11 के लिए केवल एक वार्षिक रिपोर्ट बनाई गई थी और राज्य सरकार को प्रस्तुत की गई थी किन्तु वह केंद्रीय सरकार को अग्रसारित नहीं की गई थी।

यह इंगित किए जाने पर बोर्ड सचिव ने उत्तर दिया (सितंबर 2012) कि निर्धारित प्रपत्रों की अनुपलब्धता के कारण वार्षिक लेखे कार्यालय की साधारण पंजिका में बनाए गए थे और निर्धारित प्रपत्रों में वार्षिक लेखे तैयार करने हेतु कार्रवाई की जा रही है।

2.4.8.4 ₹ 14.68 करोड़ की धनराशि का अवरोधन

अगस्त 2008 से मार्च 2012 तक भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण निधि में ब्याज सहित ₹ 14.68 करोड़ की धनराशि जमा की गई थी। बोर्ड के अभिलेखों की जाँच के दौरान यह देखा गया कि कुल जमा धनराशि में से कल्याण निधि के गठन से अक्टूबर 2012 तक केवल 11 श्रमिकों के कल्याण हेतु ₹ 44333 की अल्प धनराशि का व्यय किया गया थी।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर बोर्ड सचिव ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2012) कि नियमों में निहित प्राविधान के अनुसार पात्र सन्निर्माण श्रमिक लाभ प्राप्त करने हेतु आवेदन कर सकता है। वर्ष 2011-12 में केवल एक श्रमिक ने चिकित्सा सहायता हेतु आवेदन किया जिसे ₹ 200 की सहायता प्रदान की गई थी और वर्ष 2012-13 में नौ श्रमिकों को उनके आवेदन पर टूल्स किट के लिए ₹ 42333 की वित्तीय सहायता प्रदान की गई थी और एक श्रमिक को शिक्षा हेतु ₹ 1800 का भुगतान किया गया था।

उत्तर, इन तथ्यों का संकेत देता है कि यद्यपि कल्याण बोर्ड और कल्याण निधि का गठन भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिकों के कल्याण हेतु किया गया था परन्तु बोर्ड द्वारा श्रमिकों के समय से पंजीकरण एवं उन्हें अभिप्रेत लाभ प्रदान करने हेतु गंभीर प्रयास नहीं किए गए थे। श्रमिकों के बीच कल्याणकारी उपायों के बारे में जागरूकता पैदा करने के लिए सूचना, शिक्षा एवं संचार (सू शि सं) की गतिविधयों का प्रभावी संचालन नहीं किया गया जैसा कि इन तथ्यों से स्पष्ट है कि योजना के विज्ञापन हेतु क्रय किए गए पम्पलेट्स और अन्य मुद्रित सामग्री में से 63 *प्रतिशत* भण्डार में अवितरित पड़ी (अप्रैल 2012) थी।

इस प्रकार श्रमिकों के पंजीकरण में देरी और योजना का प्रचार न किए जाने से न केवल ₹ 14.68 करोड़ की धनराशि अवरूद्ध थी बल्कि भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिकों को प्रदान किए जाने वाले कल्याणकारी उपाय असफल रहे।

2.4.8.5 मुद्रण पर ₹ 2.68 लाख का अनियमित व्यय

उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2008 में प्राविधान किया गया है कि :

(i) समस्त अधिप्राप्ति प्रक्रियाओं में पारदर्शिता, प्रतिस्पर्धात्मकता तथा निष्पक्षता सुनिश्चित की जाए ताकि व्यय की जाने वाली धनराशि का अधिकतम लाभ प्राप्त हो सके;
(ii) जब तक इन नियमों अथवा विशिष्ट आदेशों के अधीन छूट न दी जाए, समस्त अधिप्राप्तियाँ निविदा के माध्यम से की जाएगी; और
(iii) प्रत्येक अवसर पर ₹ 15 हजार से अधिक लागत की सीमा में क्रय की जाने वाली सामग्री का क्रय विधिवत् गठित स्थानीय क्रय समिति की संस्तुतियों पर किया जाए।

बोर्ड के वर्ष 2010-11 और 2011-12 के व्यय देयकों की नमूना जाँच में देखा गया कि बोर्ड ने पम्पलेट्स, रसीद बुक और दैनिक समाचार पत्रों में विज्ञापन पर बिना प्रतिस्पर्धात्मक या शासन से अनुमोदित दरों पर ₹ 2.68 लाख का व्यय किया।

इंगित किये जाने पर बोर्ड सचिव ने उत्तर दिया (जून 2012) कि समाचार पत्र और पत्रिकाओं में मुद्रण के संबंध में शासन से अनुमोदित दरों और वित्तीय नियमों का भविष्य में अनुपालन किया जाएगा।

2.4.8.6 ₹ 3.96 करोड़ के सांविधिक उपकर की वसूली न किया जाना/ कम वसूली

भारत सरकार ने भवन एवं सन्निर्माण श्रमिकों के कल्याण हेतु संसाधनों में संवृद्धि करने की दृष्टि से उपकर अधिनियम को अधिसूचित किया। इस अधिनियम के अनुसार निर्माण गतिविधियों पर लगे स्थापनों पर निर्माण लागत के 1 से 2 *प्रतिशत* उपकर का अधिरोपण एवं संग्रह किया जाना है। पुनः उपरोक्त अधिनियम की धारा 8 के अनुसार उपकर प्राधिकारियों को उपकर भुगतान करने में की गई देरी 2 *प्रतिशत* प्रतिमाह की दर अथवा उसके भाग से शास्तिक ब्याज को आकर्षित करेगी। उपरोक्त तारतम्य में सरकारी और सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को विभिन्न सिविल कार्यों के निष्पादन हेतु किए गए अनुबंध की लागत का 1 *प्रतिशत* की दर पर श्रमिक कल्याण उपकर की कटौती कर बोर्ड को भुगतान करना था।

अभिलेखों की जाँच के दौरान यह पाया गया कि बोर्ड के गठन से अगस्त 2012 तक कुल 489 निर्माण स्थापनों का पंजीकरण किया गया था, किन्तु राज्य में संचालित एवं अधिनियम के अंतर्गत समावेशित इकाईयों, जो उपकर भुगतान के लिए उत्तरदायी थी, का समग्र डाटाबेस तैयार नहीं किया गया था। इस प्रकार बोर्ड, अधिनियम के अंतर्गत समावेशित शत-प्रतिशत स्थापनाओं से उपकर संग्रह सुनिश्चित करने में असमर्थ था। इसके अतिरिक्त निर्माण अभिकरणों[22] से एकत्र की गई सूचना (अक्टूबर 2012) से पता चलता है कि वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान ₹ 428.95 करोड़[23] के कार्यों का निष्पादन किया गया, परन्तु उन्होंने निष्पादित कराए गए कार्य की लागत के 1 *प्रतिशत* की निर्धारित दर से ₹ 3.96 करोड़ का उपकर बोर्ड को जमा नहीं किया जैसा कि **तालिका 2.4.2** में दर्शाया गया है।

तालिका : 2.4.2 *(₹ लाख में)*

अभिकरण का नाम	2009-10				2010-11				2011-12			
	कार्य की लागत	एक *प्रतिशत* की दर से देय उपकर	जमा किया गया उपकर	कम वसूली	कार्य की लागत	एक *प्रतिशत* की दर से देय उपकर	जमा किया गया उपकर	कम वसूली	कार्य की लागत	एक *प्रतिशत* की दर से देय उपकर	जमा किया गया उपकर	कम वसूली
यू पी आर एन एन	1014.19	10.14	शून्य	10.14	707.46	7.07	शून्य	7.07	1137.58	11.38	शून्य	11.38
एन एन डी डी एन	464.18	4.64	शून्य	4.64	97.80	0.98	शून्य	0.98	3774.92	37.75	शून्य	37.75
यू पी एस वी एन एन	10280.45	102.80	शून्य	102.80	10366.42	103.66	8.20	95.46	8737.09	87.37	25.12	62.25
एम डी डी ए	272.15	2.72	शून्य	2.72	850.10	8.50	शून्य	8.50	5192.19	51.92	शून्य	51.92
योग	**12030.97**	**120.30**	शून्य	**120.30**	**12021.78**	**120.21**	**8.20**	**112.01**	**18841.78**	**188.42**	**25.12**	**163.30**

इसप्रकार, निर्माण स्थापनाओं से ₹ 3.96 करोड़[24] की कम वसूली की गई जो उपरोक्त अधिनियम की धारा 8 के अनुसार उपकर अधिकारियों को उपकर भुगतान के प्रेषण में की गई देरी के लिए 2 *प्रतिशत* प्रति माह की दर से दण्डात्मक ब्याज को आकर्षित करेगी।

---

[22] उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम (उ प्र रा नि नि), मेडिकल कालेज यूनिट, हल्द्वानी, नगर निगम, देहरादून (न नि दे), उत्तराखण्ड पेयजल संसाधन विकास एवं निर्माण निगम (उ पे स वि नि नि), मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण, देहरादून (म दे वि प्रा दे)।

[23] ₹ 12030.97 लाख (2009-10) + ₹ 12021.78 लाख (2010-11) + ₹ 18841.78 लाख (2011-12) = ₹ 42894.53 लाख; यानि ₹ 428.95 करोड़।

[24] ₹ 120.30 लाख (2009-10) + ₹ 112.01 लाख (2010-11) + ₹ 163.30 लाख (2011-12) = ₹ 395.61 लाख; यानि ₹ 3.96 करोड़।

2.4.8.7 कल्याणकारी उपायों का प्राविधान

बी ओ सी डब्ल्यू एक्ट के प्राविधान के अनुसार कल्याणकारी योजनाएँ जैसे मातृत्व लाभ, पेंशन, भवन निर्माण अथवा क्रय हेतु अग्रिम, विभिन्न प्रकार से सक्षम श्रमिकों को पेंशन, टूल्स के लिए ऋण, अंतिम संस्कार हेतु भुगतान, मृत्यु लाभ, चिकित्सा सहायता, बच्चों की शिक्षा एवं विवाह हेतु वित्तीय सहायता आदि का कार्यान्वयन किया जाना चाहिए था। बोर्ड के अभिलेखों की जाँच में पाया गया था कि बोर्ड द्वारा सन्निर्माण श्रमिकों के पंजीकरण हेतु कोई वार्षिक लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया था। आगे यह पाया गया कि अगस्त 2012 तक 11 श्रमिकों को दिए गए ₹44333 के अतिरिक्त कल्याणकारी उपायों पर कोई धनराशि व्यय नहीं की गई।

श्रमिकों को योजना के लाभों एवं उनको पंजीकृत किए जाने संबंध में जागरूकता पैदा करने हेतु अपनाई गई विधि के संबंध में पूछे जाने पर बोर्ड सचिव ने उत्तर दिया (अप्रैल 2012) कि निर्माण स्थलों पर शिविर आयोजनों, समाचार पत्र एवं पत्रिकाओं में विज्ञापन और पम्पलैट्स वितरण द्वारा योजना के लाभ हेतु सन्निर्माण श्रमिकों से संपर्क कर उन्हें प्रोत्साहित किया जाता है।

बोर्ड का उत्तर अस्वीकार्य था क्योंकि बोर्ड के गठन के सात वर्ष बीत जाने के बाद भी 11 श्रमिकों को प्रदान किए गए लाभ के अतिरिक्त किसी कल्याणकारी योजना का कार्यान्वयन नहीं किया गया था।

2.4.8.8 कार्यस्थलों का निरीक्षण

राज्य सरकार ने अपनी अधिसूचना दिनांक अप्रैल 2005 द्वारा उपश्रमायुक्तों/सहायक श्रमायुक्तों/श्रमप्रर्वतन अधिकारियों को निरीक्षक एवं श्रम आयुक्त को मुख्य निरीक्षक के रुप में नियुक्त किया। बोर्ड के गठन अक्टूबर 2005 से अप्रैल 2012 तक कुल 412 निरीक्षण किये गये एवं उल्लंघनकर्त्ताओं के विरुद्ध 70 वाद दायर किये गये। इन वर्षों हेतु निरीक्षणों के वार्षिक लक्ष्य निर्धारित नहीं किये गये थे तथापि, वर्ष 2012-13 हेतु निर्धारित 1,500 निरीक्षणों के लक्ष्य के सापेक्ष जून 2012 तक केवल 24 निरीक्षण किये गये।

2.4.8.9 मानव संसाधन प्रबन्धन

उधमसिंह नगर, हल्द्वानी, हरिद्वार, ऋषिकेश और देहरादून के सहायक श्रमायुक्तों को पंजीकरण अधिकारी नामित किया गया था। पंजीकरण अधिकारियों को बोर्ड का कार्य उनके विभागीय कार्य के अतिरिक्त आवंटित किया गया था। अभिलेखों की जाँच के दौरान यह पाया गया कि बोर्ड के गठन के पाँच वर्ष के अंतराल के बाद बोर्ड की बैठक (नवम्बर 2010) में स्टाफ की स्वीकृति का निर्णय लिया गया था। तदानुसार, शासन ने श्रमिकों के पंजीकरण हेतु 18 समूह 'ग' कर्मचारियों को आउटसोर्स से लिए जाने हेतु स्वीकृति प्रदान की जिसके सापेक्ष उत्तराखण्ड पूर्व सैनिक कल्याण नियम से तीन कर्मचारियों को प्रतिनियुक्त किया गया था। कल्याण बोर्ड हेतु कोई नियमित स्टाफ नियुक्त नहीं था।

इसे सूचित करने पर बोर्ड सचिव ने स्वीकार किया (सितम्बर 2012) कि बोर्ड के लिए पृथक् रूप से कर्मचारियों की आवश्यकता का निर्धारण नहीं किया गया था।

2.4.8.10 अनुश्रवण तंत्र एवं आन्तरिक नियन्त्रण

राज्य स्तर पर, श्रम विभाग, बी ओ सी डब्ल्यू एक्ट एवं राज्य विशेष नियमों के कार्यान्वयन हेतु उत्तरदायी था। तदानुसार, बी ओ सी डब्ल्यू एक्ट के कार्यान्वयन हेतु श्रमायुक्त को मुख्य निरीक्षक नामित किया गया था

एवं उपश्रमायुक्तों और सहायक श्रम आयुक्तों को स्थापनों के पंजीकरण हेतु पंजीकरण अधिकारी नियुक्त किया गया था। न्यूनतम मजदूरी सुनिश्चित करने हेतु अलग से शिकायत निवारण कक्ष एवं तंत्र स्थापित नहीं किया गया। शिकायत निवारण के उद्देश्य हेतु अपीलीय प्राधिकारी की नियुक्ति भी नहीं की गई थी। तथापि, शिकायत निवारण का कार्य श्रम विभाग के अधिकारियों द्वारा किया जा रहा था। इस प्रकार अनुश्रवण तंत्र एवं आंतरिक नियंत्रण अपर्याप्त था।

2.4.9 निष्कर्ष

सरकार ने राज्य के गठन के लगभग पाँच वर्ष बाद बोर्ड का गठन किया। कल्याण बोर्ड के गठन से लगभग तीन वर्ष बाद कल्याण निधि स्थापित की गई। बोर्ड के गठन के पाँच वर्ष बाद पहले सन्निर्माण श्रमिक का पंजीकरण किया गया था, एवं बोर्ड के आरंभ होने से मात्र ग्यारह श्रमिक लाभान्वित हुए थे। बोर्ड द्वारा वार्षिक लेखे तैयार नहीं किए गए थे। राज्य में भवन एवं अन्य निर्माण कार्यों में लगे प्रवासी एवं स्थानीय श्रमिकों का सर्वे नहीं कराया गया था। अधिनियम के अंतर्गत समावेशित निर्माण स्थापनाओं, जो उपकर के भुगतान हेतु उत्तरदायी थी, का डाटाबेस तैयार नहीं किया गया था। अतैव बोर्ड राज्य में अधिनियम के अंतर्गत समावेशित निर्माण अभिकरणों से शत-प्रतिशत उपकर संग्रहण में असमर्थ था।

इस प्रकार बोर्ड, सन्निर्माण श्रमिकों हेतु कल्याणकारी योजनाओं को कार्यान्वित करने की औपचारिकताओं की, पिछले सात वर्षों के दौरान, संरचना नहीं कर पाया, जिसके परिणामस्वरूप सन्निर्माण श्रमिकों हेतु कल्याणकारी योजनाओं के लागू करने के उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका।

प्रकरण उत्तराखण्ड शासन को संदर्भित (नवम्बर 2012) किया गया; उत्तर प्रतिक्षित था (जनवरी 2013)।

2.4.10 अनुशंसाएँ

सरकार विचार करें कि:

- राज्य में लगे प्रवासी एवं स्थानीय सन्निर्माण श्रमिकों का सर्वे कराकर तदानुसार एक डाटाबेस तैयार किया जाए।
- शत-प्रतिशत उपकर के संग्रह को सुनिश्चित करने हेतु अधिनियम के अंतर्गत समावेशित स्थापनाओं का डाटाबेस तैयार करने के लिए प्रभावी कदम उठाया जाए।
- व्यापक प्रचार गतिविधियों के माध्यम से श्रमिकों को कल्याणकारी योजनाओं के लाभ प्राप्त करने के लिए प्रोत्साहित किया जाए।
- प्राथमिकता के आधार पर कल्याणकारी योजनाओं को लागू करने के लिए रूपरेखा तैयार की जाए।
- अधिनियम के उचित कार्यान्वयन हेतु अनुश्रवण तंत्र एवं आंतरिक नियंत्रण पद्धति सुदृढ़ की जाए।

महिला सशक्तिकरण एवं बाल विकास विभाग

2.5 समेकित बाल विकास सेवाएँ (आई सी डी एस)

2.5.1 परिचय

समेकित बाल विकास सेवाएँ (आई सी डी एस) कार्यक्रम, वर्ष 1978-79 में उत्तराखण्ड (तब उत्तर प्रदेश का हिस्सा) के तीन चयनित विकास खण्डों[25] में, सेवाओं का पैकेज, जिसमें अनुपूरक पोषाहार, प्रतिरक्षण, स्वास्थ्य जाँच, संदर्भित सेवाएँ, अनौपचारिक स्कूल-पूर्व शिक्षा और स्वास्थ्य एवं पोषण सम्बन्धी शिक्षा प्रदान करने के लिए शुरू किया गया था। योजना के मुख्य उद्देश्य निम्नानुसार हैं:

(क) शून्य से छः वर्ष की आयु वर्ग के बच्चों के पोषण एवं स्वास्थ्य स्थिति में सुधार करना;
(ख) बच्चों के उचित मनोवैज्ञानिक, शारीरिक एवं सामाजिक विकास के लिए नीव रखना;
(ग) बच्चों की मृत्युदर, रूग्णता, कुपोषण और स्कूल छोड़ने की घटनाओं को कम करना;
(घ) बाल विकास को बढ़ावा देने के लिए विभिन्न विभागों के बीच नीति एवं क्रियान्वयन का प्रभावी समन्वय हासिल करना; और
(च) उचित पोषण एवं स्वास्थ्य शिक्षा के माध्यम से बच्चे के सामान्य स्वास्थ्य व पोषण की आवश्यकता की देखभाल हेतु माँ की क्षमता को बढ़ाना।

वर्तमान में यह कार्यक्रम पूरे राज्य में क्रियान्वित किया जा रहा है और लेखापरीक्षा जाँच में इस योजना को सम्मिलित करने हेतु विशेष ध्यान दिया गया था।

2.5.2 संगठनात्मक ढ़ाँचा

सचिव, महिला सशक्तिकरण एवं बाल विकास विभाग (डब्ल्यू ई सी डी) राज्य में योजना के समग्र प्रशासन एवं नियंत्रण के लिए उत्तरदायी है। निदेशक, डब्ल्यू ई सी डी इस योजना के क्रियान्वयन अधिकारी हैं एवं सभी 105 आई सी डी एस परियोजनाओं को जिला स्तर पर जिला कार्यक्रम अधिकारियों (डी पी ओ) व विकास खण्ड स्तर पर बाल विकास परियोजना अधिकारियों (सी डी पी ओ) के माध्यम से कार्यक्रमों को क्रियान्वित करते हैं जो कि आगे पर्यवेक्षकों द्वारा सहायतित होते हैं। आई सी डी एस सेवाएँ आँगनबाड़ी केन्द्रों (ए डब्ल्यू सी) के माध्यम से मानदेय के आधार पर कार्यरत आँगनबाड़ी कार्यकत्रियों (ए डब्ल्यू डब्ल्यू) व आँगनबाड़ी सहायिकाओं (ए डब्ल्यू एच) के द्वारा प्रदान की जाती है।

2.5.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा के मुख्य उद्देश्य यह जाँच करना था कि क्याः

- योजना के क्रियान्वयन के लिए नियोजन, अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए पर्याप्त था;
- निधियाँ पर्याप्त थीं एवं उनका, योजना के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए, इष्टतम उपयोग किया गया था;
- योजना के अन्तर्गत प्रभावी सेवाएँ प्रदान करने हेतु पर्याप्त ढ़ाँचागत सुविधाएं उपलब्ध थी;

[25] चकराता, धारचूला एवं कीर्तिनगर विकास खण्ड।

- इस योजना के तहत् एकमुश्त सेवाओं को प्रभावी ढंग से लाभार्थियों को प्रदान किया गया था; और
- अनुश्रवण एवं मूल्याँकन की प्रणाली अस्तित्व में थी तथा प्रभावी थी।

2.5.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

- भारत सरकार (जी ओ आई) द्वारा जारी किए गये दिशा निर्देशों/ आदेशों और योजना के लिए माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्देशों के अनुसार योजना के क्रियान्वयन में तंत्र की भागीदारी।
- विहित मापदण्डों के अनुसार इस योजना के लिए निर्धारित किये गए परिणाम एवं निष्पादन के मानक।
- राज्य सरकार द्वारा इस योजना के बेहतर क्रियान्वयन हेतु लाभार्थियों को किस सीमा तक बुनियादी सुविधाएँ उपलब्ध करायी गयी थीं।
- योजना के क्रियान्वयन हेतु विभिन्न स्तरों पर अनुश्रवण तंत्र एवं मूल्याँकन के पालन के परिणाम।

2.5.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा पद्धति एवं नमूना चयन

महिला सशक्तिकरण एवं बाल विकास विभाग (डब्ल्यू ई सी डी) पर विषयक लेखापरीक्षा अप्रैल 2012 से अगस्त 2012 के मध्य आईसीडीएस पर विशेष ध्यान देते हुए वित्तीय वर्ष 2009-10 से 2011-12 तक की अवधि को समावेशित करते हुए सम्पादित किया गया। लेखापरीक्षा में निदेशालय (आई सी डी एस) एवं पाँच जिला[26] कार्यक्रम अधिकारियों के अभिलेखों की नमूना जाँच की गयी। इसके अतिरिक्त 22 आँगनबाड़ी केन्द्रों का लेखापरीक्षा दल एवं विभाग के प्रतिनिधियों/ अधिकारियों द्वारा संयुक्त भौतिक सत्यापन भी किया गया।

2.5.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.5.6.1 वित्तीय स्थिति

योजना पर विभाग द्वारा राज्य सरकार के बजट से, भारत सरकार द्वारा तय किये गये मानदण्डों के अनुसार, व्यय किया जाता है। इस प्रकार व्यय की गयी धनराशि की प्रतिपूर्ति राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत किये गये व्यय विवरण (एस ओ ई)/ उपभोग प्रमाण पत्र (यू सी) के आधार पर भारत सरकार द्वारा की जाती है। विभाग द्वारा वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा अनुपूरक पोषाहार कार्यक्रम (एस एन पी) के अतिरिक्त अवमुक्त धनराशि एवं उसके विरुद्ध किये गये व्यय का वर्षवार विवरण नीचे **तालिका-2.5.1** में दिया गया है:

तालिका-2.5.1 *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	केन्द्र का प्रारंभिक अवशेष	केन्द्र से अवमुक्त धनराशि	कुल उपलब्ध केन्द्र बजट (2+3)	केन्द्र/राज्य को सम्मिलित करते हुये कुल बजट	व्यय			अंतिम अवशेष	
					केन्द्र (90%)	राज्य (10%)	कुल	केन्द्र (4-6)	राज्य
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2009-10	13.08	35.96	49.04	61.07	46.54	5.17	51.71	2.50	-
2010-11	2.50	37.63	40.13	82.72	50.82	5.64	56.46	(-) 10.69	-
2011-12	(-) 10.69	55.63	44.94	127.25	89.98	8.00	97.98	(-) 45.04	-
योग		**129.22**	**134.11**	**271.04**	**187.34**	**18.81**	**206.15**		

स्रोतः निदेशालय से संग्रहित सूचना।

[26] अल्मोड़ा, नैनीताल, पिथौरागढ़, टिहरी एवं ऊधम सिंह नगर।

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि ₹ 45.04 करोड़ की धनराशि विभाग द्वारा समय से व्यय विवरण प्रस्तुत न किये जाने के कारण केन्द्र सरकार द्वारा प्रतिपूर्ति किया जाना शेष है। इसे इंगित किये जाने पर विभाग द्वारा बताया गया (सितम्बर 2012) कि स्टॉफ की कमी के कारण व्यय विवरण समय पर नहीं भेजे जा सके।

पुनश्च, अनुपूरक पोषाहार कार्यक्रम के अन्तर्गत भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा अवमुक्त धनराशि एवं उनके सापेक्ष विभाग द्वारा किये गये व्यय का 2009-10 से 2011-12 तक वर्षवार विवरण नीचे **तालिका-2.5.2** में दिया गया है:

तालिका-2.5.2 *(₹ करोड़ में)*

वर्ष	केन्द्र का प्रारंभिक अवशेष	केन्द्र से अवमुक्त धनराशि	कुल उपलब्ध केन्द्र बजट (2+3)	केन्द्रांश को सम्मिलित करते हुये कुल बजट	व्यय			अंतिम अवशेष	
					केन्द्र (50%)	राज्य (50%)	कुल	केन्द्र (4-6)	राज्य
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2009-10	6.71	18.92	25.63	65.70	18.96	18.96	37.92	6.67	-
2010-11	6.67	13.04	19.71	39.09	14.80	14.80	29.60	4.91	-
2011-12	4.91	15.35	20.26	50.07	20.51	20.51	41.02	(-) 0.25	-
योग		**47.31**	**65.60**	**154.86**	**54.27**	**54.27**	**108.54**		

स्रोतः निदेशालय से संग्रहित सूचना।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष 2009-10 एवं 2010-11 में क्रमशः ₹ 6.67 करोड़ एवं ₹ 4.91 करोड़ की बचत थी। एसएनपी से संबंधित विस्तृत लेखापरीक्षा निष्कर्ष की चर्चा प्रस्तर 2.5.7.1 में की गयी है।

2.5.6.2 नियोजन एवं कार्यक्रम प्रबंधन

भारत सरकार के निर्देशानुसार, निदेशालय आई सी डी एस राज्य स्तर पर वार्षिक कार्यक्रम क्रियान्वयन योजना (ए पी आई पी) बनाने हेतु उत्तरदायी था एवं योजना की गतिविधियों के क्रियान्वयन हेतु जिला/ विकास खण्ड स्तर के अधिकारी (डी पी ओ/ सी डी पी ओ) अपनी वार्षिक कार्य योजना (ए ए पी) बनाने हेतु उत्तरदायी थे।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि राज्य स्तर पर निदेशालय द्वारा वर्ष 2011-12 के अलावा ए पी आई पी तैयार नहीं किया गया था एवं जिला/ विकास खण्ड स्तर के अधिकारियों द्वारा इस अवधि में कभी भी ए ए पी तैयार नहीं किया गया था। इस ओर इंगित किये जाने पर विभाग द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया एवं बताया गया कि ए पी आई पी के अभाव में योजनाओं का भारत सरकार एवं राज्य सरकार के दिशा-निर्देशों के अनुसार विनियमन किया गया।

2.5.7 आँगनबाड़ी सेवाओं का पैकेज

आई सी डी एस एकीकृत सेवाएँ प्रदान करता है जिसमें (क) अनुपूरक पोषाहार, (ख) टीकाकरण, (ग) स्वास्थ्य जाँच, (घ) संदर्भित सेवाएँ, (ङ) अनौपचारिक स्कूल-पूर्व-शिक्षा और (च) पोषण एवं स्वास्थ्य शिक्षा सम्मिलित हैं। आँगनबाड़ी कार्यकत्री टीकाकरण एवं स्वास्थ्य जाँच के लिए लक्षित समूहों को चिन्हित करने में सहायक नर्स मिडवाइफ (ए एन एम) (स्वास्थ्य विभाग) के साथ सीमित भूमिका निभाती है और इसके लिए अभिलेखों

का रखरखाव स्वास्थ्य विभाग द्वारा किया जाता है। इसके अतिरिक्त संदर्भित सेवाओं से संबंधित अभिलेखों का रखरखाव आँगनबाड़ी केन्द्रों पर नहीं किया गया था जिसके सम्बन्ध में प्रस्तर 2.5.9.5 में विस्तार से चर्चा की गयी है। उप-योजनावार अनुपूरक पोषाहार, स्वास्थ्य जाँच एवं स्कूल-पूर्व अनौपचारिक शिक्षा का लेखापरीक्षा विश्लेषण निम्नवत् हैः

2.5.7.1 अनुपूरक पोषाहार कार्यक्रम

माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्देशानुसार लाभार्थियों[27] को अनुपूरक पोषाहार एक वर्ष में 300 दिन उपलब्ध करवाया जाना था। योजना का उद्देश्य सभी लाभार्थियों का चयन करके योजना को सार्वभौम बनाना एवं कुपोषण की रोकथाम करना था। अनुपूरक पोषाहार आई सी डी एस विभाग द्वारा राज्य के सभी जिलों में आँगनबाड़ी केन्द्रों के माध्यम से वितरित किया गया था। यह आँगनबाड़ी केन्द्रों के माध्यम से (क) 6 माह से 3 वर्ष आयुवर्ग के बच्चों, गर्भवती व धात्री महिलाओं के लिए टेक होम राशन (टीएचआर) और (ख) तीन से छः वर्ष आयु वर्ग के बच्चों के लिए पके पकाये भोजन के रूप में प्रदान किया जाना था।

(i) टेक होम राशन

निदेशालय आई सी डी एस, देहरादून के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि पूर्वोक्त उद्देश्यों को पूरा करने के लिए विभाग द्वारा विश्व खाद्य कार्यक्रम (डब्ल्यू एफ पी) के साथ समझौता ज्ञापन (एम ओ यू) पर हस्ताक्षर कर टीएचआर का वितरण किया जा रहा था। उपरोक्त प्रयोजन के लिए डब्ल्यू एफ पी को ₹ 50.33 करोड़[28] का अग्रिम प्रदान किया गया था। टी एच आर की आवश्यकता वाले लाभार्थियों की संख्या तथा उसके सापेक्ष आपूर्ति का विवरण नीचे **तालिका-2.5.3** में दिया गया हैः

तालिका-2.5.3

लाभार्थी	2010-11					2011-12				
	लाभार्थियोंकी संख्या		वांछित टी एच आर	आपूर्त टी एच आर	कमी प्रतिशत में	लाभार्थियों की संख्या		वांछित टी एच आर	आपूर्त टी एच आर	टी एच आर में कमी *प्रतिशत में*
	सर्वे के अनुसार	पंजीकरण के अनुसार				सर्वे के अनुसार	पंजीकरण के अनुसार			
बच्चे 6 माह-3 वर्ष (140 ग्राम की दर पर)	547521	514212	30432 एमटी[29]	10320 एमटी	66	572405	555191	32784 एमटी[30]	14239 एमटी	57
गर्भवती माताएँ (175 ग्राम की दर पर)	72863	70918				78167	76828			
धात्री माताएँ (175 ग्राम की दर पर)	89704	88811				98981	97773			
अतिकुपोषित बच्चे (280 ग्राम की दर पर)	5349	5349				3562	3562			
	715437	679290				753115	733354			

स्रोतः निदेशालय से संग्रहित सूचना।

[27] छः वर्ष से कम उम्र के सभी बच्चे, सभी गर्भवती एवं धात्री महिलायें।

[28] 2010-11: ₹ 32.33 करोड़ एवं 2011-12: ₹ 18.00 करोड़।

[29] 30432 एमटी={514212*@140ग्रा+(70918+88811) *@175ग्रा+5349*@280ग्रा}*300 दिन।

[30] 32784 एमटी={555191*@140ग्रा+(76828+97773)*@175ग्रा+3562*@280ग्रा}*300 दिन।

लेखापरीक्षा विश्लेषण में पाया गया कि विभाग और विश्व खाद्य कार्यक्रम (डब्ल्यू एफ पी) के बीच अनुबंध न किये जाने के कारण वर्ष 2009-10 में टी एच आर वितरित नहीं किया गया था। 2010-11 से 2011-12 मध्य टी एच आर की आपूर्ति में भारी कमी (50 *प्रतिशत* से अधिक) पायी गयी थी जैसा कि उपरोक्त तालिका (57 *प्रतिशत* से 66 *प्रतिशत*) में देखा जा सकता है।

वर्ष 2011-12 में विभाग द्वारा राज्य में धन की उपलब्धता के बावजूद अनुपूरक पोषाहार, निर्धारित मानदण्ड वर्ष में 300 दिन के सापेक्ष 124 दिन के लिए ही आपूर्ति की गयी थी जबकि चयनित जिलों में टी एच आर 110 से 183 दिन के बीच **(परिशिष्ट-2.11)** वितरित किया गया था। चयनित जिलों की 38 परियोजनाओं[31] में यह भी देखा गया कि जनवरी 2012 में टी एच आर का वितरण ही नहीं हुआ था क्योंकि निदेशालय द्वारा समय पर समझौता ज्ञापन न किये जाने के कारण डब्ल्यू एफ पी के द्वारा टी एच आर की आपूर्ति नहीं की गयी थी।

इंगित किये जाने पर, विभाग ने बताया (सितम्बर 2012) कि पोषाहार कक्ष के गठित न होने, कर्मचारियों की कमी एवं निर्णय लेने में विलम्ब के कारण से पोषाहार का नियमित वितरण नहीं किया जा सका। विभाग का उत्तर टीएचआर के वितरण की व्यवस्था करने में इसकी असमर्थता को दर्शाता है क्योंकि अनुपूरक पोषाहार के लिए विगत तीन वर्षों के दौरान अवमुक्त धनराशि के सापेक्ष मात्र 58 *प्रतिशत* से 82 *प्रतिशत* तक ही धनराशि का उपयोग किया गया था और विभाग सभी लाभार्थियों को टी एच आर उपलब्ध कराने में असफल रहा था जैसा कि उपरोक्त **तालिका-2.5.3** में दर्शाया गया है।

इस प्रकार, योजना के उद्देश्यों पर ₹ 50.33 करोड़[32] व्यय करने के बावजूद भी माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्देशों एवं योजना के उद्देश्यों को पूरा नहीं किया जा सका क्योंकि सर्वे के अनुसार सभी पात्र लाभार्थियों को पंजीकृत नहीं किया गया एवं वे लाभ प्राप्त करने के लिए आँगनबाड़ी केन्द्र पर नहीं आये जिससे योजना के सार्वभौमीकरण के अभिप्रेत उद्देश्य को पूरा नहीं किया जा सका। परिणामस्वरूप, 2010-12 की अवधि में 50,523 बच्चे (शून्य से तीन वर्ष), 3,284 गर्भवती माताएँ और 2,101 धात्री माताएँ इस योजना के लाभ से पूरी तरह वंचित रहे।

(ii) पका पकाया भोजन

शासनादेश (मई 2008) के अनुसार, आँगनबाड़ी केन्द्रों पर माता समिति[33] के माध्यम से तीन से छः वर्ष आयु वर्ग के बच्चों को पका पकाया भोजन प्रदान किया जाना था। विभाग ने तीन से छः वर्ष की आयु वर्ग के बच्चों के लिए गोविन्द बल्लभ पंत कृषि एवं प्रौद्योगिकी विश्वविद्यालय, पंतनगर, उत्तराखण्ड से सहमति लेने के बाद इसके लिए मानक एवं मेनू तय किया था।

चयनित जिलों में वर्ष 2011-12 के लिए पका पकाया भोजन कार्यक्रम के लाभार्थियों का ब्यौरा नीचे **तालिका-2.5.4** में दर्शाया गया है:

---

[31] पिथौरागढ़-5, अल्मोड़ा-5, नैनीताल-9, ऊधम सिंह नगर-10 एवं टिहरी-9।

[32] 2010-11: ₹ 32.33 करोड़ और 2011-12: ₹ 18.00 करोड़।

[33] एक समिति जिसका प्रमुख अध्यक्ष, ए डब्ल्यू डब्ल्यू/ए डब्ल्यू एच सचिव एवं लाभार्थियों के प्रत्येक वर्ग का एक सदस्य आँगनबाड़ी केन्द्र पर पकापकाया भोजन उपलब्ध कराया जाना सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी थे।

तलिका-2.5.4 *(₹ करोड़ में)*

जिलों के नाम	सर्वे के अनुसार लाभार्थियों की संख्या	एक वर्ष में पंजीकृत	वांछित धनराशि*	नामांकित	वांछित धनराशि	अवमुक्त धनराशि	दिनों की संख्या
पिथौरागढ़	**572929**	451000	4.51	120877	1.21	0.60	149
अल्मोड़ा	**728011**	604974	6.05	193204	1.93	0.66	103
नैनीताल	**501060**	227243	2.27	115074	1.15	0.42	110
ऊ सिं नगर	**992693**	531975	5.32	186837	1.87	1.98	318
टिहरी	**390023**	304365	3.04	168297	1.68	0.56	100
योग	**3184716**	**2119557**	**21.19**	**784289**	**7.84**	**4.22**	

स्रोतः चयनित जिलों से संग्रहित सूचना।

****₹ 4 प्रति लाभार्थी प्रति दिन एक माह में 25 दिन के लिए।***

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पाँच चयनित जिलों में सर्वेक्षित आँकड़े 31,84,716 बच्चों (2011-12) के सापेक्ष केवल 21,19,557 बच्चे (67 *प्रतिशत*) पंजीकृत किये गये थे। 21,19,557 पंजीकृत बच्चों के सापेक्ष केवल 7,84,289 बच्चे (37 *प्रतिशत*) आँगनबाड़ी केन्द्रों पर नामांकित किये गये थे। आगे, विभाग द्वारा नामांकित बच्चों के लिए ₹ 7.84 करोड़ (784289* ₹ 4 की दर पर *25 दिन) की आवश्यकता के सापेक्ष मात्र ₹ 4.22 करोड़ (54 *प्रतिशत*) का ही आबंटन किया गया था। यह भी देखा गया कि 300 दिनों के लक्ष्य को पूरा नहीं किया जा सका तथा यह ऊधम सिंह नगर को छोड़कर, जहाँ वर्ष 2011-12 के दौरान निर्धारित मानक 300 दिनों के सापेक्ष 318 दिन पका-पकाया भोजन प्रदान किया गया, वर्ष के दौरान 100 दिनों तक रह गया।

पुनः जमीनी हकीकत का पता लगाने के लिए, लेखापरीक्षा दल द्वारा तीन जिलों नैनीताल, टिहरी व ऊधम सिंह नगर के 22 आँगनबाड़ी केन्द्रों का भौतिक सत्यापन किया गया और पाया गया कि (क) आँगनबाड़ी केन्द्रों पर माता समिति की बैठकें मानकों के अनुसार (प्रति माह एक बैठक) आयोजित नहीं की जा रही थी; (ख) टिहरी जिले के आठ आँगनबाड़ी केन्द्रों में नामांकित 100 बच्चों के लिए आवश्यक (₹ 120000) धनराशि के सापेक्ष कम धनराशि (₹ 44890) अवमुक्त किया गया था। इस धनराशि (₹ 44890) से आठ आँगनबाड़ी केन्द्रों के मात्र 38 बच्चों को ही खिलाया जा सकता था और (ग) टिहरी जिले के चार आँगनबाड़ी केन्द्रों[34] पर धन की अनुपलब्धता के कारण पका पकाया भोजन आँगनबाड़ी कार्यकत्रियों द्वारा दो से ग्यारह माह तक निजी संसाधनों से प्रदान किया गया था जोकि बाद में धन की उपलब्धता पर प्रतिपूर्ति किया गया था जबकि पाँच आँगनबाड़ी केन्द्रों[35] में पका पकाया भोजन (एक से छः माह) नहीं दिया गया था।

इसे इंगित किये जाने पर, विभाग द्वारा बताया गया (सितम्बर 2012) कि स्टॉफ की कमी एवं निर्णय लेने में विलम्ब होने के कारण जिलों को धनराशि उपलब्ध नहीं करायी जा सकी।

जिलों के जिला कार्यक्रम अधिकारियों द्वारा बताया गया (अगस्त 2012) कि पका पकाया भोजन उपलब्ध बजट के अनुसार प्रदान किया गया। भौतिक सत्यापन के समय डीपीओ द्वारा यह भी कहा गया कि महंगाई के कारण उपर्युक्त मानकों के अनुसार प्रति लाभार्थी ₹ 4 की दर पर पका पकाया भोजन उपलब्ध कराना संभव नहीं था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि इसके लिए अवमुक्त बजट, कुल आवश्यक बजट का मात्र 33 से 106

[34] बाल्मिकी बस्ती, ढ़ालवाला-2, सन्दाना एवं सेमा।

[35] बखदियाना, संदाना, सेमा, कुनीर एवं किरगनी।

प्रतिशत था एवं न तो परियोजना स्तर से और न ही जनपद स्तर से निदेशालय के साथ वास्तविक स्थिति से अवगत कराने हेतु कोई माँग/ पत्राचार किया गया था। फलस्वरूप, विभाग द्वारा मानक के अनुसार पका पकाया भोजन प्रदान नहीं किया जा रहा था जो योजना के अभिप्रेत उद्देश्यों की विफलता का द्योतक था।

2.5.7.2 स्वास्थ्य एवं शिक्षा से संबंधित गतिविधियाँ

स्वास्थ्य एवं शिक्षा से संबंधित गतिविधियों में टीकाकरण, स्वास्थ्य जाँच, संदर्भित सेवाएँ, पोषण और स्वास्थ्य व स्कूल-पूर्व शिक्षा शामिल है। लेखापरीक्षा जाँच में निम्नलिखित पाया गया:

(i) स्वास्थ्य सम्बन्धी देखभाल में कमियाँ

बच्चों एवं माताओं की जाँच हेतु चिकित्साधिकारी (एम ओ) एवं सहायक नर्स मिडवाइफ (ए एन एम) द्वारा आँगनबाड़ी केन्द्रों पर नियमित भ्रमण करना आईसीडीएस के अन्तर्गत स्वास्थ्य देखभाल तंत्र का एक हिस्सा था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि एमओ द्वारा आँगनबाड़ी केन्द्रों पर भ्रमण बहुत कम था क्योंकि 22 आँगनबाड़ी केन्द्रों के भौतिक सत्यापन में चिकित्साधिकारी द्वारा वर्ष 2011-12 में मात्र नौ आँगनबाड़ी केन्द्रों (41 *प्रतिशत*) का भ्रमण किया गया था। ए एन एम द्वारा केवल टीकाकरण के दौरान आँगनबाड़ी केन्द्र का दौरा किया गया। राज्य में कुल 17,826 कार्यशील आँगनबाड़ी केन्द्रों में से मात्र 11,607 (65 *प्रतिशत*) आँगनबाड़ी केन्द्रों पर शिशु का भार मापने हेतु तराजू उपलब्ध कराया गया था। चयनित जिलों में कुल 6,928 आँगनबाड़ी केन्द्रों के सापेक्ष सम्बन्धित आँकड़ा मात्र 4,178 (60 *प्रतिशत*) था।

पुनश्च, आई सी डी एस मानक के अनुसार प्रत्येक आँगनबाड़ी केन्द्र पर प्रत्येक वर्ष ₹ 600 कीमत की एक मेडिसिन किट प्रदान की जानी थी। वर्षवार बजट आबंटन, कार्यशील आँगनबाड़ी केन्द्रों एवं चिकित्सा किट की आपूर्ति नीचे **तालिका-2.5.5** में दर्शाया गया है:

तालिका-2.5.5

वर्ष	बजट आबंटन (₹ करोड़ में)	व्यय	संचालित आँगनबाड़ी केन्द्र	वांछित मेडिसिन किट	आपूर्ति	कमी
2009-10	1.56	शून्य	10,792	10,792	शून्य	10,792
2010-11	3.68	1.32	15,441	15,441	10,840	4,601
2011-12	2.02	1.92	17,826	17,826	12,926	4,900
योग	**7.26**	**3.24**	**44,059**	**44,059**	**23,766**	**20,293 (46%)**

स्रोतः निदेशालय से एकत्र सूचना।

लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि विभाग द्वारा वर्ष 2009-10 में इस हेतु आवंटित बजट ₹ 1.56 करोड़ उपलब्ध होने के बावजूद भी 10,792 मेडिसिन किट का क्रय नहीं किया गया था। जबकि विभाग ने 2010-11 व 2011-12 में आवंटित ₹ 5.70 करोड़ के बावजूद आवश्यक 33,267 मेडिसिन किट के सापेक्ष मात्र 23,766 (71 *प्रतिशत*) मेडिसिन किटों का क्रय किया।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि वित्तीय वर्ष 2009-10 के अंत में धनराशि प्राप्त होने के कारण टेण्डर प्रक्रिया पूर्ण नहीं की जा सकी एवं मेडिसिन किटों का क्रय नहीं किया जा सका। वर्ष 2010-11 एवं 2011-12 में मेडिसिन किटों की कमी को स्वास्थ्य विभाग की सहायता से पूरा किया गया।

(ii) अनौपचारिक स्कूल-पूर्व शिक्षा

तीन से छः वर्ष आयु वर्ग के बच्चों को आँगनबाड़ी केन्द्रों पर अनौपचारिक स्कूल पूर्व शिक्षा प्रदान की जानी थी ताकि उनको नियमित प्राथमिक शिक्षा प्रदान करने की तैयारी के लिए सीखने की अभिवृत्ति, भावनात्मक मूल्य एवं मानसिक तैयारी के लिए विकसित किया जा सके। इस प्रयोजन के लिए स्कूल किट सभी कार्यशील आँगनबाड़ी केन्द्रों को प्रदान किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मानकों के अनुसार, विभाग को वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान सभी 44,059 कार्यशील आँगनबाड़ी केन्द्रों (2009-10 में 10,792 ए डब्ल्यू सी, 2010-11 में 15,441 ए डब्ल्यू सी व 2011-12 में 17,826 ए डब्ल्यू सी) को स्कूल पूर्व किट का क्रय व आपूर्ति की जानी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने केवल 36,543 स्कूल पूर्व किटों (83 *प्रतिशत*) का क्रय व आपूर्ति की एवं ₹ 75.16 लाख की लागत की शेष 7,516 स्कूल पूर्व किटों (17 *प्रतिशत*) की आँगनबाड़ी केन्द्रों को आपूर्ति नहीं की गयी। पुनश्च, संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान देखा गया कि आँगनबाड़ी केन्द्र प्रशिक्षित शिक्षकों का अभाव, शिक्षण सामग्री की कमी एवं पर्याप्त खेल उपकरणों की अनुपलब्धता जैसी समस्याओं से ग्रसित थे।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि निविदायें उस समय (2009-12) संचालित हो रहे आँगनबाड़ी केन्द्रों की संख्या के आधार पर ही आमंत्रित की गयी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इस अवधि में 44,059 आँगनबाड़ी केन्द्र संचालित थे जबकि स्कूल पूर्व किट सिर्फ 36,543 आँगनबाड़ी केन्द्रों को ही उपलब्ध कराये गये। इस प्रकार खरीद के समय समुचित कार्ययोजना के अभाव में विभाग सभी संचालित आँगनबाड़ी केन्द्रों को प्री-स्कूल किट उपलब्ध कराने के लक्ष्य को प्राप्त करने में असफल रहा।

2.5.8 आँगनबाड़ी

छः वर्ष से कम उम्र के बच्चों, गर्भवती या धात्री महिलाओं एवं किशोरियों को दी जाने वाली आई सी डी एस की सभी सेवाएँ आँगनबाड़ी केन्द्रों के माध्यम से प्रदान की जाती हैं। आँगनबाड़ी केन्द्र 300 या उससे अधिक की जनसंख्या के लिए संचालित किये जाते हैं।

2.5.8.1 अकार्यशील आँगनबाड़ी केन्द्र

भारत सरकार द्वारा स्वीकृत 23,159 आँगनबाड़ी केन्द्रों में से राज्य सरकार द्वारा 20,067 आँगनबाड़ी केन्द्र चिन्हित किये गये जिनके सापेक्ष अप्रैल 2012 तक 17,826 आँगनबाड़ी केन्द्र संचालित हो रहे थे। इस प्रकार कुल 2,241 आँगनबाड़ी केन्द्र स्थापित नहीं किये जा सके जिसके लिए विभाग द्वारा बताया गया कि आँगनबाड़ी केन्द्र, ए डब्ल्यू डब्ल्यू/ ए डब्ल्यू एच/ मिनि आँगनबाड़ी कार्यकत्रियों (एम ए डब्ल्यू डब्ल्यू) की लम्बी नियुक्ति प्रक्रिया एवं स्टॉफ की कमी के कारण स्थापित नहीं किये जा सके।

2.5.9 क्षमता विकास

विभिन्न योजनाओं के समुचित क्रियान्वयन हेतु बुनियादी ढाँचागत सुविधाएँ, जैसे- भवन, पर्याप्त मानव संसाधन एवं प्रशिक्षण उपलब्ध कराया जाना आवश्यक था। आई सी डी एस के प्रबंधन की उपरोक्त कमियों का वर्णन निम्नलिखित पैराग्राफ में दिया गया हैः

- राज्य के सभी 10 जिला कार्यक्रम अधिकारी कार्यालय कम्प्यूटरों एवं प्रिंटरों से सुसज्जित थे लेकिन खण्ड स्तर पर 105 सी डी पी ओ कार्यालयों में से केवल 51 (49 *प्रतिशत*) कार्यालयों में ही यह सुविधा उपलब्ध थी।
- इसी प्रकार चालन योग्य वाहन की आवश्यकता, विशेष रूप से क्षेत्रीय कार्यालयों में अनुश्रवण हेतु, अत्यधिक है। वाहन सुविधा राज्य में निदेशालय एवं तेरह में से छः जिला केन्द्रों में उपलब्ध थी जबकि 105 सी डी पी ओ कार्यालयों में से सिर्फ 38 कार्यालयों में ही वाहन सुविधा उपलब्ध थी।
- अनेक संचालित आँगनबाड़ी केन्द्रों के अपने भवन नहीं थे एवं यदि कुछ के अपने भवन या कमरे थे भी तो यह आपूर्ति की गयी सामग्री एवं बच्चों, दोनों के लिए बहुत छोटे थे। राज्य में संचालित 17,826 आँगनबाड़ी केन्द्रों में से (प्रस्तर 2.5.8.1 का संदर्भ लें) केवल 1,378 आँगनबाड़ी केन्द्रों (आठ *प्रतिशत*) के अपने विभागीय भवन थे, 6,113 आँगनबाड़ी केन्द्र (34 *प्रतिशत*) किराये के भवन में एवं 10,337 आँगनबाड़ी केन्द्र (58 *प्रतिशत*) अन्य सरकारी कार्यालयों के भवनों में संचालित हो रहे थे। इसी प्रकार कुल संचालित 17,826 आँगनबाड़ी केन्द्रों में से शौचालय सुविधा सिर्फ 7,732 केन्द्रों (43 *प्रतिशत*) में उपलब्ध थी एवं पीने के पानी की सुविधा सिर्फ 5,720 आँगनबाड़ी केन्द्रों (32 *प्रतिशत*) में ही उपलब्ध थी। इसे इंगित किये जाने पर विभाग द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुये जबाब दिया (नवम्बर 2012) कि ये सुविधाएँ जैसे कि कम्प्यूटर, वाहन, भवन आदि शासन से धनराशि प्राप्त होने के उपरान्त ही उपलब्ध करायी जायेंगी। इस प्रकार आवश्यक उपकरणों/बुनियादी सुविधाओं के अभाव में योजना का सुचारु संचालन बाधित था।



आँगनबाड़ी केन्द, वाल्मिकी बस्ती, नरेन्द्रनगर


आँगनबाड़ी केन्द, बखरियाना, नरेन्द्रनगर

2.5.9.1 आँगनबाड़ी केन्द्रों के निर्माण की धीमी प्रगति

आँगनबाड़ी केन्द्र के प्रभावी संचालन एवं योजना के अन्तर्गत छः प्रकार की सेवाएँ समुचित रूप से प्रदान करने हेतु मूलभूत ढ़ाँचागत सुविधा के रूप में अच्छा भवन उपलब्ध कराया जाना आवश्यक है। नैनीताल एवं उधम सिंह नगर में कोई भी निर्माण कार्य स्वीकृत नहीं किया गया था। विभाग द्वारा तीन जिलों में आवश्यक 508 आँगनबाड़ी केन्द्रों (पिथौरागढ़-95, अल्मोड़ा-382 एवं टिहरी-31) के सापेक्ष अद्यतन 81 केन्द्रों के निर्माण हेतु स्वीकृति प्रदान की गयी थी। सभी कार्य अपने स्वीकृति तिथि के दो माह के भीतर पूर्ण किये जाने थे। कार्यों का जिलेवार विवरण नीचे **तालिका-2.5.6** में दिया गया हैः

तालिका- 2.5.6 *(₹ लाख में)*

जिलों के नाम	स्वीकृति वर्ष	आँगनबाड़ी केन्द्रों की कुल संख्या	निर्माण एजेंसी	निर्माण लागत	अवमुक्त धनराशि	अवशेष	लेखापरीक्षा तिथि तक स्थिति
पिथौरागढ़	2008-09	03	आर ई एस	6.00	4.80	1.20	अपूर्ण (3)
अल्मोड़ा	2005-06	48	ग्राम पंचायत	12.00 (6 ए डब्ल्यू सी)	9.50 (6 ए डब्ल्यू सी)	2.50	अपूर्ण (6)
टिहरी	2008-09	04	आर ई एस	8.00	8.00	0.00	अपूर्ण (4)
	2009-10	08	बी डी ओ	24.00	12.00	12.00	अपूर्ण (6)
	2011-12	18	आर ई एस	72.00	36.00	36.00	अपूर्ण (18)
योग		**81**		**122.00**	**70.30**	**51.70**	**37**

स्रोतः डीपीओ से प्राप्त सूचना।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि स्वीकृत 81 कार्यों में से केवल 44 कार्य (54 *प्रतिशत*) ही पूर्ण हो सके एवं शेष 37 कार्य (46 *प्रतिशत*) निर्धारित समयावधि में पूर्ण नहीं किये जा सके थे एवं उनमें सात वर्षों तक की अवधि का विलम्ब था। विभाग द्वारा स्पष्ट किया गया कि निर्माण कार्यों में विलम्ब का मुख्य कारण भूमि की अनुपलब्धता एवं कार्यदायी संस्था के साथ एम ओ यू न होना था। इस प्रकार, इन ढ़ाँचागत सुविधाओं के अभाव में, ए डब्ल्यू सी को उपरोक्त वर्णित मूलभूत सुविधाओं की कमी का सामना करना पड़ा जैसा कि ऊपर प्रस्तर 2.5.9 में इंगित किया गया है।

2.5.9.2 मानव संसाधन की कमी

विभागीय योजनाओं के प्रभावी क्रियान्वयन के लिए डी पी ओ/ सी डी पी ओ/ पर्यवेक्षकों द्वारा आँगनबाड़ी केन्द्रों का अनुश्रवण/ पर्यवेक्षण, सांख्यिकी सहायकों द्वारा आँकड़ों का संकलन एवं ए डब्ल्यू डब्ल्यू/ ए डब्ल्यू एच/ एम ए डब्ल्यू डब्ल्यू द्वारा केन्द्रों पर अग्रगामी कार्य किया जाना था। अभिलेखों की जाँच के दौरान पाया गया कि निदेशालय, जिला एवं विकास खण्ड (परियोजना) स्तर पर स्वीकृत पदों के सापेक्ष कार्यरत अधिकारियों/ कर्मचारियों की भारी कमी थी। विभाग में अप्रैल 2012 को कर्मचारियों की स्थिति नीचे **तालिका-2.5.7** में दर्शायी गयी हैः

तालिका-2.5.7

पदनाम	स्तर	स्वीकृत पद	भरे गये पद	रिक्त पद	कमी % में
सांख्यिकी सहायक	**जिला**	**52**	**.**	**52**	**100**
डी पी ओ	**तदैव**	**10**	**05**	**05**	**50**
सी डी पी ओ	विकास खण्ड	105	62	43	41
पर्यवेक्षक	तदैव	597	366	231	39
डी ई ओ	**जिला/ विकास खण्ड**	**07**	**01**	**06**	**86**
वरिष्ठ सहायक	जिला	34	26	08	24
अवर सहायक	**तदैव**	**57**	**28**	**29**	**51**
कनिष्ठ सहायक	**तदैव**	**62**	**24**	**38**	**61**
ए डब्ल्यू डब्ल्यू	ए डब्ल्यू सी	14947	13444	1503	10
ए डब्ल्यू एच	तदैव	14947	12453	2494	17
एम ए डब्ल्यू डब्ल्यू	**तदैव**	**5120**	**3823**	**1297**	**25**

स्रोतः निदेशालय व डी पी ओ द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

स्पष्टतया, विभाग नवम्बर 2000 से पर्याप्त मानव संसाधन के बिना कार्य कर रहा था। योजना के सुचारू रूप से कार्य करने हेतु महत्वपूर्ण पद, जैसे सांख्यिकी सहायक (100 *प्रतिशत*), डी पी ओ (50 *प्रतिशत*), सी डी पी ओ (41 *प्रतिशत*), पर्यवेक्षक (39 *प्रतिशत*), डी ई ओ (86 *प्रतिशत*) एवं एम ए डब्ल्यू डब्ल्यू (25 *प्रतिशत*) भी, रिक्त थे। परिणामस्वरूप, रिक्त पदों का सम्पूर्ण कार्यभार निचले स्तर पर कार्यरत कर्मचारियों पर है। सुव्यवस्थित संगठनात्मक तंत्र का अभाव विभाग की व्यवस्था सम्बन्धी खामियों को दर्शाता है तथा उसके दक्षता पूर्वक कार्य संचालन को प्रभावित करता है। इसे इंगित किये जाने पर विभाग द्वारा बताया गया (दिसम्बर 2012) कि स्टॉफ की भर्ती प्रक्रिया गतिमान है।

2.5.9.3 प्रशिक्षण

आई सी डी एस योजना में प्रशिक्षण सबसे महत्वपूर्ण तत्व है क्योंकि योजना के अन्तर्गत सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार व कार्ययोजना के लक्ष्यों की प्राप्ति मुख्यतया अग्रिम पंक्ति के कार्यकर्ताओं (पर्यवेक्षक, ए डब्ल्यू डब्ल्यू, ए डब्ल्यू एच व एम ए डब्ल्यू डब्ल्यू) की दक्षता पर निर्भर करता है। अग्रिम पंक्ति के कार्यकर्ताओं को तीन प्रकार के नियमित प्रशिक्षण दिये जाते हैः (i) इण्डक्शन प्रशिक्षण (आँगनबाड़ी कार्यकत्रियों को प्रारंभिक कार्य सौंपे जाने/ नियुक्ति पर); (ii) जॉब/ओरिएनटेशन प्रशिक्षण (सेवाकाल में एक बार); और (iii) रिफ्रेशर प्रशिक्षण (सेवा में, प्रत्येक दो साल में एक बार)।

लेखा परीक्षा जाँच में ज्ञात हुआ कि अग्रिम पंक्ति के कार्यकर्ताओं के लिए राज्य में सात आँगनबाड़ी प्रशिक्षण केन्द्र[36](ए डब्ल्यू टी सी) संचालित थे। पर्यवेक्षकों एवं ए डब्ल्यू टी सी के प्रशिक्षकों के प्रशिक्षण हेतु राज्य में कोई मध्यम स्तरीय प्रशिक्षण केन्द्र स्थापित नहीं थे। अग्रिम पंक्ति के कार्यकर्ताओं को 2009-10 से 2011-12 की अवधि में प्रशिक्षण प्रदान किया गया **(परिशिष्ट-2.12)**, किन्तु राज्य की स्थापना से अब तक मध्यम पंक्ति के कार्यकर्ताओं को कोई प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया गया था। यह भी पाया गया था कि सांख्यिकीय सहायक के पदों के रिक्त होने के कारण जिला/खण्ड स्तर पर प्रशिक्षण से संबंधित आँकड़ों का रखरखाव नहीं किया जा रहा था।

वर्ष 2011-12 में आयोजित प्रशिक्षण कार्यक्रमों का जिले वार विवरण नीचे **तालिका-2.5.8** में दिया गया हैः

तलिका-2.5.8

प्रशिक्षण केन्द्र का नाम	जिले जिनमें प्रशिक्षण दिया गया	कलेण्डर के अनुसार कुल प्रशिक्षुओं की संख्या (लक्ष्य)	प्रशिक्षुओं की वास्तविक संख्या (उपलब्धि)	प्रतिशत (उपलब्धि)
पिथौरागढ़	पिथौरागढ़	529	448	85
	चम्पावत	531	219	41
अल्मोड़ा	अल्मोड़ा	529	548	104
	नैनीताल	531	383	72
ऊ सिं नगर	ऊ सिं नगर	531	870	164
	नैनीताल	529	336	64

स्रोतः जिलों से प्राप्त सूचना।

[36] रजत शहरी एवं ग्रामोद्योग संस्थान, हरिद्वार; ए डब्ल्यू टी सी दुदुबाग, हरिद्वार; ए डब्ल्यू टी सी, अल्मोड़ा; भारतीय ग्रामीण महिला संघ, देहरादून; ए डब्ल्यू टी सी, पिथौरागढ़; ए डब्ल्यू टी सी, ग्वालदम, चमोली; इम्पार्ट, ऊ सिं नगर।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि उपलब्धि का *प्रतिशत* कम था अर्थात चम्पावत एवं नैनीताल जिलों में उपलब्धि का *प्रतिशत* क्रमशः 41 *प्रतिशत* व 64 *प्रतिशत* था।

इसे इंगित किये जाने पर जिले से संबंधित अधिकारियों द्वारा बताया गया (जुलाई 2012) कि प्रशिक्षणार्थियों के कम सहभागिता किये जाने के कारण प्रशिक्षण कार्यक्रमों के लक्ष्य प्राप्त नहीं किये जा सके। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा प्रशिक्षण के लक्ष्यों को प्राप्त करने हेतु कोई गंभीर प्रयास नहीं किये गये।

आगे, प्रशिक्षण केन्द्रों के भौतिक सत्यापन के दौरान लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि प्रशिक्षण केन्द्रों पर मूलभूत सुविधाएँ जैसे- प्रशिक्षण कक्ष, समुचित छात्रावास की सुविधा, प्रशिक्षण सामग्री एवं प्रशिक्षकों का अभाव था एवं प्रशिक्षणार्थियों तथा प्रशिक्षण केन्द्रों के पर्यवेक्षण एवं अनुश्रवण के साथ ही अनुवर्ती कार्यवाही एवं प्रशिक्षणार्थियों को अनुभवी परामर्श सहायता का भी अभाव था। क्षेत्र-भ्रमण, जो कि ए डब्ल्यू डब्ल्यू प्रशिक्षण का भाग होता है, को भी छोड़ दिया गया था। लेखापरीक्षा विश्लेषण एवं भौतिक सत्यापन से ज्ञात हुआ कि प्रशिक्षण से संबंधित आँकड़ों का रखरखाव न किये जाने का मुख्य कारण स्टॉफ की कमी थी।

2.5.9.4 आंतरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण

आंतरिक लेखापरीक्षा, आंतरिक नियंत्रण तंत्र का एक भाग है। यह संगठन के अन्दर एक स्वतन्त्र कार्य है जो संगठन को सुव्यवस्थित एवं अनुशासित दृष्टिकोण लाते हुए विभागीय नियम एवं गतिविधियों के अनुपालन के स्तर के आकलन करने के उद्देश्यों को सम्पन्न करने के लिए सहायता प्रदान करता है ताकि विभाग के अन्दर आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली की पर्याप्तता पर प्रबंधन को आश्वासन प्रदान किया जा सके।

निदेशालय के अभिलेखों की जाँच से विदित हुआ कि अधीनस्थ कार्यालयों की आवधिक लेखा परीक्षा हेतु विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा कार्यशील नहीं थी। यहाँ तक कि निदेशालय एवं जिला कार्यालयों की पूर्व-लेखापरीक्षा जाँच हेतु स्वीकृत दो लेखापरीक्षकों के पदों के सापेक्ष कोई भी लेखापरीक्षक नियुक्त नहीं था। यह इंगित किये जाने पर विभाग द्वारा जबाब दिया गया (अप्रैल 2012) कि वर्ष 2008-09 से कोई आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं हुई है एवं यह कार्य शासन द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ के स्थापित होने के उपरान्त ही संभव हो पायेगा।

दिशानिर्देशों के अनुसार सभी अधिकारियों/कर्मचारियों[37] द्वारा क्षेत्र में आँगनबाड़ी केन्द्रों का नियमित भ्रमण, कार्यक्रम की सफलता हेतु आवश्यक था। राज्य सरकार द्वारा कर्मचारियों के विभिन्न स्तर पर प्रत्येक छः माह के लिए अनुश्रवण/पर्यवेक्षण हेतु जनपदवार अग्रिम कार्ययोजना (डी ए ए पी) बनाये जाने की आवश्यकता थी।

चयनित जिलों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि अधिकारियों/ कर्मचारियों (डी पी ओ/ सी डी पी ओ/ पर्यवेक्षक) में से किसी ने भी निर्धारित मानकों के अनुसार आँगनबाड़ी केन्द्रों का भ्रमण नहीं किया **(परिशिष्ट-2.13)**। आगे, यह भी देखा गया कि टिहरी जिले में अधिकारियों द्वारा निरीक्षण की स्थिति बहुत दयनीय थी जैसा कि केवल पर्यवेक्षकों द्वारा मात्र दो *प्रतिशत* पर्यवेक्षण किया गया था। विभाग द्वारा लेखापरीक्षा तिथि तक कोई डी ए ए पी तैयार नहीं किया गया था।

---

[37] पर्यवेक्षकः प्रत्येक माह संचालित आँगनबाड़ी केन्द्र का कम से कम 50 प्रतिशत; सी डी पी ओः प्रत्येक तिमाही में 100 संचालित आँगनबाड़ी केन्द्र; डीपीओः वर्ष में कुल संचालित आँगनबाड़ी केन्द्र का 15 प्रतिशत; एवं निदेशकः वर्ष में 200 संचालित आँगनबाड़ी केन्द्र।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग द्वारा बताया गया कि पर्यवेक्षकों/ सी डी पी ओ/ डी पी ओ के पदों का रिक्त रहना एवं वाहनों की अनुपलब्धता आँगनबाड़ी केन्द्रों का पर्यवेक्षण न होने के मुख्य कारण थे।

2.5.9.5 अभिलेखों का रखरखाव न किया जाना

विभागीय मैनुअल के अनुसार, योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु मूल अभिलेखों का रखरखाव डी पी ओ द्वारा किया जाना था। चयनित जिलों के नमूना जाँच में पाया गया कि मूल अभिलेख जैसे-बजट नियंत्रण पंजिका, संपत्ति पंजिका, बृहद् एवं लघु निर्माण कार्यों की पंजिका, अग्रिम पंजिका, विभागीय अनुशासनात्मक कार्यवाही पंजिका, अनुश्रवण एवं मूल्याँकन पंजिका, स्थापना पंजिका, भवन निर्माण अग्रिम पंजिका, आँगनबाड़ी कार्यकत्रियों के व्यक्तिगत अभिलेख, चिकित्सकीय प्रतिपूर्ति पंजिका, सूची पंजिका आदि का विभाग में डी पी ओ द्वारा रख रखाव नहीं किया जा रहा था।

22 आँगनबाड़ी केन्द्रों के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान यह पाया गया कि आँगनबाड़ी स्तर पर निम्नलिखित अभिलेखों का रखरखाव नहीं किया जा रहा थाः

- लाभार्थियों की स्वास्थ्य पंजिका का 16 आँगनबाड़ी केन्द्रों में रखरखाव नहीं किया जा रहा था।
- कुपोषित बच्चों को बेहतर स्वास्थ्य जाँच हेतु 15 आँगनबाड़ी केन्द्रों में संदर्भ पर्ची जारी नहीं किये गये थे।
- स्वास्थ्य जाँच के अंतर्गत गर्भवती महिलाओं की प्रसव पूर्व जाँच, प्रसव पश्चात् स्तनपान कराने वाली माताओं की जाँच एवं नवजात शिशु व छः वर्ष से कम उम्र के बच्चों की देखभाल की जाँच की जाती है। सभी 22 आँगनबाड़ी केन्द्रों में स्वास्थ्य पर्ची, प्रसव पूर्व व प्रसव पश्चात् जाँच हेतु पर्ची न तो जारी की गयी और न ही इनका रख-रखाव किया गया था।

इसे इंगित किये जाने पर जिलों के अधिकारियों द्वारा तथ्यों को स्वीकार (जुलाई 2012) करते हुए भविष्य में अनुपालन करने का आश्वासन दिया गया।

महत्वपूर्ण अभिलेखों का रखरखाव न किया जाना विभाग के कमजोर अनुश्रवण एवं आंतरिक नियंत्रण को दर्शाता है।

2.5.10 निष्कर्ष

योजनाओं के तहत् अवमुक्त बजट का विभाग द्वारा कम उपयोग किया गया था। जिला/परियोजना अधिकारियों द्वारा योजना के क्रियान्वयन हेतु वार्षिक कार्य योजना तैयार नहीं की जा रही थी। प्रदत्त अनुपूरक पोषाहार कार्यक्रम एवं पका पकाया भोजन 300 दिनों के निर्धारित मानकों से अत्यन्त कम था। मेडिसिन किट व प्री-स्कूल किट जैसी सुविधाओं के प्रयोजन हेतु भारत सरकार द्वारा धनराशि आवंटित करने के बावजूद भी लाभार्थियों को इससे वंचित रखा गया था। राज्य में स्वीकृत आँगनबाड़ी केन्द्रों को संचालित करने का प्रयास नहीं किया गया था। यहाँ तक कि संचालित आँगनबाड़ी केन्द्र भी मूलभूत सुविधाओं जैसे-भवन, शौचालय, पीने का पानी, भार मापने की तराजू, कर्मचारियों की पर्याप्त उपलब्धता एवं प्रशिक्षण की कमी से ग्रसित था। कर्मचारियों की कमी, प्रशिक्षण की कमी, आंतरिक लेखापरीक्षा की कमी एवं मानदण्ड के सापेक्ष कम पर्यवेक्षण ने योजना के सुचारू कामकाज में बाधा उत्पन्न की। इस प्रकार राज्य में क्रियान्वित

आई सी डी एस योजना को, जटिल क्षेत्रों में बुनियादी सेवाएँ प्रदान करने के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए, मज़बूत करने की आवश्यकता है।

2.5.11 अनुशंसाएँ

राज्य सरकार विचार कर सकती है कि:

- लाभार्थियों को स्वस्थ वातावरण प्रदान करने के लिए चालू निर्माण कार्य को पूर्ण करने एवं मूलभूत सुविधाएँ जैसे- भवन, शौचालय, पीने का पानी, भार मापने की तराजू, उपकरण व पर्याप्त जनशक्ति सुनिश्चित करने का प्रयास किया जाए।
- आँगनबाड़ी केन्द्रों पर महत्वपूर्ण सूचनाओं से सम्बन्धित अभिलेखों/रजिस्टरों का रखरखाव सुनिश्चित करने के लिए कार्रवाई की जाए।
- योजना के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु आँगनबाड़ी केन्द्रों के लिए यथानिर्धारित प्रभावी आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली एवं अनुश्रवण/ निरीक्षण, प्राथमिकता के आधार पर स्थापित किया जाए।

लेन-देन की लेखापरीक्षा

समाज कल्याण विभाग

2.6 निष्फल व्यय

परियोजना की व्यवहारिकता का आकलन किये बिना मदरसों में पढ़ रहे मुस्लिम छात्रों के लिए ई-लर्निंग कार्यक्रम (प्रोजेक्ट तालीम) पर विभाग द्वारा किये गये अनुबंध के विरूद्ध ₹ 70.00 लाख का अग्रिम भुगतान अलाभकारी सिद्ध हुआ।

सूचना प्रौद्योगिकी विकास एजेन्सी (आई टी डी ए), देहरादून के माध्यम से राज्य में संचालित विश्व बैंक सहायतित परियोजना "ई-क्लास" की तर्ज पर मदरसों में पढ़ने वाले कक्षा 9 से 12 तक के मुस्लिम छात्रों को शिक्षा की मुख्य धारा में जोड़ने हेतु सरकार ने एक सहायक परियोजना "प्रोजेक्ट तालीम" शुरू की (सितम्बर 2005)। जिसकी मूल अवधारणा राज्य के विभिन्न बोर्डों द्वारा उत्तराखण्ड राज्य में पढ़ाये जाने वाले गणित और विज्ञान विषयों के पाठ्यक्रमों को उर्दू भाषा में उपलब्ध कराने हेतु राज्य के समस्त मदरसों को एक मल्टीमीडिया विषय-वस्तु बनाकर प्रदान कराना है। इस प्रयोजन के लिए, राज्य सरकार के समाज कल्याण विभाग के अन्तर्गत उत्तराखण्ड मुस्लिम एजुकेशन मिशन ने परियाजना का प्रस्ताव रखा और मल्टीमीडिया सामग्री के प्रारुप विकास तथा राज्य के लगभग 100 मदरसों के अध्यापकों को प्रशिक्षण देने के लिए प्रशिक्षण संरचना उपलब्ध कराने हेतु दिल्ली स्थित एक फर्म[38] के साथ अनुबंध किया (अप्रैल 2006)। अनुबंध के अनुसार प्रोजेक्ट तालीम की लागत ₹ 2.00 करोड़ थी तथा फर्म द्वारा सम्पूर्ण कार्य अप्रैल 2006 में हुये अनुबंध की तिथि से नौ कलेण्डर माह की अवधि के अन्दर किया जाना था।

निदेशालय, समाज कल्याण विभाग, हल्द्वानी (विभाग) के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच (जून 2011) और आगे उत्तराखण्ड मुस्लिम एजुकेशन मिशन (यू एम ई एम), देहरादून से प्राप्त सूचना (अगस्त 2012) के आधार पर यह पाया गया कि परियाजना की व्यवहारिकता का मूल्यांकन किये बिना विभाग द्वारा प्रोजेक्ट तालीम का अनुबंध (अप्रैल 2006) में किया गया था जबकि पूरे राज्य में केवल दो मदरसे[39] थे जहां कक्षा-9 से 12 के लिए गणित और विज्ञान विषयों का अध्ययन कराया जा रहा था। यह तथ्य विभाग के संज्ञान में तब आया जब कक्षा 9 से 12 तक गणित और विज्ञान विषयों से सम्बन्धित मदरसों के बारे में विस्तृत जानकारी शिक्षा विभाग से प्राप्त की गयी (अगस्त 2009)। परिणामस्वरूप, विभाग का स्वयं मानना था (फरवरी 2011) कि परियोजना के लिए केवल दो मदरसों के 907 योग्य छात्रों[40] पर इतना भारी व्यय किया जाना लाभकारी नहीं हो सकता। हालांकि, अनुबंध के नियम और शर्तों के अनुरूप अप्रैल 2006 से सितम्बर 2006 के मध्य ₹ 70.00 लाख[41] की राशि का भुगतान फर्म को किया जा चुका था। अतः विभाग द्वारा परियोजना की व्यवहारिकता के अनुचित मूल्यांकन के कारण परियोजना पर व्यय अलाभकारी रहा।

---

[38] मैसर्स एस.चांद एण्ड कम्पनी लिमिटेड, नई दिल्ली।

[39] (i) गुलज़ार फरीद मुस्लिम इन्टर कॉलेज, पिरान कलियर, हरिद्वार।
(ii) बाबा गरीब शाह सबरी गर्ल्स इन्टर कॉलेज, पिरान कलियर, हरिद्वार।

[40] विज्ञानः 498 छात्र और गणित : 409 छात्र।

[41] ₹ 50 लाख की राशि का भुगतान अनुबन्ध हस्ताक्षर करते समय (अप्रैल 2006) और 20 लाख की राशि का भुगतान शुरूआती रिपोर्ट को सौंपते समय (सितम्बर-2006)।

प्रकरण के सम्बन्ध में इंगित किये जाने पर (जून 2011) विभाग द्वारा संतोषजनक उत्तर नहीं दिया गया और बताया गया कि परियोजना यू एम ई एम और सरकार के स्तर पर तैयार की गयी थी तथा ₹ 70.00 लाख अवमुक्त करने के बावजूद, फर्म द्वारा तैयार परियोजना का लाभ लाभार्थियों तक नहीं पहुँच सका क्योंकि इण्टरमीडिएट स्तर के मात्र दो मदरसे थे। आगे यह भी कहा गया कि अवशेष धनराशि ₹ 1.30 करोड़ के समुचित उपयोग की संभावना धूमिल थी और इसलिए शेष धनराशि अवमुक्त करने हेतु सरकार से कोई अनुरोध नहीं किया गया।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि फर्म के साथ अनुबंध करने से पूर्व परियोजना की व्यवहारिकता का आंकलन विभाग द्वारा किया जा सकता था।

इस प्रकार, "प्रोजेक्ट तालीम" की व्यवहारिकता का आंकलन किये बिना अनुबन्ध के क्रियान्वयन और विभाग द्वारा फर्म को भुगतान की गयी राशि ₹ 70.00 लाख का व्यय निष्फल साबित हुआ।

प्रकरण शासन के संज्ञान में लाया गया (अगस्त 2012); उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2013)।

समाज कल्याण विभाग

2.7 धन का अवरोधन

विभागीय नियोजन की कमी के कारण हज-हाउस के डिजाइन में बदलाव एवं नई मदों के लगातार समावेश के कारण भवन निर्माण अपूर्ण रहना तथा ₹ 5.95 करोड़ का चार वर्षों से अधिक अवरूद्ध रहना।

उत्तराखण्ड सरकार ने 800 हज यात्रियों की क्षमता के हज हाउस के निर्माण हेतु ₹ 2.70 करोड़ की स्वीकृति प्रदान की (मार्च 2003)। स्वीकृति के नियम और शर्तों के अनुसार, सरकार द्वारा जारी आवश्यक निर्देशों के अनुसरण और कार्यस्थल की दशाओं के अनुरूप हज हाउस का निर्माण स्वीकृत धनराशि के अन्दर पूर्ण किया जाना था। कार्य निष्पादन में देरी के कारण आगणन संशोधन के मामले में अतिरिक्त व्यय का वहन निष्पादन संस्था द्वारा अपने स्वयं के संसाधनों के उपयोग द्वारा किया जाना था। उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम (यू पी आर एन एन), यूनिट-1, हरिद्वार को इस भवन के निर्माण हेतु कार्यदायी संस्था (अभिकरण) नामित किया गया था (मार्च 2003)। कार्य अगस्त 2003 को प्रारम्भ किया जाना था जिसकी पूर्ण करने की निर्धारित तिथि दिसम्बर 2005 थी।

निदेशक, समाज कल्याण विभाग, हल्द्वानी के अभिलेखों की जाँच (जून 2011) में पाया गया कि कार्य प्रारम्भ हो जाने के एक वर्ष उपरान्त कार्यदायी संस्था द्वारा विभिन्न आधारों[42] पर ₹ 5.03 करोड़ का संशोधित आगणन प्रस्तुत किया (सितम्बर 2004)। उपरोक्त के अतिरिक्त, चहारदीवारी, एक ट्यूबवैल, ओवरहैड टैंक, लिफ्ट, एक मुख्य द्वार के साथ छोटा द्वार तथा एक गार्ड रूम के निर्माण हेतु धनराशि ₹ 66.21 लाख का अनुपूरक आगणन भी कार्यदायी संस्था द्वारा प्रस्तुत किया गया (सितम्बर 2004)। राज्य सरकार द्वारा

---

[42] (i) शुरूआती प्राक्कलन पुराने निर्धारित दर (SoR) पर तैयार किये गये थे जो कि मई 2001 से लागू थे परन्तु कार्य अगस्त 2003 से प्रारम्भ किया जा सका।

(ii)आवश्यक वस्तुएं जैसे ग्रिट फिनिश, छत की ऊँचाई बढ़ाना, बाहरी विद्युतीकरण, स्वच्छता-कार्य, आग अवरोधी उपकरण और कार्य स्थल विकास, शुरूआती आगणन में सम्मिलित नहीं थे क्योंकि स्थल का चयन आगणन की स्वीकृति के पश्चात किया गया था।

(iii) हज-हाउस का नक्शा अनन्तिम था, एवं

(iv) भवन का वर्गीकरण वर्ग-बी से वर्ग-ए में उच्चीकृत करना था।

₹ 5.03 करोड़ व ₹ 66.21 लाख के उक्त आगणनों के सापेक्ष ₹ 4.98 करोड़ (क्रमशः ₹ 4.40 करोड़ व ₹ 58.20 लाख) की स्वीकृति प्रदान की गयी (नवम्बर 2005)। इसके अलावा, कुछ अतिरिक्त विद्युत कार्यों के निष्पादन हेतु ₹ 97.07 लाख की अलग मंजूरी भी दी गयी थी (फरवरी 2006)। उक्त सभी स्वीकृतियों की स्वीकृत राशि मार्च 2003 और फरवरी 2006 के मध्य कार्यदायी संस्था को अवमुक्त कर दी गयी थी। अभिलेखों की आगे जाँच मे यह भी पता चला कि नवम्बर 2005 से दर अनुसूची में संशोधन एवं ढाँचा संरचनात्मक प्रणाली अपनाने हेतु लागत में 12 *प्रतिशत* वृद्धि को पूरा करने के लिए भी कार्यदायी संस्था ने पुनः स्वीकृति हेतु ₹ 6.45 करोड़ का पुनरीक्षित आगणन प्रस्तुत किया (अप्रैल 2008)। हालांकि, धन के अभाव में कार्य बन्द कर दिया गया था (मई 2008)। आगे, कार्यदायी संस्था ने ₹ 7.72 करोड़ (जून 2009) और ₹ 9.14 करोड़ (फरवरी 2012) के पुनरीक्षित आगणन प्रस्तुत किये जिन्हें शासन द्वारा अभी तक (अक्टूबर 2012) स्वीकृत नहीं किया गया था तथा आगे और संशोधन की संभावना से भी इंकार नहीं किया जा सकता।

कुल ₹ 5.95 करोड़ के व्यय के सापेक्ष, केवल मुख्य भवन के कार्य पूर्ण किये गये थे तथा शेष कार्य जैसे-पेवर एप्लीकेशन, वज़ू प्वाइन्ट का निर्माण, इमाम के लिए प्रार्थना प्लेटफार्म, मुख्य भवन का परिष्करण कार्य, कार्यस्थल विकास, पम्परूम, गार्डरूम व वाह्य पेटिंग इत्यादि किये जाने थे।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग ने बताया (जून 2011) कि कार्यदायी संस्था द्वारा आगणनों में लगातार संशोधन तथा शासन से स्वीकृति प्राप्त न होने की वजह से कार्य में विलंब हुआ। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कार्यारम्भ से पूर्व विभाग द्वारा हज हाउस का उचित डिजाइन योजनाबद्ध नहीं किया गया था तथा अस्थायी डिजाइन पर कार्य शुरू किया गया था।

इस प्रकार, शासन/विभाग द्वारा हज हाउस के डिजाइन में परिवर्तन एवं नये मदों का लगातार समावेश, विभागीय नियोजन की कमी को दर्शाता है, जिसके परिणामस्वरूप छः वर्षों से अधिक अवधि के उपरान्त भी हज हाउस का निर्माण अपूर्ण रह गया था। इसके अलावा, ₹ 5.95 करोड़ का व्यय भी चार वर्षों से अधिक समय तक अवरूद्ध रहा।

प्रकरण शासन के संज्ञान में लाया गया (जून 2012); उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2013)।

खेल विभाग

2.8 अतिरिक्त परिहार्य व्यय

खेल निदेशालय भवन के निर्माण स्थल के चयन को अन्तिम रूप देने में अनिर्णयन के कारण ₹ 60.28 लाख का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ।

खेल निदेशालय, देहरादून के भवन निर्माण हेतु शासन ने ₹ 89.95 लाख की प्रशासनिक/ वित्तीय स्वीकृति प्रदान की (मार्च 2007)। खेल कॉलेज, रायपुर, देहरादून के परिसर में उत्तराखण्ड पेयजल संसाधन विकास एवं निर्माण निगम (निर्माण अभिकरण) के द्वारा कार्य कराया जाना प्रस्तावित था।

जिला खेल अधिकारी, देहरादून के अभिलेखों की जाँच (नवम्बर 2011) एवं निदेशक, खेल, देहरादून से आगे एकत्रित सूचना (अगस्त 2012) से पाया गया कि कार्य सौंपने/ ₹ 40.00 लाख की प्रथम किस्त अवमुक्त करने (मार्च 2007) के मात्र डेढ़ माह के पश्चात, विभाग ने निर्माण अभिकरण को अगले आदेश तक कार्य प्रस्तावित स्थल पर न प्रारम्भ किये जाने हेतु आदेश दिया (मई 2007)। तत्पश्चात, विभागीय बैठक (दिसम्बर 2007) में भवन के स्थल को खेल कॉलेज परिसर, रायपुर से परेडग्राउण्ड, देहरादून में परिवर्तित किये जाने का निर्णय लिया गया। लेखापरीक्षा में पूछे जाने पर विभाग ने स्थल परिवर्तन के कारण के बारे में बताया (अप्रैल 2012) कि साउथ एशियन विन्टर गेम्स के आयोजन हेतु खेल कॉलेज, रायपुर में आधारभूत सुविधाओं का सृजन अपरिहार्य था तथा परेड ग्राउण्ड देहरादून को एक वैकल्पिक स्थल के रूप में रखा गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग को 2006 में ज्ञात था कि प्रथम साउथ एशियन विन्टर गेम्स उत्तराखण्ड में होने थे जो कि बाद में जनवरी 2011 में आयोजित हुये। इसी बैठक में कार्य को नये अभिकरण अर्थात् उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम (देहरादून) को सौंपा गया। यद्यपि कार्य परेड ग्राउण्ड, देहरादून में स्थल लोक वादित होने के कारण प्रारम्भ नहीं हो सका एवं विभाग द्वारा निर्णय को पूर्व में प्रस्तावित स्थल (रायपुर, खेल कॉलेज परिसर) में बदल दिया गया (सितम्बर 2009) तथा कार्य को पूर्व निर्माण अभिकरण को पुनः सौंपा गया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वाद दिसम्बर 2006 में दायर किया गया था एवं स्थल परिवर्तन का निर्णय दिसम्बर 2007 में लिया गया था। अतः विभाग को खेल कॉलेज परिसर रायपुर से परेड ग्राउण्ड के लिए स्थल परिवर्तन के निर्णय से पूर्व वाद की जानकारी थी। कार्य में, ढाई वर्ष की देरी से प्रारम्भ होने के कारण अन्ततः कार्य की लागत ₹ 89.95 लाख से ₹ 150.23 लाख पुनरीक्षित हो गई जिसे शासन द्वारा मार्च 2010 में स्वीकृत किया गया एवं कार्य को उत्तराखण्ड पेयजल संसाधन विकास एवं निर्माण निगम द्वारा तदनुसार पूर्ण किया गया (जनवरी 2012)। इस प्रकार विभाग को स्थल परिवर्तन हेतु लिए गये निर्णयों के कारण ₹ 60.28 लाख का अतिरिक्त व्यय वहन करना पड़ा।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर खेल निदेशक ने बताया (नवम्बर 2011) कि स्थल परिवर्तन का निर्णय जनहित में लिया गया क्योंकि प्रारम्भ में चयनित स्थल शहर से दूर था। उत्तर संतोषजनक नहीं था क्योंकि निर्माण कार्य उसी स्थल पर कराया गया जिसका विभाग ने प्रारम्भ में चयन किया था।

इस प्रकार खेल निदेशालय भवन के निर्माण के स्थल के चयन को अन्तिम रूप देने में विभाग/ शासन के अनिर्णयन के कारण ₹ 60.28 लाख का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया था (अप्रैल 2012); उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2013)।

उच्च शिक्षा विभाग

2.9 परिहार्य लागत वृद्धि

विश्वविद्यालय के निर्माण हेतु बाधा-रहित कार्य स्थल उपलब्ध करवाने में विलम्ब के कारण ₹ 0.56 करोड़ लागत की वृद्धि।

राज्य सरकार ने गोविन्द बल्लभ पंत कृषि एवं प्रौद्योगिकी विश्वविद्यालय, पंतनगर (विश्वविद्यालय) के परिसर में गृह विज्ञान कॉलेज के विस्तार कार्य हेतु ₹ 2.10 करोड़ की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति इस शर्त के साथ प्रदान की (दिसम्बर 2006), कि निर्माण कार्य स्वीकृत लागत में पूर्ण किये जायेंगें और यदि कोई लागत वृद्धि होती है तो उसे विश्वविद्यालय द्वारा अपने स्रोत से वहन किया जायेगा और कोई अतिरिक्त राशि राज्य सरकार द्वारा नहीं दी जायेगी। इस कार्य के निष्पादन के प्रयोजन के लिये ₹ 2.10 करोड़ का समझौता ज्ञापन (एम ओ यू) विश्वविद्यालय और उत्तराखण्ड पेयजल संसाधन विकास एवं निर्माण निगम (उ पे सं वि एवं नि नि) के मध्य हस्ताक्षरित किया गया (जुलाई 2007)। एम ओ यू के अनुसार कार्य सितम्बर 2007 को प्रारम्भ कर पूर्ण करने की निर्धारित तिथि मार्च 2009 थी और सम्पूर्ण कार्य, स्थल एवं धनराशि की उपलब्धता की शर्त पर, निर्धारित समय में पूर्ण किया जाना था।

विश्वविद्यालय के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच (फरवरी-मार्च 2010) में पाया गया कि एम ओ यू के अनुसार विश्वविद्यालय द्वारा उ पे सं वि एवं नि नि को बाधा-रहित कार्यस्थल नहीं दिया गया, जैसा कि वहाँ झाड़ी वाले पौधे थे, जिसे विश्वविद्यालय के उद्यान शाखा द्वारा साफ करके दिया जाना था। उ पे सं वि एवं नि नि के परियोजना प्रबन्धक द्वारा भी कार्य प्रारम्भ करने हेतु विश्वविद्यालय को मुक्त कार्यस्थल उपलब्ध कराने का अनुरोध किया गया था (18 सितम्बर 2007)। विश्वविद्यालय द्वारा यद्यपि मामले के शीघ्र निपटान हेतु प्रतिक्रियात्मक भूमिका अदा नहीं की गयी जिसके कारण कार्य चार माह के विलम्ब से जनवरी 2008 में प्रारम्भ हुआ। कार्य प्रारम्भ होने के पश्चात् उ पे सं वि एवं नि नि ने ₹ 3.20 करोड़ का पुनरीक्षित आगणन इस औचित्य के साथ प्रेषित किया (सितम्बर 2008) कि मुक्त कार्यस्थल समय पर उपलब्ध नहीं कराया गया और इस बीच लो नि वि द्वारा कुरसी क्षेत्रफल की दरें पुनरीक्षित कर दी गई (फरवरी 2008)। विश्वविद्यालय द्वारा पुनरीक्षित आगणन शासन की अनुशंसा हेतु यह तथ्य जानते हुए भी प्रेषित किया गया (दिसम्बर 2008) कि पुनरीक्षण, केवल 25 फरवरी 2008 को या बाद में तैयार किये गये प्रारम्भिक आगणन (पी ई) पर लागू होना था। शासन ने दिसम्बर 2006 को दी गई स्वीकृति में उल्लिखित शर्त कि लागत वृद्धि होने पर अतिरिक्त धनराशि उपलब्ध नहीं करायी जायेगी, के विपरीत पुनरीक्षित आगणन के सापेक्ष ₹ 2.73 करोड़ की स्वीकृति प्रदान की (दिसम्बर 2009)।

विलंब के बारे में पूछे जाने पर (फरवरी-मार्च 2010) विश्वविद्यालय के नियंत्रक द्वारा बताया गया कि कार्यस्थल पर झाड़ी वाले पौधे थे, जिसे विश्वविद्यालय के उद्यान शाखा द्वारा हटाया जाना था। उत्तर संतोषजनक नहीं था क्योंकि उद्यान शाखा भी विश्वविद्यालय के प्रशासनिक नियन्त्रण में थी तथा कार्यस्थल को साफ कराने में विलम्ब को विश्वविद्यालय द्वारा टाला जा सकता था।

आगे विश्वविद्यालय से सूचना एकत्रित करने (अगस्त-सितम्बर 2012) पर पाया गया कि उ पे सं वि एवं नि नि ने फरवरी 2012 में, कार्य पूर्ण होने की मूल तिथि (मार्च 2009) से तीन वर्ष पश्चात् पूर्ण किया गया और ₹ 2.66 करोड़ विश्वविद्यालय द्वारा उ पे सं वि एवं नि नि को अगस्त 2012 तक अवमुक्त किये गये थे

तथा विश्वविद्यालय के पास ₹ 7.00 लाख की राशि रखी हुई थी। कार्य पूर्ण होने की तिथि से सात माह व्यतीत होने के उपरान्त सितम्बर, 2012 तक भवन विश्वविद्यालय को हस्तान्तरित नहीं किया गया था क्योंकि उ पे सं वि एवं नि नि द्वारा निर्माण कार्य की कमियों को दूर किया जा रहा था (सितम्बर 2012)।

इस प्रकार, विश्वविद्यालय भवन के निर्माण कार्य हेतु मुक्त कार्यस्थल समय पर उपलब्ध न कराने के कारण ₹ 0.56 करोड़[43] की लागत वृद्धि हुई जिसे टाला जा सकता था।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया (सितम्बर 2012), उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2013)।

लोक निर्माण विभाग

2.10 ठेकेदार को अदेय लाभ

परिनिर्धारित क्षति की वसूली न किए जाने के परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹ 1.36 करोड़ का अदेय लाभ।

उत्तराखण्ड शासन ने 72.90 कि मी लम्बे अल्मोड़ा-बागेश्वर मोटर मार्ग के सुधारीकरण एवं अनुरक्षण हेतु, एशियन डेवलेपमेन्ट बैंक द्वारा वित्त पोषित ₹ 38.08 करोड़ में से ₹ 35.13 करोड़ का प्रशासनिक अनुमोदन एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की थी (अगस्त 2007)। मुख्य अभियन्ता स्तर -1 द्वारा उतनी ही राशि की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गयी थी (सितम्बर 2007)। परियोजना निदेशक, परियोजना प्रबन्धन इकाई (पी एम यू), एशियन डेवलेपमेन्ट बैंक (ए डी बी), लोक निर्माण विभाग (पी डब्लू डी), उत्तराखण्ड सरकार, देहरादून ने ₹ 36.93 करोड़ की लागत पर ठेकेदार[44] के साथ, दिसम्बर 2008 को कार्य पूर्ण करने की तिथि अनुसूचित करते हुए अनुबंध[45] किया था (सितम्बर 2007)।

अधिशासी अभियन्ता, निर्माण खण्ड- II, अल्मोड़ा के अभिलेखों की लेखापरीक्षा (मई 2012) में यह पाया गया था कि परिनिर्धारित क्षति (एल डी) की वसूली संविदा के सामान्य शर्तों (जी सी सी) की कण्डिका 49.1 के अनुसार, किया जाना था, जिसके अनुसार यदि ठेकेदार निर्धारित समयावधि में कार्य पूरा करने में असमर्थ रहता है, तो एल डी की वसूली सम्पूर्ण कार्य हेतु मूल अनुबंधित लागत के 2000-वांश प्रतिदिन की दर से, निकटतम हजार में पूर्णांकित करते हुए वसूल किया जाना था। सम्पूर्ण कार्य हेतु एल डी की अधिकतम राशि मूल अनुबंधित लागत के 10 प्रतिशत तक थी। ठेकेदार को कार्य धारण कराने में विलम्ब, वर्षा ऋतु, खदानों के बन्द होने तथा विभिन्न मदों में विचलन के परिणामस्वरूप निर्माण खण्ड द्वारा उक्त कार्य के लिए दिसम्बर 2009 तक समयवृद्धि की स्वीकृति प्रदान की गयी थी। जबकि कार्य वास्तव में ₹ 37.94 करोड़ के व्ययोपरान्त अगस्त 2010 में, अर्थात् समयावृद्धि की समाप्ति के 227 दिन पश्चात् पूर्ण हुआ। इस प्रकार, ठेकेदार से ₹ 3.69 करोड़[46] एल डी के रूप में वसूल किया जाना था, परन्तु खण्ड ने ठेकेदार से मार्च 2012 तक मात्र ₹ 2.33 करोड़ ही वसूल किया था और शेष राशि ₹ 1.36 करोड़ की वसूली नवम्बर 2012 तक लम्बित थी।

---

[43] ₹ 2.66 करोड़ - ₹ 2.10 करोड़।

[44] मेसर्स एन के जी इन्फ्रास्ट्रक्चर, गाजियाबाद।

[45] अनुबंध संख्या 04/पी डी/पी एम यू/ए डी बी/2007 दिनांक 14.09.2007।

[46] ₹ 369278604x227/2000 = ₹ 4.19 करोड़, आरम्भिक अनुबंधित लागत के 10 प्रतिशत तक सीमित ₹ 3.69 करोड़।

इसे इंगित किये जाने पर, खण्ड ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया (मई 2012) कि अन्य खण्डों में ठेकेदार के चालू कार्यो से शेष एल डी राशि की वसूली हेतु मुख्य अभियन्ता, स्तर-I के साथ से पत्राचार पूर्व में ही किया जा चुका है।

इस प्रकार, एल डी की वसूली नहीं किये जाने के परिणामस्वरूपः ठेकेदार को ₹ 1.36 करोड़ का अदेय लाभ हुआ।

प्रकरण सरकार को सन्दर्भित किया गया (नवम्बर 2012); उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2013)।

लोक निर्माण विभाग

2.11 अनियमित व्यय

मार्ग निमार्ण के एक कार्य में प्रथम स्वीकृति को यथावत् रखते हुए द्वितीय स्वीकृति के विरूद्ध ₹ 51.15 लाख का अनियमित व्यय किया जाना।

शासन ने (सितम्बर 2005) एक प्रस्ताव के आधार पर 12 कि मी लम्बे जी आई सी सुकौली से डंगरीरावल मोटर मार्ग के निर्माण हेतु ₹ 2.14 करोड़ की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की थी (मार्च 2006)। अधीक्षण अभियन्ता (एस ई) द्वारा ₹ 1.02 करोड़ की आंशिक तकनीकी स्वीकृति (टी एस) प्रदान की गयी थी (मार्च 2011)।

अधिशासी अभियन्ता (ई ई), प्रान्तीय खण्ड (पी डी), पिथौरागढ़ के अभिलेखों की लेखापरीक्षा (अगस्त 2012) में यह पाया गया था कि उक्त वित्तीय स्वीकृति प्राप्त होने के पाँच वर्ष से अधिक अवधि व्यतीत होने के पश्चात् उपरोक्त अनुमोदन के विरूद्ध भाग-I[47] कार्य हेतु खण्ड द्वारा सात अनुबंध (जून 2011 में छः एवं जुलाई 2011 में एक) गठित किये गये, जो कि वित्तीय नियमों[48] के प्राविधानों, जिसमें स्वीकृति के पाँच वर्ष व्यतीत होने पर उसका नवीकरण किया जाना चाहिए, के विपरीत था। इस कार्य पर ₹ 51.15 लाख का व्यय (नवम्बर 2012) किया गया था।

इसके अतिरिक्त, आगे यह भी संज्ञान में आया कि उपरोक्त स्वीकृति 12 कि मी के ही संरेखण में पड़ने वाली जी आई सी सुकौली-हुण्डखोला मोटर मार्ग, लम्बाई 10 कि मी (नौ कि मी नवनिर्माण और एक कि मी के पुनर्निर्माण एवं सुधार) के निर्माण हेतु, अग्रसारित प्रस्ताव (अक्टूबर 2004) के आधार पर, खण्ड द्वारा ₹ 1.78 करोड़ की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्राप्त की गयी थी (नवम्बर 2005)। इस दरमियान, मार्ग के आरम्भिक बिन्दु से 0.475 कि मी के लघु भाग के निर्माण हेतु प्रथम स्वीकृति के विरुद्ध ₹ 15.78 लाख व्यय किये गये (दिसम्बर 2009)।

जबकि उक्त कार्य हेतु ₹ 1.78 करोड़ पूर्व में ही स्वीकृत किये गये थे, तब या तो ₹ 2.14 करोड़ की वित्तीय स्वीकृति अभ्यर्पित की जानी चाहिए थी और शेष दो कि मी हेतु अलग से प्रस्ताव तैयार किया जाना चाहिए

---

[47] सर्वे, पहाड़ कटान, स्कपर एवं कच्चा नाली का निर्माण।

[48] वित्तीय हस्तपुस्तिका भाग-छः के प्रस्तर-380 प्रावधान करता है कि लोक निर्माण कार्य के आगणन का अनुमोदन या स्वीकृति जो वार्षिक मरम्मत कार्य से भिन्न हो, जब तक कि उक्त कार्य प्रारम्भ न कर दिया गया हो, स्वीकृति की तिथि से पाँच वर्ष की अवधि के उपरान्त उस कार्य का परिचालन बन्द कर दिया जायेगा।

था या द्वितीय प्रस्ताव प्रेषित करते समय प्रथम प्रस्ताव को वापस लिया जाना चाहिए था। इसके विपरीत, 12 कि मी के लिए तैयार किये गए ₹ 2.14 करोड़ के विस्तृत आगणन के सापेक्ष अधीक्षण अभियन्ता द्वारा ₹ 1.02 करोड़ की आंशिक टी एस, वित्तीय नियम का उल्लघंन करते हुए प्रदान की गई (मार्च 2011) जिसके तहत भाग-I सम्बन्धित कार्य किए गए क्योंकि स्वीकृति तिथि से पाँच वर्ष पहले ही समाप्त हो चुके थे।

इसे इंगित किए जाने पर, खण्ड ने अवगत कराया (अगस्त 2012) कि जन प्रतिनिधियों की माँग पर 12 कि मी के लिए पुनरीक्षित प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया था और उस समय तक, पूर्व में प्रस्तुत किया गया प्रस्ताव शासन द्वारा स्वीकृत किया जाना अपेक्षित था।

विभाग द्वारा दिया गया उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि द्वितीय प्रस्ताव भेजते समय 10 किमी के प्रथम प्रस्ताव को वापस लिया जाना चाहिए था, जैसा कि उस समय तक शासन द्वारा उसे स्वीकृत नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, यह स्पष्ट रूप से वित्तीय नियम के प्रावधानों के प्रतिकूल था क्योंकि द्वितीय स्वीकृति को पाँच वर्षो की समाप्ति पर नवीनीकृत किया जाना चाहिए था।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया (नवम्बर 2012); उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2013)।

लोक निर्माण विभाग

2.12 परिहार्य अतिरिक्त व्यय

खण्ड द्वारा प्राइम कोट के स्थान पर प्रथम सतह लेपन का प्रयोग करने पर ₹ 39.41 लाख का परिहार्य अतिरिक्त व्यय किया जाना।

शासन ने बरौटीवाला-अम्बाड़ी मोटर मार्ग के चौड़ीकरण एवं सुधार हेतु ₹ 4.39 करोड़ की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की थी (अगस्त 2009)। मुख्य अभियन्ता, गढ़वाल क्षेत्र द्वारा उतनी ही धनराशि की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गयी थी (जनवरी 2010)।

अधिशासी अभियन्ता (ई ई), अस्थायी खण्ड, लोक निर्माण विभाग, सहिया के अभिलेखों की जाँच (जुलाई 2012) में पाया गया कि विस्तृत आगणन में प्राइम कोट बिछाये जाने हेतु ₹ 8.90 लाख की धनराशि प्रावधानित थी। खण्ड ने 17 अगस्त 2011 तक कार्य पूर्ण करने की तिथि निर्धारित करते हुए ₹ 4.16 करोड़ का अनुबन्ध[49] गठित किया (फरवरी 2010) था और विस्तृत आगणन के अनुसार, अनुबन्ध में प्राइम कोट का भी प्रावधान सम्मिलित किया गया था। तथापि लेखापरीक्षा में यह पाया गया था कि कार्य निष्पादित कराते समय, प्राईमकोट के स्थान पर अतिरिक्त मद के रुप में ₹ 48.31 लाख की धनराशि से प्रथम सतह लेपन किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 39.41 लाख का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर खण्ड द्वारा अवगत कराया गया (जुलाई 2012) कि विशिष्टियों के अनुरूप, प्राइम कोट बिछाने के उपरान्त 24 घन्टे तक यातायात रोकने की आवश्यकता थी, लेकिन स्थानीय निवासियों की सुविधाओं को ध्यान में रखते हुए वह सम्भव नहीं था।

[49] अनुबन्ध सं. 37/अधी अभि-09/2009-10 दिनांक 18.02.2010 ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि सड़क की चौड़ाई सात मीटर थी और मोर्थ की विशिष्टियों[50] के अनुसार खण्ड द्वारा मार्ग की चौड़ाई को दो भागो में बाँट कर प्राइम कोट का काम जैसा कि एक भाग में प्राइम कोट को बिछाते हुए एवं मार्ग के दूसरे भाग पर यातायात की अनुमति देते हुए कराया जा सकता था।

इस प्रकार, मार्ग की सम्पूर्ण चौड़ाई में यातायात को बन्द किये बिना प्राइम कोट बिछाकर ₹ 39.41 लाख के परिहार्य अतिरिक्त व्यय से बचा जा सकता था।

प्रकरण शासन को सन्दर्भित किया गया (नवम्बर 2012); उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2013)।

[50] कंडिका 502.6-यातायात हेतु प्रबन्ध के साथ पठित कंडिका 112.1 ।

उद्यान विभाग

2.13. उद्यान विभाग की मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित निष्पादन लेखापरीक्षा

मुख्य अंश

उद्यान विभाग की, इसके अधिदेशों तथा लक्ष्यों के सापेक्ष, मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित निष्पादन लेखापरीक्षा में 2007-12 की अवधि में नियोजन का अभाव, वित्तीय कुप्रबंधन, अकुशल कार्यक्रम प्रबंधन, मानव संसाधन कुप्रबंधन तथा पर्याप्त आन्तरिक नियंत्रणों तथा अनुश्रवण तंत्र की अनुपस्थिति प्रकट हुई। कुछ मुख्य निष्कर्ष निम्नलिखित हैः

- *विभाग 2007-12 की अवधि में कुल निर्गत केन्द्रीय धनराशि ₹ 189.24 करोड़ के सापेक्ष केवल ₹ 140.33 करोड़ ही व्यय कर सका।*

[प्रस्तर 2.13.10.1]

- *विभाग ₹ 2.70 करोड़ की विभागीय प्राप्तियों को वसूल करने में असफल रहा।*

[प्रस्तर 2.13.10.3]

- *विभाग ने निःशुल्क वितरित किये जाने वाले बीजों के लिए किसानों से ₹ 1.36 करोड़ अनियमित रूप से वसूल कर लिये।*

[प्रस्तर 2.13.10.4(iii)]

- *अपर्याप्त सिंचाई व्यवस्था के कारण फल औद्यानिकीकरण के अन्तर्गत रोपित क्षेत्रफल में 9417 हेक्टेयर की क्षति हुई।*

[प्रस्तर 2.13.12.1]

- *राज्य सरकार द्वारा कीमतों में हुई वृद्धि का निधीयन करने की अपनी प्रतिबद्धता पूरी न करने के कारण ₹ 2.40 करोड़ की केन्द्रीय सहायता प्राप्त होने के बावजूद 'सुपर क्रिटिकल फ्लूड एक्सट्रैक्शन इकाई' की स्थापना नहीं हो सकी।*

[प्रस्तर 2.13.12.4]

- *मुख्य कार्यकारी अधिकारी, भेषज विकास इकाई ने पौध रोपण सामग्री की फर्जी आपूर्ति पर ₹ 0.95 लाख का भुगतान किया।*

[प्रस्तर 2.13.14.1]

- *विभाग ने उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2008 के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए ₹ 77.65 लाख मूल्य के सब्जी बीजों का क्रय निविदाएं आमंत्रित किये बिना ही कर लिया।*

[प्रस्तर 2.13.15.1]

2.13.1 परिचय

हार्टीकल्चर (बागवानी), दो लैटिन शब्दों-होर्टस (बागीचा) और कल्चरा (कृषिकरण) का सम्मिश्रण है। उद्यान विभाग का प्राथमिक उद्देश्य-उद्यान क्षेत्र में विस्तार, सिंचाई सुविधा एवं गुणवत्ता युक्त बीजों के सन्दर्भ में नई तकनीकों के क्रियान्वयन जैसे घटकों के पहुँच विस्तार के साथ-साथ किसानों के उत्पादों में गुणवत्ता वृद्धि कर बागवानी को बढ़ावा देना है। यह, उत्तर पूर्व और हिमालयी राज्यों के लिए बागवानी मिशन के वर्ष 2003-04 और 2010-11 की मार्ग निर्देशिका में निर्दिष्ट, प्रभावी व वहन किये जाने योग्य सेवायें, जिसमें तकनीकी का हस्तान्तरण, भण्डारण, विपणन और औद्यानिक उत्पादों का निर्यात शामिल हैं, की परिकल्पना भी करता है। विभाग, राज्य में आधारभूत संरचना का विनिर्माण कर रेशम कीट पालन, चाय उत्पादन, औषधीय व सुगन्ध पौधों (एम ए पी) को प्रोत्साहित करने में भी शामिल हैं।

उत्तराखण्ड में, उद्यान विभाग के अन्तर्गत निदेशालय उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण (नि उ खा प्र), रेशम निदेशालय (रे नि), मुख्य कार्यकारी अधिकारी, भेषज[51] विकास इकाई (भे वि इ), उत्तराखण्ड चाय विकास बोर्ड (उ चा वि बो), जड़ी-बूटी अनुसंधान एवं विकास संस्थान (ज बू अ वि स) और सगंध पादप केन्द्र (स पा के) की स्थापना क्रमशः वर्ष 1953, 2001, 2006, 2004, 1989 व 2003 में हुई थी।

निदेशक उद्यान के अन्तर्गत 285 उद्यान सचल केन्द्र और रेशम निदेशालय के अन्तर्गत 75 रेशम फार्म संचालित होते है। इसके अतिरिक्त राज्य में दो अनुसंधान व विकास संस्थान है जैसे चमोली में ज बू अ वि स और सेलाकुई, देहरादून में स पा के, जबकि अल्मोड़ा आधारित उ चा वि बो चाय की खेती में संलग्न रहता है। यह उत्तराखण्ड शासन के सहकारी समितियों के पंजीकरण अधिनियम, 1860 के अन्तर्गत पंजीकृत है।

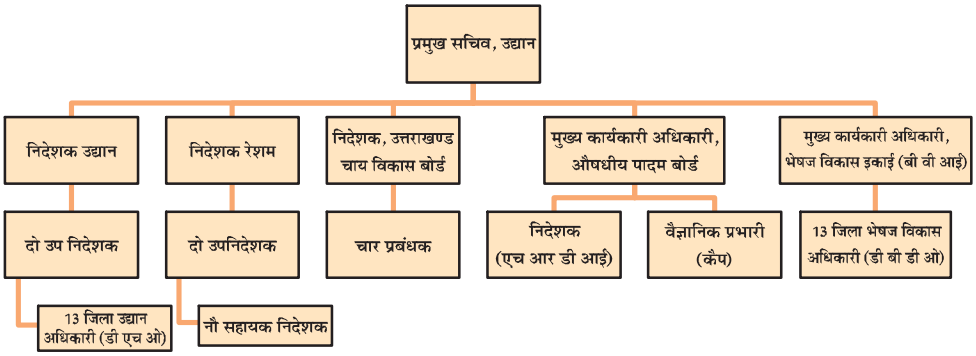
विभाग अपने कार्य 22 आहरण वितरण अधिकारियों जिसमें क्रमशः चार रे नि और एक भे वि इ से है, के माध्यम से निरूपित करते है। यह कार्मिकों की स्वीकृत संख्या 3655 के सापेक्ष 64 *प्रतिशत* पर कार्य करता था जबकि वर्ग क, ख, ग एवं घ में वर्तमान कार्यरत कर्मचारियों की स्थिति क्रमशः 70 *प्रतिशत*, 50 *प्रतिशत*, 59 *प्रतिशत* और 68 *प्रतिशत* थी।

2.13.2 संगठनात्मक ढ़ाँचा

उद्यान विभाग के प्रमुख सचिव, उद्यान विभाग के प्रशासनिक प्रमुख और विभाग के सम्पूर्ण प्रभारी हैं। वे निदेशक, उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण (नि उ खा प्र), निदेशक, रेशम (नि रे) और मुख्य कार्यकारी अधिकारी (मु का अ), भेषज विकास इकाई (भे वि इ), जो कि विभाग की कार्यकलापों के क्रियान्वयन को सुनिश्चित करते हैं, के सहयोग से कार्य करते हैं और जिला उद्यान अधिकारियों (जि उ अ), सहायक निदेशक, रेशम और जिला भेषज विकास अधिकारियों (जि भे वि अ) के माध्यम से जिला स्तर पर योजनाओं का क्रियान्वयन करते हैं। इसके अतिरिक्त अन्य सहायक कार्यालय, निदेशक, उत्तराखण्ड चाय विकास बोर्ड, अल्मोड़ा, निदेशक, जड़ी बूटी शोध एवं विकास संस्थान, गोपेश्वर, चमोली और वैज्ञानिक प्रभारी, सगंध पादप केन्द्र, सेलाकुई, देहरादून भी राज्य में औद्यानिक कार्यकलापों में सहायता करते हैं। विभाग के संगठनात्मक ढाँचे को नीचे दिये गये प्रवाह **चार्ट-1** में दर्शाया गया है।

[51] भेषज एक संस्कृत शब्द है जिसका अर्थ औषधीय पौधा/जड़ी बूटी है।

चार्ट 1



2.13.3 लेखापरीक्षा अधिदेश, क्षेत्र एवं क्रियाविधि

उद्यान विभाग की मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित निष्पादन लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा शर्त) अधिनियम, 1971 की धारा 13 के अन्तर्गत नि उ, नि रे, मु का अ (भेषज), निदेशक (उ चा वि बो), निदेशक (जड़ी बूटी अनुसंधान संस्थान), वैज्ञानिक प्रभारी (सगंध पादप केन्द्र) और उद्यान, रेशम तथा भेषज विभाग के चयनित जिला स्तर के कार्यालयों के वर्ष 2007-08 से 2011-12 तक की अवधि के अभिलेखों की नमूना जाँच के माध्यम से मई 2012 से अगस्त 2012 के मध्य संपादित की गयी। राज्य के 13 में से पाँच जिला स्तर के कार्यालयों[52] का चयन 'स्ट्रेटीफाइड प्रोबेविलिटी प्रोपोर्शनल टू साइज विद रिप्लेसमेन्ट' (एस पी पी एस डब्ल्यू आर) नमूना पद्धति के द्वारा किया गया। लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा ज्ञाप के निर्गमन, प्रश्नावलियों को भरवाना तथा चयनित इकाइयों और उद्यान सचल दलों, खाद्य प्रसंस्करण इकाइयों तथा रेशम फार्मों सहित अन्य मार्गी कार्यालयों से आँकड़ों के संग्रहण के माध्यम से सम्पन्न हुई। लेखापरीक्षा ने आन्तरिक रूप से तैयार प्रश्नावली के माध्यम से चयनित जिलों के उद्यानपतियों का लाभार्थी सर्वेक्षण भी किया।

लेखापरीक्षा प्रारंभ करने से पहले लेखापरीक्षा के उद्देश्य, मापदण्ड तथा क्षेत्र के विषय पर अपर सचिव, उद्यान विभाग तथा अन्य विभागीय अधिकारियों के साथ प्रविष्टि सम्मेलन (अप्रैल 2012) में चर्चा की गयी। प्रमुख सचिव, उद्यान तथा अन्य विभागीय अधिकारियों के साथ प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गयी थी और शासन/ विभाग के विचारों को प्रतिवेदन में सम्यक रूप से शामिल कर लिया गया है।

2.13.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

मुख्य नियंत्रण अधिकारी आधारित निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलित करना था कि क्याः

- नियोजन एवं कार्यक्रम प्रबंधन मितव्ययी, कुशल एवं प्रभावी था;

[52] अल्मोड़ा, चमोली, देहरादून, हरिद्वार एवं टिहरी।

- विभाग में अभिप्रेत उद्देश्यों के लिए पर्याप्त निधियाँ बजट में प्रस्तावित, आवंटित तथा उपयोग की गयी थीं;
- अधिप्राप्ति एवं भंडार नियंत्रण के लिए प्रक्रियाएँ अस्तित्व में थीं एवं प्रभावी थीं;
- मानव संसाधन प्रबंधन पर्याप्त थे एवं मानवशक्ति को प्रभावी तरीके से तैनात तथा उपयोग किया गया था;
- आंतरिक नियंत्रण तंत्र प्रभावी था; तथा
- अनुश्रवण एवं मूल्याँकन की प्रक्रियाएँ अस्तित्व में थीं तथा कार्यक्रमों के प्रभाव के मूल्याँकन करने में सक्षम थीं और वैज्ञानिक संस्थानों द्वारा जानकारी हस्तांतरित की जाती थी।

2.13.5 लेखापरीक्षा के मापदंड

लेखापरीक्षा मापदंड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किये गये हैं:

- औद्यानिकी, रेशम उत्पादन के अन्तर्गत विभिन्न योजनाओं की मार्गदर्शिका एवं संबधित शासकीय आदेश;
- विभागीय नियम, विनियम, नियम-पुस्तिकाएँ एवं उपनियम;
- वित्तीय हस्तपुस्तिका एवं बजट नियम-पुस्तिका के प्रावधान; तथा
- उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2008।

2.13.6 विभाग में क्रियान्वित की जा रही योजनाएँ

उद्यान विभाग बागवानी, रेशम उत्पादन तथा औषधीय एवं सगंध पौधों (एम ए पी) को प्रोत्साहित करने के लिए लगातार विभिन्न राज्य प्रायोजित एवं केन्द्र प्रायोजित योजनाओं को क्रियान्वित कर रहा था। 2007-12 की अवधि में क्रियान्वित की जाने वाली योजनाओं का संक्षिप्त विवरण निम्नलिखित थाः-

- **राज्य प्रायोजित योजनाएँ:-** विभाग मधुमक्खी-पालन, उत्तर फसल प्रबंधन, मौसम आधारित उद्यान बीमा योजना, खाद्य प्रसंस्करण, शहतूत रोपण तथा चाय की खेती आदि विभागीय गतिविधियों को प्रोत्साहित करने के लिए पूर्ण/अंशतः राज्य प्रायोजित योजनाएँ संचालित करता आ रहा था।
- **केन्द्र प्रायोजित योजनाएँ:-** विभाग मुख्यतः 'उत्तर-पूर्वी एवं हिमालयी राज्यों के लिए बागवानी मिशन', राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आर के वी वाई) तथा कैटेलिटिक विकास कार्यक्रम (सी डी पी) के कार्यान्वयन तथा प्रबंधन में शामिल था।

प्रतिवेदन के विभिन्न प्रस्तरों में इन योजनाओं की चर्चा की गई है।

2.13.7 विभाग में मानव संसाधन प्रबंधन

उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण निदेशालय, रेशम निदेशालय तथा मुख्य कार्यकारी अधिकारी, भेषज विकास इकाई राज्य में बागवानी, रेशम तथा औषधीय एवं सगंध पौधों के विकास के बहुआयामी उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए सम्मिलित रूप से कुल स्वीकृत क्षमता 3655 के सापेक्ष केवल 2345 (64 *प्रतिशत*) की मानव शक्ति के साथ कार्य कर रहे थे। इसके उपक्रम यथा उत्तराखण्ड चाय विकास बोर्ड तथा अनुसंधान एवं विकास संस्थानों ने तकनीकी/ वैज्ञानिक अधिकारियों की श्रेणी में स्थायी मानव शक्ति की भर्ती नहीं की थी। इससे अनुसंधान एवं विकास की गतिविधियों पर प्रतिकूल असर पड़ा। विभाग में भर्ती के विषय में कोई नीति नहीं है

तथा इसने आगामी पाँच वर्षों में वर्तमान श्रम शक्ति के विरूद्ध 25 *प्रतिशत* सेवा निवृत्त होने वाले कार्मिकों के परिप्रेक्ष्य में कोई भर्ती प्रकिया प्रारम्भ नहीं की थी। विस्तृत विवरण प्रस्तर 2.13.13.1 में दिया गया है।

2.13.8 विभाग में आन्तरिक नियंत्रण तथा अनुश्रवण तंत्र

आन्तरिक नियंत्रण इस बात का पर्याप्त आश्वासन उपलब्ध कराने के लिए बनाया जाता है कि विभाग के सामान्य उद्देश्यों को प्राप्त किया जा रहा है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग में आन्तरिक नियंत्रण तथा अनुश्रवण तंत्र अत्यधिक कमजोर था। नियंत्रण का वातावरण इतना प्रभावी नहीं था कि वह प्रयोज्य नियमों और विनियमों का पालन, लाभार्थियों को समयबद्ध/ समय पर सेवा उपलब्धता को बनाये रखना, लागत-लाभ अनुपात का आकलन करना, हानियों को रोकना और उत्तरदायित्व निर्धारित करना, सुनिश्चित कर सके। आगे, क्षेत्र निरीक्षण के मानकों के अभाव तथा न्यून संख्या में आन्तरिक लेखा परीक्षा के कारण तंत्र के उल्लघंन के मामले प्रकाश में नहीं आ सके। विस्तृत विवरण आगे आने वाले प्रस्तर 2.13.14.1 से 2.13.14.7 तक तथा अन्य विभिन्न प्रस्तरों में दिया गया है।

2.13.9 आयोजना

विभाग के सभी कार्यक्रमों का प्राथमिक उद्देश्य क्षेत्र विस्तार, जल स्रोतों के निर्माण और बागवानी उपज, कोकून और औषधीय एवं सगंधित पौधे (एम पी एस) के उत्पादन को बढ़ावा देने के साथ साथ राज्य में बागवानी, रेशम उत्पादन और हर्बल विकास को बढ़ावा देना था। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए विभाग को विभिन्न कार्यक्रमों को कुशलतापूर्वक और प्रभावी ढंग से लागू करने के लिए एक योजनाबद्ध दृष्टिकोण विकसित एवं तैयार करना था। परन्तु लेखा परीक्षा में पाया गया कि उचित आयोजना के अभाव में विभाग विभिन्न परिचालनशील योजनाओं के अन्तर्गत इच्छित परिणाम नहीं प्राप्त कर सका जैसा कि अनुवर्ती प्रस्तरों में दिया गया है।

2.13.9.1 अपर्याप्त आयोजना

(i) आधारभूत सर्वेक्षण और विशेषज्ञों की नियुक्ति

उत्तर पूर्वी और हिमालयी राज्य के बागवानी मिशन के परिचालन दिशानिर्देश, 2004 (2010 में संशोधित) के पैरा 2 (1) और 5.2.2 (ब), प्रस्तर संख्या 2 (ii, V) और प्रस्तर 7.1 के प्रावधान के अनुसार विभाग को लाभार्थियों की पहचान के लिए आधारभूत सर्वेक्षण और व्यवहार्यता अध्ययन करने, परियोजना विशेषज्ञों की मदद से बागवानी विकास के सभी पहलुओं को शामिल कर एकीकृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने और विभिन्न मिशनों[53] के अन्तर्गत आवश्यकताओं को सम्मिलित करते हुए वार्षिक कार्य योजना (वा का यो) तैयार करने की आवश्यकता है ताकि राज्य स्तरीय संचालन समिति से अनुमोदन के बाद बागवानी विकसित करने के लिए कार्यवाही हो।

निदेशक, उद्यान ने उपबंधों का उल्लंघन करते हुए, लाभार्थियों की पहचान हेतु आधारभूत सर्वेक्षण और व्यवहार्यता अध्ययन तथा विशेषज्ञों की नियुक्ति करके बागवानी विकास के सभी पहलुओं को एकीकृत कर परियोजना रिपोर्ट तैयार नहीं किया था। इसके स्थान पर विभाग द्वारा सचल दल केन्द्रों से प्राप्त सूचना के

[53] मिशन I (अनुसंधान), II (उत्पादन एवं उत्पादकता सुधार), III (उत्तर फसल प्रबंधन, विपणन एवं निर्यात) एवं IV (खाद्य प्रसंस्करण इकाई)।

आधार पर, मिशन II के अवयवों को शामिल कर ही वार्षिक कार्ययोजना तैयार की गयी थी तथा इसलिए, अन्य मिनी मिशन राज्य स्तर पर असंबोधित रह गये थे।

इसे इंगित किये जाने पर नोडल अधिकारी, बागवानी मिशन ने कहा (अगस्त 2012) कि विभाग ने उपयुक्त अभिकरण की अनुपलब्धता के कारण आधारभूत सर्वेक्षण नहीं किया गया था। तथापि, प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में कहा कि विस्तृत आधारभूत सर्वेक्षण विभाग द्वारा कराया जा रहा है जो कि फरवरी 2013 तक पूर्ण हो जायेगा। उत्पादन के आँकड़े योजना बनाने एवं उत्तर फसल प्रबंधन, विपणन एवं प्रसंस्करण में आधारभूत संरचना की स्थापना में सहायक होंगे।

(ii) तकनीकी सहायक समूह का गठन

उत्तर पूर्वी और हिमालयी राज्य के बागवानी मिशन के परिचालन दिशानिर्देश, 2004 (2010 में संशोधित) के प्रस्तर 5.4.1 के अनुसार विभाग को मजबूती प्रदान करने के लिए तकनीकी व्यक्तियों एवं विशेषज्ञों को शामिल कर एक तकनीकी सहायता समूह का गठन करना चाहिए जो कार्यक्रम के क्रियान्वयन में विभाग को राय देने, कार्यक्रम को प्रकियाबद्ध करने, मूल्याँकन करने में सक्षमता प्रदान करेगी।

लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि निदेशक, उद्यान ने बागवानी कार्यक्रमों के क्रियान्वयन हेतु तकनीकी सहायता समूह का गठन नहीं किया गया था।

विभाग ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2012) कि तकनीकी सहायता समूह के गठन की स्वीकृति शासन स्तर पर लम्बित है। तथापि, प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी में कहा (दिसम्बर 2012) कि विभाग के पास पर्याप्त विशेषज्ञ थे। उन्होंने यह भी बताया कि नोडल अधिकारी, एच एम एन इ एच को विशेषज्ञ के रूप में तैनात किया गया था एवं यदि आवश्यक हुआ तो अन्य को नियुक्त किया जायेगा।

2.13.9.2 आधुनिक तकनीकी का उपयोग न करना

निदेशक उद्यान ने मिशन 2004 के परिचालन दिशा निर्देश के अनुच्छेद 13.15 में निहित प्रावधानों के उल्लघंन करके एक यथार्थवादी और प्राप्त करने योग्य कार्ययोजना तैयार करने, जिसमें मूल्याँकन के लिए बागवानी फसलों के उत्पादन का पुर्वानुमान शामिल हो, के उद्देश्य के लिए उत्पादन के पुर्वानुमान के आकलन एवं मौसम संबधित आँकड़ो की प्राप्ति के लिए मौसम विभाग (मौ वि) और रिमोट सेसिंग एजेन्सी के साथ कोई सहयोग नहीं किया था और इसलिए उत्पादन पुर्वानुमान एवं स्थान के संबधित आँकड़े वार्षिक कार्य योजना में शामिल नहीं कर सका था।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में कहा कि मौसम विभाग द्वारा उपलब्ध कराये गये आँकड़े सामान्य प्रकृति के थे जो बागवानी के विशिष्ट प्रयोजन की पूर्ति नहीं किए। हालाँकि, उन्होंने यह भी कहा कि मौसम के मानकों पर आधारित औद्यानिक फसलों में होने वाले रोगों के पूर्वानुमान के लिए रोग पूर्वानुमान इकाई/ मौसम स्टेशन की स्थापना गोविन्द बल्लभ पंत कृषि एवं प्रौद्योगिकी विश्वविद्यालय, पंतनगर और उद्यान विश्वविद्यालय, भरसार में की जा रही थी। उन्होंने आगे यह भी कहा कि रीमोट सेन्सिंग आँकड़ो के प्रयोग से बारहमासी औद्यानिक फसलों से सबंधित उत्पादन पूर्वानुमान का मूल्याँकन संभव नहीं था।

2.13.9.3 ई-गवर्नेंस का उपयोग न करना

उत्तराखण्ड सरकार ने कुशल, सेवा उन्मुख, लागत प्रभावी एवं पर्यावरण के प्रति सजग सूचना नेटवर्क के माध्यम से एक आदर्श ई-समाज बनाने हेतु सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी की पूरी शक्ति का दोहन करने के लिए अगस्त 2006 में आई टी नीति को अपनाया था। राज्य में क्रियान्वित किये जा रहे बागवानी का एक मुख्य कार्यक्रम-एच एम एन इ एच के दिशानिर्देशों में भी परिकल्पित है कि राज्य में बागवानी से सबंधित सभी जानकारी बेवसाइट पर उपलब्ध कराने हेतु अन्य विभागों, मंत्रालयों एवं संगठन के साथ लिकेंज की स्थापना करने के लिए और योजना शुरू होने के छः मास के भीतर परियोजनाओं, लाभार्थियों से संबधित जानकारी की आनलाईन उपलब्धता को, प्राप्त करने के उद्देश्य से सूचना प्रौद्योगिकी को अपनाने का प्रावधान करना है। योजना ने यह भी परिकल्पित किया कि राज्य के सूचना एवं प्रौद्योगिकी विभाग द्वारा गठित सामुदायिक सूचना केन्द्र के साथ लिंकेज को स्थापित किया जाना चाहिए था।

लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि विभाग ने जनता को सूचना उपलब्ध कराये जाने हेतु न तो आइ टी नीति ही अपनायी और ना ही कोई बेबसाइट बनायी थी जबकि इस हेतु वर्ष 2010-11 में एच एम एन इ एच में ₹ 14.00 लाख की धनराशि उपलब्ध थी।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में कहा कि सीमित ब्राडबैण्ड संयोजकता एवं राज्य डाटा केन्द्र का पूर्ण न होना इसके मुख्य अवरोधक रहे तथा उन्होंने आश्वासन दिया कि राज्य सरकार द्वारा मोबाईल आधारित पैकेज पर विचार किया जा रहा है।

2.13.9.4 शासी निकाय की बैठक आयोजित न किया जाना

एच आर डी आई के प्रशासनिक मामलों में नीतिगत निर्णय लिये जाने हेतु उत्तराखण्ड सरकार के गजट नोटिफिकेशन (असाधारण) (मार्च 2003) के द्वारा प्रमुख सचिव और आयुक्त, वन एवं ग्राम्य विकास शाखा की अध्यक्षता में शासी निकाय का गठन किये जाने का प्रावधान किया गया था। इसके अतिरिक्त अध्यक्ष ने कहा (मई 2004) कि विभाग को प्रत्येक चार माह के अन्तराल पर शासी निकास की बैठक बुलानी चाहिए।

लेखा परीक्षा की जाँच में पाया गया कि शासी निकाय जनवरी 2004 से मार्च 2012 तक 25 बैठकों के प्रावधानों के विपरीत केवल छः बैठकें ही आयोजित कर सका था। इसके अलावा वैज्ञानिक, प्रशासनिक स्टाफ की कमी एवं वर्ष 2009 में एम ए पी क्षेत्र के पुनर्गठन के कारण बैठकें नहीं हुई थी। इसने संस्थान से जुड़े मामले में निर्धारित समय पर निर्णय लिये जाने को कुप्रभावित किया जिसके कारण संस्थान के कार्यकलापों एवं बजट में प्रगति धीमी रही। प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में कहा कि स्टेट मेडिसिनल प्लांट बोर्ड (एस एम पी बी) के रूप में एक वृहत् संरचना के लिए मार्ग प्रशस्त करने हेतु शासी निकाय का विघटन (मार्च, 2011) कर दिया गया था तथा इसके लिए कैबिनेट से स्वीकृति प्राप्त की गयी थी।

इस प्रकार, शासी निकाय की बैठक आयोजित न होने से संस्थान के विकास पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

2.13.10 वित्तीय प्रबंधन

उचित वित्तीय प्रबंधन में आवश्कताओं के वास्तविक आकलन के आधार पर निधियों का आवंटन तथा उपलब्ध निधि का प्रभावी उपयोग शामिल होता है तथा यह सुनिश्चित करता है कि क्रियात्मक गतिविधियाँ

निधियों की कमी से प्रभावित नहीं होगीं। लेखा परीक्षा में राज्य एवं केन्द्रीय निधियों का कुप्रबंधन पाया गया जैसा कि अनुवर्ती प्रस्तरों में इंगित किया गया है।

सभी निदेशालयों द्वारा वर्ष 2007-08 से 2011-12 की अवधि में राज्य बजट तथा केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं के अन्तर्गत संसाधनों और उनके उपयोग का विवरण नीचे **तालिका 2.13.1 (क)** तथा **तालिका 2.13.1 (ख)** में दिया गया है:

तालिका संख्या 2.13.1 (क)

निधियों के स्त्रोत

(₹ करोड़ में)

बजट के अन्तर्गत प्राप्ति का शीर्षक	विभाग का नाम	प्रारम्भिक अवशेष	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	योग
वेतन एवं मजदूरी	उद्यान		31.00	42.42	46.59	61.84	57.73	**239.58**
	रेशम		3.00	4.18	4.21	4.72	5.48	**21.59**
	भेषज		1.71	2.55	1.93	2.28	2.56	**11.03**
वेतन एवं मजदूरी का योग			**35.71**	**49.15**	**52.73**	**68.84**	**65.77**	**272.20**
प्रशासन	उद्यान		7.04	6.95	5.16	5.07	6.97	**31.19**
	रेशम		0.81	1.10	0.74	0.60	0.60	**3.85**
	भेषज		0.46	0.44	0.36	0.34	0.36	**1.96**
प्रशासन का योग			**8.31**	**8.49**	**6.26**	**6.01**	**7.93**	**37.00**
केन्द्र प्रायोजित योजनाएँ	उद्यान		28.40	20.00	20.76	29.00	39.00	**137.16**
	रेशम	0.04	1.53	0.73	5.00	8.08	7.62	**23.00**
	स्वायत्तशासी निकाय	1.25	2.46	4.38	4.42	12.28	4.29	**29.08**
केन्द्र प्रायोजित योजनाएँ-योग		**1.29**	**32.39**	**25.11**	**30.18**	**49.36**	**50.91**	**189.24**
राज्य प्रायोजित योजनाएँ	उद्यान		38.93	33.35	33.48	18.85	22.29	**146.90**
	रेशम		4.43	2.88	2.67	2.65	2.66	**15.29**
	भेषज		2.57	2.76	1.07	1.79	0.85	**9.04**
राज्य प्रायोजित योजनाएँ-योग			**45.93**	**38.99**	**37.22**	**23.29**	**25.80**	**171.23**
महायोग		**1.29**	**122.34**	**121.74**	**126.39**	**147.5**	**150.41**	**669.67**

स्रोतः-विभाग के द्वारा उपलब्ध करवायी गयी सूचना।

तालिका 2.13.1 (ख)

निधियों का उपयोग

(₹ करोड़ में)

व्यय का शीर्षक	विभाग का नाम	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	योग	अन्तिम अवशेष
वेतन एवं मजदूरी	उद्यान	31.00	42.43	46.59	61.84	57.73	**239.59**	
	रेशम	2.66	3.76	4.16	4.71	4.96	**20.25**	
	भेषज	1.26	1.73	1.93	2.24	2.28	**9.44**	
वेतन एवं मजदूरी का योग		**34.92**	**47.92**	**52.68**	**68.79**	**64.97**	**269.28**	
प्रशासन	उद्यान	7.04	6.95	5.16	5.06	6.97	**31.18**	
	रेशम	0.72	0.97	0.65	0.58	0.54	**3.46**	
	भेषज	0.32	0.40	0.34	0.33	0.36	**1.75**	
प्रशासन का योग		**8.08**	**8.32**	**6.15**	**5.97**	**7.87**	**36.39**	

केन्द्र प्रायोजित योजनाएँ	उद्यान	28.40	20.00	19.83	16.23	16.93	**101.39**	**35.77**
	रेशम	0.54	1.42	3.73	5.87	6.28	**17.84**	**5.16**
	स्वायत्तशासी निकाय	2.02	1.43	1.60	6.98	9.07	**21.10**	**7.98**
केन्द्र प्रायोजित योजनाएँ-योग		**30.96**	**22.85**	**25.16**	**29.08**	**32.28**	**140.33**	**48.91**
राज्य प्रायोजित योजनाएँ	उद्यान	38.93	33.35	33.48	18.85	22.29	**146.90**	
	रेशम	4.26	2.73	2.66	2.64	2.56	**14.85**	
	भेषज	1.99	2.70	1.05	1.64	0.75	**8.13**	
राज्य प्रायोजित योजनाएँ-योग		**45.18**	**38.78**	**37.19**	**23.13**	**25.60**	**169.88**	
महायोग		**119.14**	**117.87**	**121.18**	**126.97**	**130.72**	**615.88**	**48.91**

स्रोतः-विभाग के द्वारा उपलब्ध करवायी गयी सूचना

नोटः स्वायत्तशासी निकायों में केन्द्र प्रायोजित योजनाओं के अन्तर्गत जड़ी बूटी शोध एवं विकास संस्थान, सगंध पौधा केन्द्र तथा उत्तराखण्ड चाय बोर्ड शामिल हैं। उद्यान विभाग के राज्य बजट में जड़ी बूटी शोध एवं विकास संस्थान, सगंध पौधा केन्द्र तथा उत्तराखण्ड चाय बोर्ड का बजट भी शामिल है।

संसाधनों एवं उनके अनुप्रयोग के विश्लेषण में निम्नलिखित तथ्य उदघाटित हुए:

- आयोजनेत्तर[54] मदों के अन्तर्गत व्यय प्रगामी रूप से वर्ष 2007-08 के 49 *प्रतिशत* से बढ़कर वर्ष 2011-12 में 74 *प्रतिशत* हो गया था जबकि इसी अवधि में विभाग का आयोजनागत व्यय अननुपातिक रूप से 51 *प्रतिशत* से घटकर 26 *प्रतिशत* हो गया था।
- यह भी देखा गया कि विकासात्मक कार्यों के लिए राज्य का निधीयन वर्ष 2007-08 में 59 *प्रतिशत* से घटकर वर्ष 2011-12 में 34 *प्रतिशत* हो गया जबकि इसी अवधि में केन्द्रीय निधीयन 41 *प्रतिशत* से बढ़कर 66 *प्रतिशत* हो गया।

इसके अतिरिक्त वित्तीय प्रबंधन के कुछ अन्य बिन्दुओं का विवरण नीचे दिया गया है।

2.13.10.1 ₹ 48.91 करोड़ की धनराशि का उपयोग न हो पाना

विभाग वर्ष 2007-12 की अवधि में केन्द्र द्वारा निर्गत कुल धनराशि ₹ 189.24 करोड़ (पूर्व प्रारम्भिक अवशेष सहित) में से केवल ₹ 140.33 करोड़ व्यय कर सका, जिसके कारण प्रारम्भिक अवशेष ₹ 1.29 करोड़ से बढ़कर ₹ 48.91 करोड़ हो गया तथा परिणामस्वरूप 26 *प्रतिशत* तक निधियों की बचत हुई।

यह भी देखा गया कि निदेशालय, उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण में निधियों के उपयोग में वर्ष 2009-12 की अवधि में वार्षिक कार्ययोजना के धीमे क्रियान्वयन के कारण 95 *प्रतिशत* से लेकर 32 *प्रतिशत* तक की गिरावट[55] आयी। आगे, 'उत्तर पूर्वी एवं हिमालयी राज्यों के लिए बागवानी मिशन' के अन्तर्गत उपलब्ध केन्द्रीय सहायता के 26 *प्रतिशत* का उपयोग नहीं किया जा सका जिससे वार्षिक कार्ययोजना का क्रियान्वयन अगले वित्तीय वर्षों में भी जारी रहा।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में तथ्यों को स्वीकार किया और कहा कि केन्द्रीय निधियों के कम उपयोग का मुख्य कारण उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2008 में निर्धारित किये गये

[54] वेतन एवं मजदूरी तथा प्रशासन।

[55] कृपया तालिका 2.13.1 (ख) की कतार संख्या 9 देखें।

कठोर नियमों के पालन से निधियों के निर्गत करने में होने वाला प्रक्रियागत विलंब, वर्ष 2007-12 की अवधि में भारत सरकार द्वारा वित्तीय वर्षों के बिल्कुल अन्त में निधियाँ निर्गत किया जाना तथा राज्य में गुणवत्तायुक्त पौध रोपण सामग्री का अभाव था। तथापि, उन्होंने कहा कि वित्तीय वर्ष 2012-13 में निधियों के उपयोग में अत्यधिक सुधार आया है।

2.13.10.2 उत्तराखण्ड स्मॉल फारमर्स ऐग्री-बिजनेस कन्सोर्टियम (यू एस एफ ए सी) द्वारा निधियों का प्रतिधारण

यू एस एफ ए सी, उद्यान विभाग, प्रदत्त वित्तीय शक्ति के आलोक में नोडल अधिकारी के माध्यम से जिला उद्यान अधिकारियों को निधि अवमुक्त किये जाने के लिए उत्तरदायी है।

लेखापरीक्षा की जाँच में पाया गया कि जनवरी 2007 से मार्च 2011 की अवधि के दौरान यू एस एफ ए सी द्वारा 19 अवसरो में से 13 अवसरों पर ₹ एक करोड़ से ₹ 15 करोड़ तक की धनराशि को 11 दिन से 86 दिन तक की देरी से निर्गत किया गया था और परिणामस्वरूप यू एस एफ ए सी ने मार्च 2007 से मार्च 2012 तक ₹ 0.67 करोड़ से ₹ 5.01 करोड़ का प्रतिधारण किया।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में तथ्यों को स्वीकार किया और कहा कि निधियों के देरी से अवमुक्त किये जाने का मुख्य कारण कर्मचारियों की कमी, कर्मचारियों द्वारा की जाने वाली हड़ताल एवं राज्य में होने वाले चुनाव रहे। इसके अलावा उन्होंने भारत सरकार द्वारा वित्तीय वर्ष के अन्त में निधियाँ अवमुक्त करने, जिला स्तर पर अव्ययित धनराशि और जनपदों से कम माँग को भी इसका कारण बताया। तथापि, उन्होंने आश्वासन दिया कि भविष्य में धनराशि निर्गत करने की समय सीमा का पालन किया जायेगा।

2.13.10.3 ₹ 2.70 करोड़ के विभागीय प्राप्तियों की वसूली लम्बित रहना

वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड -v, (भाग-I) के अनुच्छेद 86 के अनुसार शासकीय प्राप्तियाँ नियमित रूप से वसूल करके राजकोष में जमा की जानी चाहिए एवं उन्हें सम्यक् रूप से विभागीय लेखे में अंकित किया जाना चाहिए।

निदेशालय, उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण बगीचों/ पौधालयों में उत्पादित पौध रोपण सामग्री को जिला उद्यान अधिकारियों के कार्य क्षेत्र के अन्तर्गत कार्यरत उद्यान सचल दलों के माध्यम से उद्यानपतियों को विक्रय करता था।

लेखापरीक्षा की जाँच में पाया गया कि विभाग ने कुल 23 विभागीय कार्यालयों में से 18 विभागीय कार्यालयों, संस्थाओं तथा व्यक्तियों को ₹ 2.70 करोड़ मूल्य की पौध रोपण सामग्री (फलदार पौधे, सब्जी बीज, आलू बीज तथा शोभादार पौधे) का विक्रय किया था परन्तु जिला स्तरीय कार्यालयों की उदासीनता के चलते उनसे मूल्य वसूल नहीं किया जा सका। पुनः यह भी पाया गया कि वर्ष 2007-08 के अन्त में कुल वसूली योग्य धनराशि ₹ 2.42 करोड़ थी जो कि मार्च 2012 में बढ़कर ₹ 2.70 करोड़ हो गयी थी।

इसे इंगित किये जाने पर प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में प्राप्तियों की वसूली न होने के मामले को गम्भीर चिन्ता का विषय बताया तथा निदेशक, उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण को वसूली तेज करने का आदेश दिया।

2.13.10.4 राष्ट्रीय कृषि विकास योजना की निधि का कुप्रबंधन

भारत सरकार द्वारा वर्ष 2007 में प्रारंभ की गयी राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आर के वी वाई) शत-*प्रतिशत* केन्द्र पोषित योजना है। इसका लक्ष्य कृषि तथा संबद्ध क्षेत्रों का समग्र विकास सुनिश्चित करके कृषि क्षेत्र में चार *प्रतिशत* की वार्षिक वृद्धि प्राप्त करना है।

भारत सरकार ने आर के वी वाई के अंतर्गत 'सीड डिस्ट्रीब्यूशन प्रोजेक्ट ऐज ए ड्राट कम्पेन्सेटरी प्लॉन' के लिए ₹ 3.76 करोड़ स्वीकृत किये (सितम्बर 2009)। 2.13 लाख किसानों को रबी के मौसम (बुवाई का समय अक्टूबर से दिसम्बर तक) में निःशुल्क बीज मिनी किट के वितरण द्वारा लाभान्वित करना योजना की परिकल्पित था ताकि वर्ष 2009-10 के खरीफ के मौसम (बुवाई का समय जून से जुलाई तक) में वर्षा की कमी से होने वाली आर्थिक क्षति की भरपाई की जा सके।

लेखापरीक्षा की जाँच में प्रकट हुआ कि विभाग ने इस योजना की धनराशि का कुप्रबंधन किया जैसा कि निम्नांकित प्रस्तरों में बताया गया हैः

(i) राज्य सरकार द्वारा ₹ 3.76 करोड़ की निधि का विलम्बित निर्गमन

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने भारत सरकार से धनराशि प्राप्त होने (सितम्बर 2009) के पश्चात ₹ 3.76 करोड़ की राशि को निदेशक, उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण को निर्गत करने (फरवरी 2010) में चार माह से अधिक समय ले लिया। शासन स्तर पर होने वाले इस विलम्ब से योजना के उद्देश्य ही असफल हो गये क्योंकि रबी का मौसम (बुवाई का समय अक्टूबर से दिसम्बर तक) पहले ही समाप्त हो गया था। ₹ 3.42 करोड मूल्य के बीज क्रय किये गये (2010-11) और उन्हें किसानों को वितरित करने हेतु अप्रैल 2010 से मार्च 2011 तक जिला उद्यान अधिकारियों को आपूर्ति कर दिया गया। इस प्रकार बीज सहायता किसानों को लक्षित समय से सात माह से अठारह माह तक के विलम्ब से प्राप्त हुई जिससे सूखाग्रस्त किसान समय पर सहायता से वंचित रह गये।

इसे इंगित किये जाने पर प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में स्वीकार किया कि धनराशि के निर्गत करने में हुए विलम्ब से सूखाग्रस्त किसान समय पर क्षतिपूरक सहायता से वंचित रह गये तथा उन्होंने इसे कर्मचारियों की कमी से सम्बद्ध किया।

(ii) ₹ 2.20 करोड़ की धनराशि का व्ययावर्तन

₹ 3.76 करोड़ की कुल लागत वाली इस योजना का उद्देश्य 2.13 लाख किसानों को ₹ 3.12 करोड़ के मटर, बीन्स तथा मिश्रित सब्जियों के बीजों के मिनीकिट निःशुल्क उपलब्ध करवा कर उन्हें लाभान्वित करना था। इन सब्जी बीजों के साथ ₹ 49.10 लाख[56] मूल्य की खाद तथा कीटनाशक भी वितरित किये जाने थे ताकि बीजों का उचित जमाव, विकास तथा अधिक उत्पादन सुनिश्चित किया जा सके।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने केवल ₹ 1.22 करोड़ मूल्य के सब्जी बीज क्रय किये (अप्रैल-जून, 2010)। सचिव, उद्यान ने उक्त धनराशि में से ₹ 2.20 करोड़[57] हल्दी, अदरक तथा लहसुन के क्रय हेतु, इस

---

[56] क्रमशः ₹ 18.55 लाख तथा ₹ 30.55 लाख।

[57] हल्दी- ₹ 31.31 लाख, अदरक- ₹ 162.84 लाख तथा लहसुन- ₹ 25.93 लाख।

तथ्य के बावजूद कि यह चीजें योजना के प्रस्ताव में शामिल नहीं थीं, व्ययावर्तित कर दिये (जनवरी 2011)। शेष बची धनराशि में से ₹ एक लाख प्रशासनिक मदों पर व्यय किया गया तथा ₹ 33 लाख अभ्यर्पित कर दिये गये।

इस परियोजना में से उक्त मसाला बीजों का क्रय इस तथ्य के बावजूद किया गया कि मसाला बीजों के लिए 'सीड असिस्टैंस टू वेजेटेबल एण्ड स्पाइस फॉर्मर्स' के रूप में आर के वी वाई की स्ट्रीम-II के अंतर्गत एक अन्य योजना स्वीकृति हेतु प्रक्रियाधीन थी, जिसे भारत सरकार द्वारा सितम्बर 2011 में स्वीकृत कर लिया गया। आर के वी वाई के दिशा निर्देशों में इस बात को स्पष्ट रूप से कहा गया है कि गतिविधियों का परस्पर व्यापन (ओवरलैपिंग) नहीं होना चाहिए। विभाग ने खाद तथा कीटनाशकों का क्रय न करके सब्जी बीजों के क्रय में किये गये सम्पूर्ण निवेश को भी असुरक्षित कर दिया।

शासन का उत्तर प्रतीक्षित था। (जनवरी 2013)

(iii) किसानों से ₹ 1.36 करोड़ की अनियमित वसूली

निदेशक, उद्यान के अभिलेखों की जाँच में प्रकट हुआ कि सभी जिला उद्यान अधिकारियों[58] ने किसानों, जिनको इस योजना के अन्तर्गत बीज वितरित किया गया था, से बीजों की लागत का 25 *प्रतिशत* (मई 2010 से अक्टूबर 2010 तक) तथा 50 *प्रतिशत* (अक्टूबर 2010 से आगे) वसूल किया था। 31 जुलाई 2012 तक कुल ₹ 1.36 करोड़ की धनराशि वसूल की गयी थी। यह धनराशि किसानों से इस तथ्य के बावजूद वसूल की गयी कि वर्षा के अभाव से उनकी आर्थिक स्थिति बुरी तरह से प्रभावित हुई थी तथा यह योजना वर्षा की कमी से उत्पन्न गम्भीर आर्थिक प्रभावों से उनको बचाने के लिए ही बनायी गयी थी। यह भारत सरकार द्वारा अनुमोदित परियोजना के शर्तों तथा भावना के प्रतिकूल था जिसमें प्रावधानित है कि बीज निःशुल्क वितरित किये जायेंगे।

पुनः, जाँच से यह प्रकट हुआ कि जिला उद्यान अधिकारियों ने वसूल की गयी धनराशि अनियमित रूप से खोले गये बैक खातों में जमा कर दी थी। उन्होंने कुल वसूल धनराशि ₹ 1.36 करोड़ में से ₹ 0.54 करोड़ विभिन्न बीजों के क्रय पर व्यय कर दिये थे। बैकों में धनराशि का इस प्रकार से रखा जाना तथा तत्पश्चात व्यय किया जाना वित्तीय हस्त पुस्तिका, खण्ड-V के भाग-I की अनुच्छेद 21 के प्रावधानों का उल्लंघन था जिसमें नियत किया गया था कि सभी प्राप्त धनराशियाँ पूरी की पूरी कोषागार में जमा की जानी चाहिए और उन्हें विभागीय व्यय के लिए विनियोजित नहीं किया जाना चाहिए।

विभाग किसानों के हितों को संरक्षित करने में असफल रहा जो कि योजना का मुख्य उद्देश्य था। इसने न केवल पूर्वोक्त नियम का उल्लंघन किया बल्कि अनियमित रूप से वसूल की गयी उक्त धनराशि को शासकीय खाते से बाहर रखकर तथा विधायिका की अनुमति के बिना उसमें से ₹ 54.02 लाख व्यय करके विधायिका के प्राधिकार का हनन भी किया।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में तथ्यों को स्वीकार किया और इसे गम्भीर मामला बताया। उन्होंने लेखा परीक्षा को आश्वासन दिया कि मामले की जाँच की जायेगी।

---

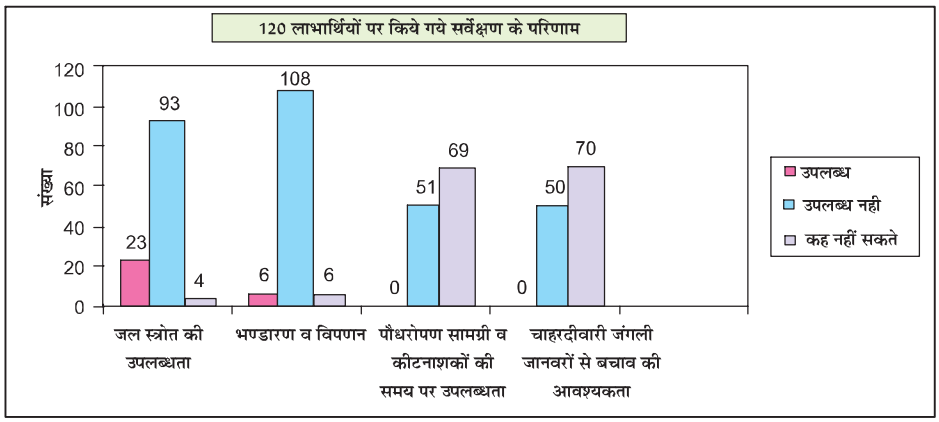
[58] जिला उद्यान अधिकारी, उधमसिंह नगर एवं जिला उद्यान अधिकारी, हरिद्वार को छोड़कर।

2.13.11 अनुपालन/औचित्य लेखापरीक्षा

2.13.11.1 लाभार्थी सर्वेक्षण

कृषकों को वास्तविक लाभ का पता लगाने के प्रयास में लेखापरीक्षा ने आन्तरिक रूप से तैयार प्रश्नावली पर आधारित चार जिलो के 108 सचल दल केन्द्रों में से 12 नमूना सचल दल केन्द्रों (11 *प्रतिशत*) के कार्य क्षेत्र से 120 उद्यानपतियों का लाभार्थी सर्वेक्षण किया था। इस प्रक्रिया के दौरान लेखापरीक्षा दल के साथ एक विभागीय प्रतिनिधि हमेशा उपस्थित था। सर्वेक्षण का परिणाम **चार्ट -2** में दिया गया है।

चार्ट-2



- तिरानवे उद्यानपति (77.5 *प्रतिशत*) सिंचाई सुविधा की कमी से ग्रसित थे।
- एक सौ आठ उद्यानपतियों (90 *प्रतिशत*) को अपने औद्यानिक उत्पादन के भण्डारण एवं विपणन सुविधा सुलभ नहीं थी।
- इक्यावन उद्यानपति (43 *प्रतिशत*), विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी अन्तर्विष्ट सामग्री की गुणवत्ता एवं बोने की अवधि के बाद आपूर्त पौध रोपण सामग्री/बीज से संतुष्ट नहीं थे।
- पचास उद्यानपतियों (42 *प्रतिशत*) ने जंगली जानवरों से उद्यान नुकसान को रोकने के लिए घेरबाड़ की सुविधा चाही थी।

अनुवर्ती प्रस्तरो में इन कमियों के प्रभाव की विवेचना की गयी है।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में लाभार्थी सर्वेक्षण की प्रशंसा की थी और कहा कि सरकार के पास सीमित संसाधनों के कारण उद्यानपतियों की सभी माँगों को पूर्ण किया जाना संभव नहीं था।

2.13.11.2 *भेषज संघों द्वारा संचालित पौधशालाओं पर ₹ 8.45 लाख की हानि*

भेषज सहकारी संघ भेषज विकास इकाई, देहरादून के द्वारा पंजीकृत किये जाते हैं। उन्हें विभिन्न गतिविधियों, जिसमें विभिन्न औषधीय पौधों के कृषिकरण के लिए भेषज विकास इकाई को आवश्यक पौध रोपण सामग्री के

उत्पादन के लिए पौधशालाओं का परिचालन भी शामिल है, के लिए जिला योजना के अंतर्गत भेषज विकास इकाई से वित्तीय सहायता प्राप्त होती है।

जिन जिलों[59] में नमूना लेखापरीक्षा की गयी उनमें परीक्षण की अवधि (अप्रैल 2007 से मार्च 2012 तक) में पौधशालाओं पर व्यय की गयी राशि तथा भेषज विकास इकाई को पौध विक्रय से हुई आय का विवरण **तालिका 2.13.2** में दिया गया है:

तालिका -2.13.2 *(धनराशि ₹ में)*

वर्ष / जनपद	पौधशालाओं की संख्या	2007-08		2008-09		2009-10		2010-11		2011-12	
		पौधशालाओं पर व्यय	उत्पादन से आय	पौधशालाओं पर व्यय	उत्पादन से आय	पौधशालाओं पर व्यय	उत्पादन से आय	पौधशालाओं पर व्यय	उत्पादन से आय	पौधशालाओं पर व्यय	उत्पादन से आय
अल्मोड़ा	1	0	0	0	0	0	0	22725	0	35600	16212
चमोली	2	26430	0	180835	6600	43508	10000	21545	0	70590	0
देहरादून	1	22165	10650	41245	0	35191	1040	41548	2100	43745	58943
टिहरी	1	170620	0	48714	4500	41000	1800	56000	300	56000	300
योग		**219215**	**10650**	**270794**	**11100**	**119699**	**12840**	**141818**	**2400**	**205935**	**75455**

स्रोतः विभाग के द्वारा उपलब्ध करवायी गयी सूचना।

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष 2007-08 से वर्ष 2011-12 की अवधि में इन पौधशालाओं में उत्पादित पौध रोपण सामग्री के विक्रय से प्राप्त आय इन पर हुए कुल व्यय के 1.70 *प्रतिशत* से 36.64 *प्रतिशत* के मध्य रही। भेषज संघों को वर्ष 2007-08 से 2011-12 की अवधि में व्यय किये गये धनराशि के सापेक्ष 60.44 *प्रतिशत* से 98.14 *प्रतिशत* तक का भारी नुकसान हुआ। उन्हें इन पाँच वर्षों में कुल ₹ 8.45 लाख का नुकसान हुआ जो कि पौधशालाओं पर हुए कुल व्यय का 88.26 *प्रतिशत* था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि भेषज संघों ने निर्माण कार्यों, पौधशालाओं की भूमि के लीज किराये तथा रक्षकों के वेतन आदि पर व्यय किया परंतु प्रत्येक वर्ष बीज बोने में असफल रहे। भेषज संघ, चमोली एवं टिहरी ने पाँच वर्षों की अवधि में केवल एक बार बीज बोया जबकि भेषज संघ, देहरादून ने वर्ष 2009-10 में बीज नहीं बोया। इसी प्रकार भेषज संघ, टिहरी ने भेषज विकास इकाई को वर्ष 2007-08 से 2010-11 के मध्य ₹ 15.51 लाख के पौधे बाजार से उपलब्ध करवाये। भेषज संघ उत्पादित पौधों का विक्रय करने के लिए भी अनिच्छुक थे। इस प्रकार, उपरोक्त वर्णन के अनुसार, अनुत्पादक कार्यों पर किये गये व्यय, बीजों के न बोने तथा उत्पादित पौधों के विक्रय न करने से सभी पौधशालाओं में लागतों की वसूली नहीं हो पायी जिसके परिणामस्वरूप यह हानि हुई।

उत्पादन तथा विक्रय का मासिक प्रगति प्रतिवेदन प्रतिमास प्राप्त होने के बावजूद भेषज इकाई ने कभी भी इस योजना के अंतर्गत निष्पादन की समीक्षा नहीं की विभाग की इस असफलता के परिणामस्वरूप ₹ 8.45 लाख की लागतों की वसूली नहीं हो पायी (2007-08 से 2011-12) जिससे लोकधन की हानि हुई।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में कहा कि बीजों का बोना तथा पौधों का विक्रय बाजार की माँग पर निर्भर था अतः किसी विशेष वर्ष में बीज बोना तथा पौधों का विक्रय करना आवश्यक नहीं था।

[59] हरिद्वार को छोड़कर, जहाँ जिला भेषज विकास अधिकारी अपेक्षित दस्तावेज उपलब्ध नहीं करवा सके।

यह उत्तर स्वीकार करने योग्य नहीं था क्योंकि भेषज संघ चमोली तथा टिहरी ने पाँच वर्षों में से चार वर्षों में बीज नहीं बोये लेकिन फिर भी अनुत्पादक गतिविधियों पर व्यय किया जिससे यह हानि हुई। इसी प्रकार 2007-08 से 2011-12 की अवधि में भेषज विकास इकाई ने सम्पूर्ण प्रदेश के किसानों को वितरण के लिए ₹ 1.12 करोड़ की पौध का क्रय किया जो कि शासन के उक्त उत्तर का विरोधाभासी है जिसमें कहा गया था कि बाजार में कम माँग होना बीज न बोने का कारण हो सकता है।

2.13.11.3 अनुसंधान एवं विकास का अभाव

जड़ी बूटी अनुसंधान एवं विकास संस्थान (ज बू अ वि सं) का उद्देश्य उत्तराखण्ड की लुप्त हो रही जड़ी-बूटी का सर्वेक्षण, संरक्षण, पुनरूत्पादन एवं कृषिकरण करना है। राज्य सरकार ने (सितम्बर 2006) विभिन्न जड़ी-बूटी के 47 एवं 16 प्रजातियों को क्रमशः लुप्तप्रायः एवं वहनीय ज बू अ वि सं की विदोहन योग्य श्रेणी में वर्गीकृत किया था। प्रोजेक्ट रिपोर्ट, जिसे आयुर्वेद एव यूनानी सेवा निदेशालय, उत्तर प्रदेश, लखनऊ द्वारा बनाया (1989) गया था, की परिकल्पना के अनुसार संस्थान को नवीनतम अनुसंधान एवं विकास संबधित सुविधाओं एवं उपकरणों से सुसज्जित करना था ताकि हर्बोनोमी के सिद्धांत पर आधारित निम्नलिखित प्रयोगशाला सुविधाओं से वैज्ञानिक अनुसंधान किया जाए।

- फार्माकॉगनोसी प्रयोगशाला का संबंध जड़ी बूटी से संबंधित समस्त प्रकार की जानकारी वैज्ञानिक विधि से संग्रहीत करना है जिससे संग्रहकर्ता द्वारा जड़ी-बूटी की पहचान की जा सके।
- फार्माशीड प्रयोगशाला का संबंध वैज्ञानिक विधि से बीजों का संरक्षण करना है।
- फाइटोकेमेस्ट्री प्रयोगशाला का संबंध पौधों का रासायनिक विश्लेषण करना है।
- फार्माकॉलोजी प्रयोगशाला का संबंध पौधों के विभिन्न हिस्सों का मानव शरीर पर प्रभाव का अध्ययन करना है।
- माइक्रोबायोलॉजी प्रयोगशाला का संबंध पौधों के प्रत्येक अंगों का सूक्ष्म जैविक अध्ययन करना है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ज बू अ वि सं, प्रोजेक्ट प्रतिवेदन के प्रतिकूल स्वयं को प्रयोगशाला सुविधाओं से सुसज्जित नहीं कर सका और उसने पौधालय आधारित 48 वनस्पति अनुसंधान एवं विकास कार्यकलाप संचालित किए। पुनः संस्थान ने 2010-11 में फाइटोकेमेस्ट्री प्रयोगशाला की स्थापना के बाद 13 अनुसंधान एवं विकास कार्य किए जो कि पौधों के रासायनिक विश्लेषण पर आधारित थे। इसके अलावा यह देखा गया था कि ज बू अ वि सं अपनी स्थापना (1989) से लेकर सीमित मानव शक्ति के कारण 63 दुर्लभ एवं लुप्त हो रहे जड़ी बूटियों, में से केवल पाँच[60] जड़ी बूटियों को ही संरक्षण, पुनरूत्पादन एवं कृषिकरण के लिए प्रोत्साहित कर सका।

इसके अतिरिक्त, ज बू अ वि सं ने स्वयं को सर्वेक्षण कार्य, पारम्परिक ज्ञान का अभिलेखीकरण, क्षेत्र विस्तार कार्यकलाप एवं पौधों का संग्रहण पर आधारित अनुसंधान एवं विकास कार्य तक ही सीमित रखा था जो प्रयोगशाला जाँच के बिना अपूर्ण था।

इसे इंगित किए जाने पर, निदेशक, ज बू अ वि सं ने तथ्यों को स्वीकार किया (जून 2012) और कहा कि इसका अधिदेश शेष चार सुविधाओं को स्थापित किए बिना प्राप्त नहीं किया जा सकता था तथा यह भी कहा कि वैज्ञानिक कार्मिकों की कम मानव शक्ति भी इसका मुख्य कारण था। निदेशक, ज बू अ वि सं ने यह भी कहा कि संस्थान के पास अधिकतर हिमालयी लुप्त प्रजाति के विस्तार संबंधित कृषिकरण प्रोटोकॉल नहीं था।

[60] अतीस, कुटकी, कूट, तगर एवं सर्पगन्धा।

तथापि, प्रमुख सचिव, उद्यान ने भी प्रस्थान गोष्ठी के दौरान (दिसम्बर 2012) आश्वासन दिया कि जड़ी बूटियों के सभी लुप्तप्रायः प्रजातियों के संरक्षण के लिए प्रयास किये जाएंगे।

2.13.11.4 उत्तराखण्ड चाय बोर्ड, अल्मोड़ा का कार्यचालन

उत्तराखण्ड में चाय उत्पादन अल्मोड़ा में वर्ष 1835 में चाय पौध रोपण के बाद शुरू किया गया था। राज्य में चाय कृषिकरण प्रक्षेत्र वर्ष 1880 के 4426 हैक्टेयर से बढ़कर वर्ष 1950 में 8800 हैक्टेयर हो गया था। वर्तमान में जून 2012 तक चाय की खेती 752 हैक्टेयर क्षेत्रफल में होती है।

चाय की खेती के अस्तित्व को देखते हुए तत्कालीन उत्तर प्रदेश सरकार के पर्वतीय विकास विभाग ने उत्तराखण्ड चाय विकास प्रोजेक्ट का सूत्रपात मार्च 1994 में किया था और इसकी जिम्मेदारी कुमाऊँ मण्डल विकास निगम (कु मं वि नि) को दी गयी थी। उद्यान विभाग के पुनर्गठन के दौरान चाय विकास को उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण निदेशालय के नियंत्रण में दे दिया गया (मई 2001) था। चाय के कृषिकरण में क्रमिक विकास के लिए उत्तराखण्ड चाय विकास बोर्ड (उ चा वि बो) के नाम से एक पृथक उपक्रम की स्थापना वर्ष 2004 में की गई थी। उ चा वि बो के अभिलेखों की जाँच में निम्न तथ्य पाये गए।

(i) हरी चाय की दर में संशोधन न होने के कारण ₹ 1.17 करोड़ की हानि

कौसानी बगीचा में उत्पादित हरी चाय की पत्तियों को तैयार चाय में बदलने के लिए तत्कालीन कार्यदायी अभिकरण "कु मं वि नि" (प्रथम पक्ष) ने मै0 गिरियास इन्वेस्टमेन्ट प्रा लि (द्वितीय पक्ष) के साथ दिनांक 7 जून 2001 को एक अनुबंध का गठन किया था। यह अनुबंध 25 सालों के लिए विधिमान्य होगा। अनुबंध के अनुसार कम्पनी को हरी चाय की आपूर्ति एवं निर्मित चाय के विपणन के लिए निम्नलिखित शर्तें थीं।

- मेसर्स कौसानी टी कम्पनी प्रा लि या उत्तरांचल टी कम्पनी प्रा लि में से उसके नाम एवं रूप से एक कम्पनी बनायेगा, जो भी नाम प्रथम पक्ष के संयुक्त सहयोग से उपलब्ध होगा।
- तोड़ी गयी हरी पत्ती इकाई मात्रा में *प्रतिशत* पर आधारित मानक के अनुसार कम्पनी को प्रथम पाँच वर्ष में हरी पत्ती क्रय करनी थी। हरी पत्ती के दर का विवरण **तालिका 2.13.3** में निम्नवत हैः

तालिका-2.13.3

एक किलोग्राम तोड़ी गयी पत्तियों में दो पत्तियों एवं एक कली की *प्रतिशतता*	75% एवं अधिक	70% से 74%	65% से 69%	65% से कम
दर प्रति किलो ग्राम	₹ 13/-	₹ 12/-	₹ 11/-	गुणवत्ता *प्रतिशतता* में प्रति 2 *प्रतिशत* की कमी पर दर ₹ 1 प्रति कि ग्रा कम होगा।

सोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करवायी गयी सूचना

- देश के दूसरे हिस्सों यथा हिमाचल प्रदेश, दार्जिलिंग, दोआर, कुन्नूर में हरी पत्ती के प्रचलित बाजार दर के आधार पर दोनो पक्ष के मध्य सहयोग पूर्ण तरीके से हरी पत्ती का मूल्य निर्धारित किया जाना था।



कौसानी चाय बागान में पत्तियों का तुड़ान कार्य (18 जून 2012)

- उ चा वि बो से खरीदी गई हरी चाय पत्ती हेतु कम्पनी को मासिक आधार पर भुगतान करना था, अन्यथा 18 *प्रतिशत* प्रतिवर्ष की दर से ब्याज वसूली की जानी थी।

लेखा परीक्षा में पाया गया कि उ चा वि बो अनुबंध में उल्लेखित सहयोगपूर्ण तरीके से हरी पत्ती के मूल्य निर्धारण के प्रावधान के प्रतिकूल, दर को बिना संशोधित किए (जून 2006 में अपेक्षित[61] था) लगातार हरी पत्ती की आपूर्ति पुराने दर पर ही करता रहा। उसने कम्पनी को 10967.53 क्विंटल हरी पत्ती, जिसका मूल्य ₹ 1.26 करोड़ था, की आपूर्ति 2007-12 की अवधि में ₹ 1100 से ₹ 1200 प्रति क्विंटल की औसत दर से की थी। जबकि टी रिसर्च एसोसियसन (टी आर ए) ने वर्ष 2006 में इसके मूल्य ₹ 18 - ₹ 20 प्रति किलोग्राम को वर्ष 2009 में बढ़ाकर ₹ 25-₹ 28 प्रति किलोग्राम कर दिया था, और इस प्रकार, टी आर ए द्वारा अनुसंशित न्यूनतम दर के आधार पर संगणित करने पर उ चा वि बो को 2007-12 की अवधि में ₹ 1.17 करोड़ की हानि हुई।

आपूर्त हरी पत्ती, कम्पनी को बकाया राशि एवं हुई हानि का विवरण **तालिका 2.13.4** में निम्नवत है।

तालिका सं 2.13.4 *(वजन क्विंटल में एव ₹ लाख में)*

वर्ष	आपूर्त हरी पत्ती	प्रति क्विंटल टल औसत दर (₹ मे)	कुल मूल्य	कुल भुगतान	बकाया धनराशि	टी आर ए द्वारा अनुसंशित न्यूनतम दर पर आधारित दर के असंशोधन के कारण हानि		
						न्यूनतम दर (₹ में)	प्राक्कलित मूल्य	उपार्जित हानि
2007-08	2031.56	1140	23.16	12.50	10.66	1800	36.57	13.41
2008-09	2420.72	1158	28.03	26.70	1.33	1800	43.57	15.54
2009-10	1826.20	1061	19.38	20.09	-0.71	2500	45.65	26.27
2010-11	2040.95	1145	23.37	23.38	-0.01	2500	51.02	27.65
2011-12	2648.10	1209	32.02	31.00	1.02	2500	66.20	34.18
योग 2007-12	**10967.53**		**125.96**	**113.67**	**12.29**		**243.01**	**117.05**
योग 2003-12	**16802.93**		**191.04**	**175.10**	**15.94**		**24302207**	**5198482**

सोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करवायी गयी सूचना

इसके अतिरिक्त यह भी देखा गया कि कम्पनी ने अनुबंध के प्रावधानों, जिसमें कि आपूर्त हरी पत्ती का भुगतान मासिक आधार पर करना था, का अनुपालन नहीं किया तथा इसलिए, ₹ 15.94 लाख (मार्च 2012) तक बकाया राशि के रूप में जमा हो गया जिसमें ₹ 3.65 लाख वर्ष 2003-07 के अवधि का था। हरी पत्ती के दर में संशोधन से संबंधित लेखा परीक्षा टिप्पणी के जबाब में उ चा वि बो ने कहा कि कम्पनी के साथ काफी लम्बे समय से चली आ रही संवाद एवं आयोजित बैठकों के बावजूद भी कम्पनी ने दरें नहीं बढ़ायी थीं। इस प्रकार उ चा वि बो द्वारा अनुबंध के नियम एवं शर्तें 6 (जे) के अन्तर्गत प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग हरी पत्ती के मूल्य के संशोधन के लिए नहीं किया गया जिसके कारण पूर्व की बकाया राशि ₹ 15.94 लाख को मिलाकर ₹ 1.17 करोड़ की हानि हुई।

(ii) ₹ 34.43 लाख मूल्य की हरी पत्ती लागत की वसूली न किया जाना

उ चा वि बो ने अपने बैठक (जनवरी 2006) में चाय फैक्ट्री स्थापित करने का निर्णय लिया और तदनुसार चाय की गुणवत्ता बढ़ाने के दृष्टिगत जैविक हरी पत्ती को तैयार चाय में बदलने के लिए मेसर्स ट्रैम्ब्रोस टी

[61] अनुबंध दिनांक 7.6.2001 के शर्त 6 (जे) के अनुसार अनुबंध के पाँच वर्ष पूर्ण होने के बाद देश के दूसरे हिस्सो में हरी पत्ती के प्रचलित बाजार दर के आधार पर दोनों पार्टियों के मध्य सहयोग पूर्ण तरीके से हरी पत्ती का मूल्य निर्धारित किया जाएगा। इसलिए हरी पत्ती के दर का संशोधन 7, जून 2006 को देय था।

कम्पनी लिमिटेड, दिल्ली के साथ उसने नौटी एवं चम्पावत में चाय फैक्ट्री लगाने के लिए अनुबंध गठित (21 मार्च 2006) किया था। इसकी कुछ महत्वपूर्ण शर्तें निम्नलिखित थीं।

- उ चा वि बो ने नौटी एव चम्पावत चाय बागान में उत्पादित होने वाली सभी हरी पत्ती की बिक्री मेसर्स टी टी सी एल को करनी थी।
- मेसर्स टी टी सी एल द्वारा उ चा वि बो को हरी पत्ती के मूल्य का भुगतान मासिक आधार पर किया जाना था अन्यथा उ चा वि बो द्वारा 11 *प्रतिशत* वार्षिक दर से ब्याज प्रभारित किया जाना था।
- यह अनुबंध उत्तराखण्ड सरकार को उपर्युक्त क्लॉज में संशोधन करने की शक्ति प्रदान करता था जो कि दोनों पक्षों द्वारा मान्य होनी थीं।

लेखा परीक्षा की जाँच में पाया गया कि उ चा वि बो ने वर्ष 2006-07 से 2011-12 (अप्रैल 2011 तक) के दौरान ₹ 20 प्रति किलोग्राम की दर से ₹ 40.28 लाख मूल्य की 2,01,396.65 किलोग्राम हरी पत्ती की आपूर्ति की थी और कम्पनी द्वारा आपूर्ति के विरूद्ध 18 फरवरी 2010 तक सिर्फ ₹ 13.50 लाख का भुगतान किया गया था।

बगीचावार आपूर्त हरी पत्ती का मूल्य एवं मेसर्स टी टी सी एल द्वारा देय राशि के व्योरे **तालिका 2.13.5** में नीचे दिये गये हैं।

तालिका सं. 2.13.5

वर्ष	उ चा वि बो द्वारा आपूरित जैविक हरी पत्ती (किलोग्राम में)			मेसर्स टी टी सी एल को आपूर्त हरी चाय पत्ती का मूल्य (₹ लाख में)		
	नौटी	चम्पावत	योग	देय	भुगतान	बकाया
2006-07	16002.15	7262.50	23264.65	4.65	3.00	1.65
2007-08	25798.10	13222.00	39020.10	7.81	-	7.81
2008-09	28208.30	16563.00	44771.30	8.95	7.00	1.95
2009-10	19063.00	18512.90	37575.90	7.52	3.50	4.02
2010-11	22463.70	28830.20	51293.90	10.26	-	10.26
2011-12	1912.30	3558.40	5470.70	1.09	-	1.09
योग	**113447.55**	**87949.00**	**201396.55**	**40.28**	**13.50**	**26.78**
उ चा वि बो द्वारा प्रारम्भ में कम्पनी को अन्य व्यय के विरूद्ध भुगतान धनराशि						**2.09**
उ चा वि बो को 11 *प्रतिशत* वार्षिक की दर से देय दण्ड-ब्याज						**5.56**
कुल योग						**34.43**

सोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करवायी गयी सूचना।

इसी प्रकार, उ चा वि बो ने अनुबंध में उल्लेखित प्रावधानों के अनुसार, कम्पनी को आपूर्त हरी पत्ती के विरूद्ध मासिक आधार पर भुगतान करने के लिए बाध्य नहीं किया, जिसके कारण बकाया राशि ₹ 28.87 लाख तथा उस पर दण्डात्मक ब्याज की राशि ₹ 5.56 लाख हो गयी थी। इसके अतिरिक्त उ चा वि बो ने अनुबन्ध के प्रावधानों के अनुसार भुगतान करने के लिए वर्ष 2009 से पूर्व कोई कार्रवाई भी नहीं की।

जब कम्पनी, बोर्ड की बैठक (अक्टूबर 2009) में आश्वासन देने और बारम्बार अनुस्मारकों के बावजूद, मार्च 2010 तक बकाया राशि का भुगतान करने में असमर्थ रही तब राज्य सरकार ने प्रबन्धकारिणी समिति के परामर्श से (मार्च 2011), अनुबंध के शर्त (ix) के अन्तर्गत प्रदत्त शक्ति का इस्तेमाल किया (मार्च 2011) और कम्पनी को कुल बकाया राशि ₹ 34.43 लाख में से ₹ 30.53 लाख का भुगतान 20 अप्रैल 2011 तक करने के लिए नोटिस (अप्रैल 2011) निर्गत करने का निर्णय लिया अन्यथा हरी पत्ती की आपूर्ति रोक दी

जाएगी। तदानुसार, 21 अप्रैल 2011 से कम्पनी द्वारा बकाया राशि का भुगतान नहीं करने के कारण आपूर्ति रोक दी गयी थी।

इस प्रकार उ चा वि बो अनुबंध को कार्यान्वित नहीं कर सका जिसके कारण बकाया राशि बढ़ गयी थी और ₹ 34.43 लाख की हानि उठानी पड़ी थी। इसके अलावा उ चा वि बो ने चाय बनाने के लिए कोई भी चाय प्रसंस्करण इकाई की स्थापना नहीं की थी जिससे एक साल बाद चाय पत्ती नहीं तोड़ने के कारण चाय पौधों पर दुष्परिणाम होने की संभावना हो सकती थी। निदेशक, उ चा वि बो ने लेखा परीक्षा के तथ्यों को स्वीकार किया (अगस्त 2012)। उन्होंने यह भी कहा कि माननीय उच्च न्यायालय ने 2010[62] के रिट याचिका सं 1232(एम/एस), जो कि निरस्त (जुलाई 2012) कर दिया गया था, के आलोक में यथास्थिति बनाये रखने का आदेश जारी किया (जुलाई 2010) था, जिसके कारण प्रसंस्करण इकाई की स्थापना नहीं की जा सकी थी। यद्यपि आदेश जुलाई 2012 में दिया जा चुका था, परन्तु उ चा वि बो द्वारा निर्णय की प्रति दिसम्बर 2012 को ही प्राप्त कर पाया था।

इसे इंगित करने पर, प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में आश्वासन दिया कि इस विषय में कार्रवाई की जाएगी तथा विस्तृत जबाब प्रेषित किया जायेगा।

2.13.11.5 उत्तर फसल प्रबन्धन के अन्तर्गत रज्जु मार्गों का निर्माण न होना

राज्य सरकार ने एच एम एन इ एच के अन्तर्गत उत्तराखण्ड के आठ जिलों में औद्यानिक उत्पाद के विपणन में सरलीकरण के उद्देश्य से सामग्री के उठान के लिए, ₹ 5.67 करोड़ की लागत से गुरूत्व आधारित 31 रज्जु मार्गों के निर्माण के लिए भारत सरकार को प्रस्ताव भेजा था (2006-07)। भारत सरकार ने प्रोजेक्ट की स्वीकृति इस शर्त पर दी (फरवरी 2007) थी कि भारत सरकार एवं राज्य सरकार निर्माण लागत को 1:2 के अनुपात में साझा करेंगें। भारत सरकार ने केन्द्रीय सहायता के रूप में ₹ 1.89 करोड़ (33.33 *प्रतिशत*) की स्वीकृति दी थी और ₹ 94.54 लाख की प्रथम किस्त को निर्गत (फरवरी 2007) किया था।

लेखापरीक्षा की जाँच में पाया गया कि राज्य सरकार ने ₹ 5.59 करोड़ की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति दी थी तथा गढ़वाल मण्डल विकास निगम (ग म वि नि) और के एम वी एन को 30 रज्जु मार्गों के निर्माण के लिए अधिकृत किया था। विभाग ने ₹ 94.54 लाख में से ₹ 81.82 लाख (मार्च 2011) के केन्द्रीय सहायता के साथ ही, राज्यांश ₹ 3.73 करोड़ में से प्रथम किस्त के रूप में ₹ 3.55 करोड़ तीन चरणों में निर्गत (दिसम्बर 2007) किया था। उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण निदेशालय ने निर्माण कार्य की प्रगति धीमी रहने के कारण, राज्य सरकार से कभी भी शेष केन्द्रीय निधि ₹ 12.72 लाख की माँग नहीं की थी। कार्यदायी संस्थाएँ वर्ष 2006-07 से 30 रज्जु मार्गों में से सिर्फ पाँच[63] का ही निर्माण कर सकी थी। निर्माण कार्य की स्थिति का विवरण **तालिका 2.13.6** में दिया गया है।

---

[62] मेसर्स टी टी सी एल ने उत्तराखण्ड सरकार के आदेश दि0 30 अप्रैल 2010 को रद्द कराने के लिए एक रिट पेटिसन माननीय उच्च न्यायालय में दायर की थी जिसने जुलाई 2012 में पेटीशन को खारिज़ कर दिया परन्तु उ चा वि बो ने इस आदेश को दिसम्बर 2012 में प्राप्त किया था।

[63] के एम वी एन और जी एम वी एन ने क्रमशः तीन और दो रज्जु मार्गों का निर्माण कार्य पूर्ण किया था।

तालिका सं. 2.13.6 (₹ लाख में)

क्र. स.	जनपद का नाम	रज्जु मार्ग (संख्या में)	का सं	प्रा रा	नि अव	राज्यांश		केन्द्रांश		कार्य पूर्ण होने की स्थिति	
						देय	अवमुक्त	देय	अवमुक्त	पूर्ण	अपूर्ण
1	अल्मोड़ा	03	के एम वी एन	50.07	33.37	33.38	33.37	16.69	0.00	00	03
2	नैनीताल	02		30.09	30.31	20.06	20.06	10.03	10.25	01	01
3	पिथौरागढ़	01		16.51	16.62	11.00	11.00	5.51	5.62	1*	00
4	रूद्रप्रयाग	04	जी एम वी एन	66.82	46.00	44.55	41.22	22.27	4.78	1*	03
5	उत्तरकाशी	12		221.91	177.02	147.95	139.01	73.96	38.01	02	10
6	पौड़ी	01		18.95	12.63	12.63	12.63	6.32	0.00	00	01
7	देहरादून	04		96.44	87.46	64.30	64.30	32.14	23.16	00	04
8	चमोली	03		58.51	33.63	39. 1	33.63	19.50	0.00	00	03
योग		**30**		**559.30**	**437.04**	**372.88**	**355.22**	**186.42**	**81.82**	**05**	**25**

सोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करवायी गयी सूचना।

नोट- का सं-कार्यदायी संस्था, प्रा रा-प्राकलित लागत, नि अव-निधि अवमुक्त

**पूर्ण किन्तु हस्तान्तरित नहीं*

पुनः यह पाया गया कि कार्यदायी संस्थाएँ पाँच निर्मित रज्जु मार्गों में से सिर्फ तीन ही को हस्तांतरित करने में सफल हुई। दो निर्मित रज्जु मार्ग को क्रमशः कुछ कमियाँ एवं वन अनापत्ति न मिलने के कारण हस्तान्तरित नहीं किये जा सके। शेष रज्जु मार्ग या तो दोषपूर्ण निर्माण (आठ) या वन अनापत्ति न मिलने (पाँच) एवं अनुपयुक्त स्थान (12) के कारण मार्च 2012 तक अपूर्ण स्थिति में थे। यह भी पाया गया कि राज्य सरकार ने जी एम वी एन को नियत समय पर कार्य पूर्ण न करने के कारण ब्लैक लिस्ट करते हुए, शेष 21 कार्य सिंचाई विभाग(सि वि) को सौंप दिये (दिसम्बर 2010)। तद्नुसार, जी एम वी एन ने अव्ययित धनराशि ₹ 1.91 करोड़ सि वि को स्थानान्तरित कर दी (फरवरी 2011), लेकिन सि वि को सौंपे गए सभी रज्जु मार्ग अभी भी निर्माणाधीन थे।

लेखापरीक्षा विश्लेषण से यह पाया गया कि राज्य सरकार निर्माण कार्य की धीमी गति एवं भारत सरकार के बार बार के अनुस्मारकों के बावजूद प्रथम किस्त का गैर-उपयोग के कारण, केन्द्रीय सहायता की अगले किस्तों को प्राप्त नहीं कर सकी।

निदेशक, उद्यान ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (अगस्त 2012) कि कार्यदायी संस्थाएँ बार-बार अनुस्मारक के बावजूद रज्जु मार्गों के निर्माण की प्रक्रिया में तेजी नहीं ला सकी। विभाग ने यह भी कहा कि उसे शेष केन्द्रीय सहायता की राशि की जानकारी नहीं थी। पुनः प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में आश्वासन दिया कि योजना का पुनरीक्षण किया जाएगा।

इस प्रकार विभागीय कुप्रबंधन के कारण, विभाग निधि की उपलब्धता के बावजूद सक्षम उत्तर फसल प्रबंधन के लिए रज्जु मार्ग जैसी आवश्यक अवस्थापना/सुविधाएँ उपलब्ध नहीं करा सका और केन्द्रीय निधि की अगली किस्तों को भी प्राप्त न कर सका।

2.13.12 क्रियान्वयन

2.13.12.1 अपर्याप्त सिंचाई सुविधा के कारण फल औद्यानिकीकरण के अन्तर्गत 9417 हैक्टेयर रोपित क्षेत्रफल की क्षति

एच एम एन ई एच दिशानिर्देश छोटे एवं सीमान्त कृषकों को जोखिम कम करने की दृष्टि से वर्तमान बाजार एवं भविष्य की संभावित माँग को पूरा करने के लिए सुधारी हुई किस्मों/दशाओं के अन्तर्गत नए क्षेत्र जोड़कर उत्पादकता में वृद्धि हेतु बागवानी एवं रोपित उत्पादन फसल के क्षेत्रफल को बढ़ाने का प्रावधान करते हैं। पुनश्च, दिशानिर्देश में यह भी प्रावधानित है कि पूरे वर्ष में औद्यानीकरण को सहायता प्रदान करने हेतु व्यक्तियों को प्रति दो हेक्टेयर कृषि क्षेत्रफल प्रति फार्म ट्यूबवेल/ सामुदायिक टैक की दर पर जलस्रोत- सृजन के लिए सहायता प्रदान की जाए।

एच एम एन ई एच दिशानिर्देश (2010) कंडिका 10.2.7 एवं तत्सम्बन्धी अनुलग्नक IV के 2 (1) के अनुसार, तीन वर्षों की अवधि में 60:20:20 अनुपात में व्याप्त सहायता बशर्ते की दूसरे वर्ष में 75 *प्रतिशत* उत्तर जीवितता तथा तीसरे वर्ष में 90 *प्रतिशत* उत्तर जीवित पौधे हो। इसलिए पौधों की कुल उत्तर जीवितता *प्रतिशत* पौधरोपण के तृतीय वर्ष में समग्र रूप से 67.5 *प्रतिशत* होना चाहिए।

लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि विभाग ने फल कृषिकरण के लिए क्षेत्र विस्तार योजना वर्ष 2005-06 से 2009-10 के दौरान 20292 हैक्टेयर क्षेत्रफल में ₹ 30.20 करोड़ की लागत से आरंभ की थी जिसकी परिपक्वता अवधि वर्ष 2007-08 से 2011-12 थी। तथापि, इस तथ्य के बावजूद कि राज्य में सिर्फ 10 *प्रतिशत* ही सिंचित भूमि थी, विभाग उक्त अवधि में 1870 ट्यूबवेल/सामुदायिक टैंक का विकास कर, सिर्फ 3740 हैक्टेयर (फल औद्यानिकीकरण के अन्तर्गत लाये गये क्षेत्रफल का 18 *प्रतिशत*) कृषि क्षेत्रफल के लिए ही जल स्रोत का सृजन कर सका था।

इसलिए, इन कारणों से फल औद्यानिकीकरण के अन्तर्गत लायी गयी भूमि 20292 हैक्टेयर अपने रोपण काल के तृतीय वर्ष में घटकर 4279 हैक्टैयर (21 *प्रतिशत*) रह गयी थी, और इस प्रकार विभाग ने अन्तिम सहायता (तृतीय किस्त) का भुगतान केवल 4279 हेक्टेयर के लिए ही किया था। यह सिद्ध करता था कि 9417 हेक्टेयर[64] क्षेत्रफल की क्षति हुई थी। इसलिए, निवल उत्तर जीवित क्षेत्रफल, फल औद्यानिकीकरण के अन्तर्गत लाये गये क्षेत्रफल के निर्दिष्ट मानक 67.5 *प्रतिशत* से काफी कम था और ₹ 12.82 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

राज्य में वर्ष 2005-10 के दौरान फल पौध रोपण एवं जल स्रोत सृजन के समग्र वृद्धि का विवरण **तालिका 2.13.7** में नीचे दर्शाया गया है।

[64] क्षेत्रफल की क्षति-विहित मानकों (कृषि के अधीन लाए गए क्षेत्रफल का 67.5 *प्रतिशत*) के अनुसार शुद्ध उत्तर जीविता (क्षेत्रफल में) वास्तविक उत्तर जीविता क्षेत्रफल=20292 हेक्टेयर का 67.5 *प्रतिशत*=4279 हेक्टेयर-13696 हेक्टेयर=4279 हेक्टेयर=9417 हेक्टेयर।

तालिका सं. 2.13.7

रोपण से परिपक्वता की अवधि		राज्य में फल औद्योनिकीकरण का विवरण (है. में)				ज से सृ (हे.में)	रो प- (₹ लाख में) (किस्त में)				नि व्य
रोपण वर्ष	परिपक्वता वर्ष	क्षे फ	नि क्षे	नि क्षे मा	क्षे क्ष		प्रथम	द्वितीय	तृतीय	योग	
1	2	3	4	5	6=5-4	7	8	9	10	11	12
2005-06	**2007-08**	2495	0	1684	1684	500	324.35	**0.00**	**0.00**	**324.35**	218.92
2006-07	**2008-09**	6750	3302	4556	1254	1440	759.38	302.93	222.87	**1285.18**	238.76
2007-08	**2009-10**	5094	14	3438	3424	464	573.08	91.92	0.25	**665.25**	447.16
2008-09	**2010-11**	2338	773	1578	805	838	262.89	1.41	48.42	**312.72**	107.67
2009-10	**2011-12**	3615	190	2440	2250	498	387.57	35.21	9.67	**432.45**	269.15
योग		**20292**	**4279**	**13696**	**9417**	**3740**	**2307.27**	**431.47**	**281.21**	**3019.95**	**1281.66**

स्रोतः- मासिक प्रगति प्रतिवेदन।

नोट : क्षे फ-औद्यानिकीकरण के अन्तर्गत क्षेत्रफल, नि क्षे- निवल क्षेत्र तीन वर्ष की समाप्ति पर, नि क्षे मा -निर्दिष्ट मानकानुसार निवल क्षेत्रफल, क्षे क्ष - क्षेत्रफल में क्षति, ज से सृ- कमाण्ड क्षेत्रफल के जल स्रोत का सृजन, रो प व्य-रोपण पर किया गया व्यय, नि व्य-निष्फल व्यय

लेखा परीक्षा विश्लेषण में पाया गया कि विभाग एच एम एन इ एच दिशानिर्देश में निर्दिष्ट औद्यानिकी को मदद करने के लिए सम्पूर्ण वर्ष हेतु आवश्यक जल स्रोतों का सृजन करने में असफल रहा जिससे कि पौधों की उत्तर जीविता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। लाभार्थी सर्वेक्षण में जल स्रोतों की उपलब्धता की समस्या भी पायी गयी थी।

उत्तर में विभाग ने बताया (अगस्त 2012) कि जल उपलब्धता में कमी, सूखा, अन्य प्रतिकूल मौसमी स्थितियाँ एवं जंगली जानवरों के कारण फल औद्यानिकीकरण के अन्तर्गत क्षेत्र विस्तार पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा था। आगे बताया गया कि फल औद्यानिकीकरण के अन्तर्गत पौध रोपण की जाँच के बाद विभाग क्षेत्रफल में हुई क्षति की जाँच करेगा। आगे, प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में इंगित तथ्यों का स्वीकार किया तथा क्षति के लिए राज्य की कठिन भौगोलिक संरचना, मौसमी परिस्थितियां एवं 2007-09 के दौरान भीषण सूखा पड़ने को जिम्मेदार बताया था। परन्तु, उन्होंने कहा कि महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना और जलागम कार्यक्रम के साथ क्षेत्र विस्तार कार्यक्रम के अभिसरण को सुनिश्चित करने के लिए प्रयास किए जा रहे हैं।

विभागीय प्रत्युत्तर, जल स्रोत सृजन में उचित रुप से आयोजना न करने एवं फल पौध रोपण के सापेक्ष होने वाली क्षति को रोकने के लिए अनुश्रवण तंत्र में कमी के कारण, स्वीकार्य नहीं था।

2.13.12.2 शहतूत पौधों की अल्प उत्तर जीविता

रेशम विभाग ने वर्ष 2007-08 में रेशम उत्पादन को राज्य में बढ़ावा देने के उद्देश्य से केन्द्र प्रायोजित "कैटेलिटिक विकास कार्यक्रम" (सी डी पी) के अन्तर्गत शहतूत पत्ती की उपलब्धता को सुनिश्चित करने के लिए कृषकों को वित्तीय सहायता दे कर शहतूत पौध रोपण कार्यक्रम की शुरूआत की थी। आगे, विभाग ने शहतूत पौध रोपण को पटरी पर लाने के लिए प्रति कृषक 300 पौध रोपण सामग्री प्रदान करने का मानक निर्धारित किया था तथा यह भी सुनिश्चित किया गया कि पौध की उत्तर जीविता *प्रतिशत* 80 *प्रतिशत* या उससे अधिक होनी चाहिए।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि विभाग ने नमूना जाँच के लिए चयनित जनपदों के क्लस्टरों[65] की नमूना जाँच में 1194 लाभान्वितों में से विभाग द्वारा पौधों की उत्तर जीविता का भौतिक सत्यापन 1113 लाभान्वितों का किया गया था जिन्हें वर्ष 2008-09 से 2011-12 के मध्य 3.34 लाख पौध उपलब्ध करायी गयी थी। उक्त अवधि में लाभान्वितों की संख्या, रोपित पौध एवं उनकी जीविता का विवरण **तालिका 2.13.8** में नीचे दर्शाया गया है।

तालिका सं. 2.13.8

(संख्या में)

वर्ष	विभाग के भौतिक सत्यापन प्रतिवेनदनानुसार लाभार्थी संख्या	रोपित पौध	पौध की उत्तर जीविता एवं लाभार्थी संख्या					
			मानक के नीचे			मानकानुसार		
			0-79			80-100		
			ला सं	पौ सं	%	ला सं	पौ सं	%
2008-09	210	63000	127	38100	60	83	24900	40
2009-10	241	72300	175	52500	72	66	19800	28
2010-11	390	117000	202	60600	52	188	56400	48
2011-12	272	81600	096	28800	35	176	52800	65
योग	**1113**	**333900**	**600**	**180000**	**54**	**513**	**153900**	**46**

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

नोटः ला सं-लाभान्वितो की संख्या, पौ सं- पौध संख्या।

आगे, यह भी संज्ञान में आया कि केवल 46 *प्रतिशत* पौधे ही निर्धारित मानकानुसार जीवित रह सके थे।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग ने तथ्यों को स्वीकार (जुलाई 2012) किया तथा इसके लिए असिंचित एवं अनुपयुक्त भूमि पर पौध रोपण किये जाने को जिम्मेवार बताया। प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में विभागीय स्पष्टीकरण की पुष्टि की।

इस प्रकार, शहतूत रोपण के लिए अनुपयुक्त भूमि के चयन के कारण शहतूत पौधों की उत्तर जीविता पर प्रभाव पड़ा।

2.13.12.3 संरक्षित औद्यानिकीकरण के विस्तार में न्यून उपलब्धि

भारत सरकार, संरक्षित औद्यानिकीकरण के अन्तर्गत शेडनेट हाउस, ग्रीन हाउस एवं एण्टी-हेल नेट को बढ़ावा देने के लिए उद्यानपतियों को वित्तीय सहायता देती है।

विभाग ने वर्ष 2007-12 के मध्य ₹ 13.08 करोड़ की लागत से 1424.08 वर्गमीटर भूमि में संरक्षित खेती करने की योजना बनायी थी। वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान संरक्षित खेती के अन्तर्गत लक्ष्य, आच्छादित क्षेत्रफल एवं किये गये व्यय का विवरण निम्न **तालिका 2.13.9** में दर्शाया गया है।

[65] 1. थानो, देहरादून 2. तिपरपुर, देहरादून 3. भगवानपुर, हरिद्वार 4. लक्सर, हरिद्वार एवं 5. सोमेश्वर, अल्मोड़ा।

तालिका सं. 2.13.9

वर्ष	लक्ष्य एवं लब्धियों का संक्षिप्त विवरण						
	भौतिक (वर्गमीटर क्षे फ)				वित्तीय (₹ लाख में)		
	लक्ष्य	लब्धि	कमी (%)	स्वीकृत लागत	अवमुक्त	व्यय	
						धनराशि	*प्रतिशत*
2007-08	82.40	82.40	0	170.03	170.03	170.03	100
2008-09	70.00	58.30	17	171.95	139.29	139.29	100
2009-10	52.88	27.84	47	117.29	88.33	79.75	090
2010-11	163.00	16.74	90	665.36	585.03	83.40	014
2011-12	1055.80	100.25	91	359.70	325.69	51.94	016
योग	**1424.08**	**285.53**	**80**	**1484.33**	**1308.37**	**524.41**	**040**

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

यह पाया गया कि वार्षिक कार्ययोजना की धीमी कार्यान्वयन के कारण उपरोक्त अवधि में लब्धि में 47 *प्रतिशत* से 91 *प्रतिशत* की कमी आयी थी और लब्धि 2009-12 के दौरान किए गये व्यय के अनुपात के विरूद्ध थी। इसके अतिरिक्त, विभाग उक्त अवधि में उपलब्ध निधियों का 60 *प्रतिशत* का उपयोग करने में असफल रहा था।

नमूना परीक्षित जनपदों में से अल्मोड़ा और देहरादून के अभिलेखों की जाँच में 2008-12 के मध्य लक्षित संरक्षित खेती के सापेक्ष 70 *प्रतिशत* की कमी भी पायी गयी थी।

इसे इंगित करने पर विभाग ने बताया (अगस्त 2012) कि भारत सरकार द्वारा स्वीकृत कार्ययोजना के अनुसार निधि अवमुक्त नहीं करने के कारण लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सका। आगे यह भी बताया कि विभाग के पास राज्य में हाईटेक ग्रीन हाउस के निर्माण के लिए आवश्यक तकनीकी ज्ञान का अभाव था। आगे, नोडल अधिकारी, हार्टीकल्चर मिशन ने स्वीकार किया कि अव्याहारिक वार्षिक कार्ययोजना के कारण लब्धि कम रही।

प्रमुख सचिव, उद्यान द्वारा तथ्यों की पुष्टि करते हुए प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में संरक्षित खेती के लिए आवश्यक कार्यवाही करने का आश्वासन दिया।

2.13.12.4 ₹ 2.40 करोड़ की केन्द्रीय सहायता प्राप्त होने के बावजूद सुपर क्रिटिकल फ्लूड एक्सट्रैक्शन इकाई की गैर-स्थापना

भारत सरकार ने 'असिस्टेंस टू स्टेट्स फॉर डेवेलपिंग एक्सपोर्ट इंफ्रास्ट्रक्चर एण्ड एलाइड एक्टिविटीज' (एसाइड) योजना के अंतर्गत सगंध पौधा केन्द्र, जो कि उस समय जड़ी-बूटी अनुसंधान एवं विकास संस्थान की एक सहायक इकाई थी, में सुपर क्रिटिकल फ्लूड एक्सट्रैक्शन (एस सी एफ ई) इकाई की स्थापना हेतु प्रस्ताव स्वीकृत किया (अगस्त 2007)। एस सी एफ ई इकाई प्रायोगिक आधार पर जड़ी-बूटियों से सक्रिय यौगिक को पृथक करने के लिए सामान्य प्रसंस्करण सुविधा के रूप में प्रयोग की जानी थी। इसका उद्देश्य प्राकृतिक उत्पाद उद्योग को उच्च गुणवत्ता वाले तथा मूल्य संवर्धित उत्पादों के माध्यम से तेजी से बढ़ते हुए अंतर्राष्ट्रीय बाजार में अपना हिस्सा हासिल करने में सहायता पहुँचाना था।

भारत सरकार ने परियोजना की कुल लागत ₹ 3.05 करोड़ के सापेक्ष केन्द्रीय घटक के अंतर्गत उपकरण के लिए ₹ 2.40 करोड़ की धनराशि निर्गत की (जनवरी एवं मार्च 2009)। यह धनराशि वित्तीय औचित्य के

प्रतिकूल चालू बैंक खाते में रखी गयी। भारत सरकार द्वारा धन निर्गत करते समय लगायी गयी तथा सरकार द्वारा स्वीकार की गई शर्त के अनुसार उपकरण कीमतों में होने वाली कोई भी वृद्धि जड़ी-बूटी अनुसंधान एवं विकास संस्थान द्वारा वहन की जायेगी।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि निदेशक, जड़ी-बूटी अनुसंधान एवं विकास संस्थान ने निविदाओं के लिए अपनी स्वीकृति देने में विलम्ब किया (जून 2009 से सितम्बर 2009 तथा पुनः मई 2010 से सितम्बर 2010) और अप्रैल 2010 में प्रथम निविदा की विशिष्टियों में परिशोधन भी किया गया। अंततः मेसर्स मेटोस इंस्ट्रूमेंट्स इंडिया प्राइवेट लिमिटेड, नई दिल्ली को ₹ 3.77 करोड़ मूल्य के उपकरणों की आपूर्ति के लिए चुना गया (फरवरी 2011)। इस प्रकार उपकरणों की लागत में ₹ 1.37 करोड़ की बढ़ोत्तरी हो गयी थी।

विक्रेता के चयन (फरवरी 2011) के पश्चात शासन ने कीमतों में हुई वृद्धि का निधीयन करने के लिए बजट आवंटन करवाने के प्रस्ताव का अनुमोदन नहीं किया (फरवरी 2011)। शासन के द्वारा एस सी एफ ई की स्थापना के विषय में निर्णयन के लिए समिति बनायी गयी (नवम्बर 2011) जिसने भारत सरकार से और सहायता माँगने का प्रस्ताव किया (नवम्बर 2011)। भारत सरकार ने और सहायता देने से पहले पूर्व में स्वीकृत धनराशि के उपयोग करने के लिए कहा (जून 2012)। पूर्व में स्वीकृत धनराशि के उपयोग करने के विषय में निर्णय तभी (मई 2012) से शासन के पास लंबित है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तराखण्ड सरकार कीमतों में हुई वृद्धि का निधीयन करने की अपनी पूर्व प्रतिबद्धता को पूरा करने में असफल रही। यह, इस तथ्य के बावजूद कि भारत सरकार एसाइड योजना के अंतर्गत सहायता बढ़ाने को तैयार थी (जून 2012) यदि उत्तराखण्ड सरकार पूर्व में स्वीकृत धनराशि का उपयोगिता प्रमाणपत्र दे देती, भारत सरकार की सहायता राशि के उपयोग के विषय में निर्णय लेने में भी असफल रही। दोनों ही स्थितियों में परियोजना का भविष्य अन्धकार-मय हो गया। इसके अतिरिक्त, इस धनराशि को चालू बैंक खाते में रखने के कारण ब्याज की धनराशि ₹ 29.00 लाख की हानि भी हुई जो शासन को प्राप्त हुई होती यदि इसने ₹ 2.40 करोड़ की उक्त धनराशि को बचत खाते में रखा होता।

इस प्रकार एक तरफ तो सरकार अपनी पूर्व प्रतिबद्धता को पूर्ण करने में असफल रही जबकि दूसरी तरफ इसने उपयोगिता प्रमाणपत्र भेजकर और धनराशि की माँग करने के भारत सरकार के प्रस्ताव का भी लाभ नहीं उठाया जिससे राज्य के निर्यातक अपेक्षित लाभ से वंचित रह गये तथा केन्द्रीय निधियाँ भी बिना उपयोग के पड़ी रहीं।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में तथ्यों को स्वीकार किया और लेखापरीक्षा को परियोजना में तेजी लाने का विश्वास दिलाया।

2.13.13 *मानव संसाधन प्रबन्धन एवं क्षमता निर्माण*

2.13.13.1 कार्मिकों की कमी

मानव संसाधन प्रबंधन नियमित अन्तरालों से विभागीय गतिविधियों का पर्याप्त ध्यान देते हुए कर्मिक अपेक्षाओं को निर्धारित एवं समीक्षा करने तथा संगठन के लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए नियुक्ति/ भर्ती एवं

क्षमता संबर्द्धन के लिए उचित/ पारदर्शी नीतियाँ बनायी/पालन की पालन किए जाने के लिए अनिवार्य बना देता हैं।

उद्यान विभाग के पास राज्य में बागवानी, रेशम एवं जड़ी-बूटी व सुगंधित पौध रोपण का विकास से संबंधित बहुआयामी उद्देश्य था और उसे अपने उद्देश्यों को पूरा करने के लिए संगठित मानव शक्ति की आवश्यकता थी।

विभाग में स्वीकृत 3655 कुल पदों के सापेक्ष 64 *प्रतिशत* कार्मिक कार्य कर रहे थे। समूह क एवं ख संवर्गो में 46 *प्रतिशत* कार्मिकों की कमी थी। जबकि समूह ग एव घ में 36 *प्रतिशत* की कमी थी।

31 मार्च 2012 को कार्मिकों की स्थिति का विवरण **तालिका 2.13.10** में दर्शाया गया है।

तालिका सं. 2.13.10

संवर्ग	उद्यान			रेशम			भेषज			योग		
	स्वी प	का क	कमी/ आधिक्य	स्वी प	का क	कमी/ आधिक्य	स्वी प	का क	कमी/ आधिक्य	स्वी प	का क	कमी/ आधिक्य
क	12	08	04	04	03	1	1	1	0	17	12	5
ख	57	26	31	10	07	3	4	3	1	71	36	35
ग	1157	737	420	149	61	88	123	49	74	1429	847	582
घ	1932	1326	606	176	108	68	30	16	14	2138	1450	688
योग	**3158**	**2097**	**1061**	**339**	**179**	**160**	**158**	**69**	89	**3655**	**2345**	**1310**
कमी का *प्रतिशत*	**34**			**47**			**56**			**36**		

स्रोत-विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

नोट- स्वी प-स्वीकृत पद, का क-कार्यरत कर्मचारी, क -कमी, अधि -अधिक

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उद्यान विकास कार्यक्रम मुख्यतः फील्ड कर्मचारियों, विशेष रूप से समूह ग एव घ के अन्तर्गत सचल दल केन्द्रों पर कार्यरत सहायक विकास अधिकारियों एवं मालियों पर निर्भर करता है, और इसलिए इन समूहों में मानवशक्ति की कमी के कारण राज्य में औद्यानिकीकरण पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा था। पुनः मंत्री परिषद के द्वारा चतुर्थ वर्गीय कर्मचारियों जो कि माली के रूप में विभाग के लिए रीढ़ की हड्डी थे, की भर्ती पर रोक लगाने के कारण आगामी पाँच वर्षो में 585 कार्मिकों की सेवानिवृति के कारण विभागीय गतिविधियों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। यह भी पाया गया कि रेशम विभाग ने उचित मानव संसाधन प्रबंधन को नहीं अपनाया था जिससे कि देहरादून जनपद में माली के तीन स्वीकृत पद के सापेक्ष 15 माली पदस्थापित थे जबकि शेष 12 जनपदों में 17 स्वीकृत पद के सापेक्ष मात्र दो माली ही पदस्थापित थे।

इसके अलावा विभाग चाय बोर्ड एवं दो अनुंसधान एवं विकास संस्थानों का अनुरक्षण करता था लेकिन स्थायी वैज्ञानिक अधिकारियों की नियुक्ति करने में विफल रहा था। परिणामस्वरूप, अनुसंधान गतिविधि, लुप्तप्राय जड़ी-बूटी के संरक्षण, औषधीय एवं सुगन्धित पौधों के वैज्ञानिक कृषिकरण एवं चाय की खेती के समुचित विकास पर बुरा प्रभाव पड़ा था, जैसा कि पूर्ववर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गयी है।

यह भी देखा गया कि ये कार्यालय 29,329 उद्यानपतियों, जिन्होंने एच एम एन इ एच के अन्तर्गत औद्यानिक फसलों के कृषिकरण के लिए सहायता प्राप्त की थी, में से केवल सात *प्रतिशत* उद्यानपतियों को ही प्रौद्योगिकी हस्तान्तरण कर सके। इसके अलावा, विभाग प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए प्रस्तावित कुल उद्यानपतियों में 16 *प्रतिशत* अनु. जाति एवं 18 *प्रतिशत* अनु. जनजाति एवं 30 *प्रतिशत* महिला उद्यानपतियों को प्रशिक्षण प्रदान करने के मानक के उल्लघंन में, अनु. जाति, अनु. जनजाति एवं महिला वर्ग के उद्यानपतियों में से क्रमशः केवल पाँच, चार एवं सात *प्रतिशत* उद्यानपतियों को ही प्रौद्योगिकी हस्तान्तरण कर सका था। विभाग ने कहा कि अनु. जाति, अनु. जनजाति तथा महिलाओं के पास उत्तराखण्ड में बहुत कम जमीन है और इससे जनपद कर्मियों द्वारा पर्याप्त संख्या में लाभार्थियों का पहचान कार्य सीमित रहा।

इस प्रकार विभाग कम संख्या में ही उद्यानपतियों को कृषि तकनीकि का प्रशिक्षण प्रदान कर सका और यथार्थवादी आयोजना न होने के कारण अनु. जाति, अनु. जनजाति तथा महिला लाभार्थियों की सीमित संख्या के बावजूद, इन वर्गों को प्रशिक्षण प्रदान नहीं कर सका।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग ने कहा (अगस्त 2012) कि जनपद स्तर पर पर्याप्त बुनियादी सुविधा उपलब्ध नहीं थी। इसके अलावा, यह भी कहा कि क्षमता निर्माण के अन्तर्गत स्वीकृत निधि से सभी लाभार्थियों को प्रशिक्षित करना संभव नहीं था।

तथापि, प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में कहा कि उद्यानपतियों को नियमित रूप से ग्राम, न्याय पंचायत एवं प्रखंड स्तर पर चलाये जा रहे विस्तार कार्यक्रम के माध्यम से प्रशिक्षित किया जाता था।

2.13.14 आन्तरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण तंत्र

उचित आंतरिक नियंत्रण और निगरानी प्रणाली का अस्तित्व में रहना यह सुनिश्चित करता है कि विभाग, संसाधनों की सुरक्षा के अलावा, अपने उद्देश्यों को व्यवस्थित, नैतिक, आर्थिक, कुशल और प्रभावी तरीके से पूरा कर रहा है। यह जवाबदेही, दायित्वों और लागू कानूनों और विनियमों के अनुपालन को पूरा करने में भी मदद करता है।

जब ऊपर वर्णित मानकों के साथ तुलना की जाती है, तो कमजोर नियंत्रण विभाग को प्रणाली उल्लंघनों की ओर ले जाते हैं। इसके अलावा, कमजोर क्षेत्र निरीक्षण और आंतरिक लेखापरीक्षा की न्यूनता ने इन प्रणाली उल्लंघनों के लिए मार्ग खोल दिया। इसका विस्तृत विवरण प्रस्तर 2.13.14.1 से 2.13.14.7 में दिया गया है।

2.13.14.1 ₹ 94500 मूल्य की पौध रोपण सामग्री की फर्जी आपूर्ति

भेषज के मुख्य कार्यकारी अधिकारी ने जिला भेषज, विकास अधिकारी हरिद्वार को 45,000 घृतकुमारी पौध की आपूर्ति करने हेतु जिला भेषज संघ, हरिद्वार को बिल संख्या 126, दिनांक 18 मार्च, 2011 के सापेक्ष ₹ 94,500 का भुगतान किया (मार्च 2011)। यह आपूर्ति बिल जिला भेषज विकास अधिकारी द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित नहीं था जैसा कि अन्य बिलों के मामलों में होता था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आपूर्ति पौध, जिला भेषज विकास अधिकारी की भंडार पंजिका में अंकित नहीं की गयी थी और लाभार्थियों की सूची भी उसके द्वारा तैयार नहीं की गयी थी। मार्च 2011 के मासिक प्रगति प्रतिवेदन

इस प्रकार, योजनाकारों एवं निष्पादनकर्ताओं की श्रेणी में कमी के कारण विभाग द्वारा चलाई जा रही विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ रहा था जैसा कि क्रमशः प्रस्तर 2.13.9.3, 2.13.11.3 एवं 2.13.12.2 में विवरण दिया गया है।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने बर्हिगमन सम्मेलन में तथ्यों को स्वीकार किया तथा कहा (दिसम्बर 2012) कि राज्य सरकार छठे वेतन आयोग की अनुशंसा के आलोक में वर्ग घ के कर्मचारियों की भर्ती पर रोक लगा दी थी। उन्होंने पुनः कहा कि भविष्य में, सगंध पादप केन्द्र एवं जड़ी-बूटी अनुसंधान एवं विकास संस्थान के लिए वैज्ञानिक कार्मिकों की नियुक्ति की जाएगी।

2.13.13.2 क्षमता निर्माण एवं प्रौद्योगिकी हस्तांतरण के क्षेत्र में अल्प उपलब्धि

एच एम एन इ एच के परिचालन दिशा निर्देश (मार्च 2004) के अनुसार प्रौद्योगिकी हस्तांतरण एवं मानव संसाधन विकास मिशन का अभिन्न अंग है। यह अच्छी उत्पादन प्रथाओं के साथ परिचय कराने के लिए उद्यानपतियों को कृषि तकनीक से संबधित उचित प्रशिक्षण प्रदान करने की आवश्यकता को बताता है।

आगे, विभाग से यह भी अपेक्षित था कि महिलाओं को विशेष प्राथमिकता देते हुए उद्यानपतियों में से चयनित लाभार्थियों, को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए पूरे वर्ष का प्रशिक्षण कार्यक्रम अग्रिम में बनाए।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि विभाग ने वर्ष 2008-11 के मध्य ₹ 1.04 करोड़ के व्यय से लक्षित प्रशिक्षणार्थियों (10,335) में से केवल 62 *प्रतिशत* को ही प्रशिक्षण प्रदान किया।

यह भी पाया गया कि विभाग ने वर्ष 2011-12 में स्वयं एक भी क्षमता निर्माण कार्यक्रम आयोजित नहीं किया था। तथापि यह भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् द्वारा आयोजित प्रशिक्षण शिविरों में 571 कृषकों को प्रशिक्षण प्रदान करवाने में सफल रहा था।

आगे, पाँच जनपदों में से तीन[66] के लेखा अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि जनपद कार्यालयों ने लक्षित लाभार्थियों में से केवल 71 प्रतिशतों को प्रशिक्षण प्रदान किया लेकिन विशेष रूप से अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति और महिलाओं को प्राथमिकता देने में विफल रहे। लक्ष्य एवं लब्धियों का विवरण **तालिका 2.13.11** में नीचे दिया गया है।

तालिका सं. 2.13.11

वर्ष	राज्य				नमूना परीक्षित जनपद									
	कृषकों को प्रशिक्षण				कुल लाभार्थी जिन्होंने औद्यानिक फसल के लिए सहायता प्राप्त की				कुल प्रशिक्षणार्थी			प्रशिक्षणार्थी		
	लक्ष्य	लब्धि	लब्धि (*प्रतिशत* में)	व्यय (₹ लाख में)	योग	अनु. जाति	अनु. जनजाति	महिला	लक्ष्य	लब्धि		अनु. जाति	अनु जनजाति	महिला
										संख्या	*प्रतिशत*			
2007-08	2015	2015	100	45.23	9594	925	267	1168	535	462	86	35	29	57
2008-09	5600	3612	65	69.32	6133	569	203	709	1470	870	59	75	49	85
2009-10	2625	1735	66	30.46	8178	689	329	821	780	489	63	05	2	00
2010-11	2110	1030	49	4.69	3024	296	161	316	290	350	120	01	3	0
2011-12	0	0	0	0	2400	323	235	446	0	0	0	00	0	0
योग	**12350**	**8392**	**68**	**149.70**	**29329**	**2802**	**1195**	**3460**	**3075**	**2171**	**71**	**116**	**83**	**142**

स्रोत- विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

[66] अल्मोड़ा, चमोली एवं देहरादून।

और जून 2011 के भौतिक सत्यापन प्रतिवेदन में घृतकुमारी का रोपण केवल 1,47,000 पौध दिखाया गया था जो कि बिल संख्या 117 दिनांक 22 सितम्बर 2010 व बिल संख्या 118 दिनांक 04 अक्टूबर 2010 द्वारा क्रय किये गये थे। इससे यह सिद्ध हुआ कि बिल संख्या 126 दिनांक 18 मार्च 2011 द्वारा क्रय की गयी 45,000 पौध की आपूर्ति तथा वितरण कभी हुआ ही नहीं था। जिला भेषज विकास अधिकारी, हरिद्वार ने लेखापरीक्षा को सूचित किया कि उन्होंने उक्त बिल के सापेक्ष न तो कभी कोई पौध रोपण सामग्री प्राप्त की और न ही इस विषय में उनके द्वारा कभी कोई माँग ही की गयी थी।

मासिक प्रगति प्रतिवेदन तथा पौध रोपण के भौतिक सत्यापन प्रतिवेदन के साथ जिला भेषज विकास अधिकारी, हरिद्वार के उत्तर को मिलाकर देखने से यह सिद्ध हुआ कि जिला भेषज संघ द्वारा की गयी आपूर्ति फर्जी थी और भेषज विकास इकाई के मुख्य कार्यकारी अधिकारी ने जिला भेषज विकास अधिकारी, हरिद्वार के प्रतिहस्ताक्षर के न होते हुए भी अनियमित रूप से यह धनराशि संघ को भुगतान की। भेषज विकास इकाई के मुख्य कार्यकारी अधिकारी ने लेखापरीक्षा के इस निष्कर्ष को स्वीकार किया।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में कहा कि इस मामले में जाँच प्रारंभ की जायेगी। लेखापरीक्षा, उत्तरदायित्व निर्धारित करने हेतु की गयी कार्यवाही की प्रतीक्षा करेगी।

2.13.14.2 आधिकारिक दस्तावेजों की कपटपूर्ण रचना

भेषज विकास इकाई के मुख्य कार्यकारी अधिकारी, जो हर्बल रिसर्च एवं डेवलपमेंट इंस्टीट्यूट के निदेशक भी थे, को भेषज विकास इकाई से संबंधित कार्यों को पूर्ण करने हेतु प्रत्येक मास कम से कम दस दिनों के लिए देहरादून में रहना अपेक्षित था। सचिव, उद्यान विभाग ने उन्हें इस प्रयोजन हेतु देहरादून में रहने के लिए शहर में आवास किराये पर लेने की अनुमति प्रदान की (अप्रैल 2010)।

उक्त आवास को अधिग्रहीत करने में अपनायी गयी प्रक्रियाओं से संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में प्रकट हुआ कि दिनांक 13 अप्रैल 2010, 16 अप्रैल 2010 एवं 10 जुलाई 2010 की पत्रावली टिप्पणियों में उल्लिखित धनराशियों के साथ रुपये के चिन्ह (₹) का प्रयोग किया गया था। रुपये का यह चिन्ह (₹) केन्द्रीय मंत्रिमंडल द्वारा 15 जुलाई 2010 को अनुमोदित किया गया था एवं इसका फॉण्ट फोरेडियन टेक्नॉलॉजीज द्वारा 16 जुलाई 2010 को जारी किया गया था। इससे यह सिद्ध होता है कि उक्त पत्रावली टिप्पणियाँ 16 जुलाई 2010 को या इसके पश्चात, यह प्रदर्शित करने के लिए कि आवश्यक प्रक्रियाओं का पालन किया गया था, कपटपूर्ण तरीके से बनायी गयी थीं। भेषज विकास इकाई के मुख्य कार्यकारी अधिकारी ने लेखापरीक्षा के इस निष्कर्ष को स्वीकार किया।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में कहा कि इस मामले में जाँच प्रारंभ की जायेगी। लेखापरीक्षा को दोषी अधिकारियों का उत्तरदायित्व निर्धारित करने हेतु की गयी कार्यवाही की प्रतीक्षा रहेगी।

2.13.14.3 उद्यानपतियों को बीमा दावा का भुगतान न होना

राज्य सरकार ने उद्यान विभाग द्वारा सेब उत्पादकों के लिए प्रयोगिक आधार पर शुरू की गई परियोजना (मार्च 2008) 'मौसम आधारित फसल बीमा योजना' (मौ आ फ बी यो) के सफल क्रियान्वयन के बाद, योजना में अन्य फसलों को शामिल किया और भारत सरकार के सहयोग से 2010-11 रबी ऋतु से फसल बीमा

योजना को लागू किया था, और इस योजना के संचालन के लिए मेसर्स भारतीय कृषक बीमा कम्पनी लिमिटेड (ए आइ सी एल) को अधिकृत किया था। उद्यानपति, विभाग और भारत सरकार को प्रीमियम क्रमशः 2:1:1 के अनुपात में साझा करना था।

योजना का उद्देश्य बीमित किसानों को मौसम के मापदण्डों के प्रतिकूल परिस्थितियों/घटनाओं से प्रत्याशित फसल क्षति के कारण वित्तीय हानि की संभावनाओं से उत्पन्न कठिनाई को कम करना था। योजना की मुख्य विशेषताएँ निम्नवत थीं।

- निदेशक, उद्यान योजना के अनुश्रवण/प्रभावकारिता के आकलन के लिए जिम्मेदार थे जबकि मेसर्स ए आइ सी एल प्रीमियम के संग्रहण एवं उद्यानपतियों के दावा वितरण के लिए जिम्मेवार था।
- संबंधित सरकारों ने अपने हिस्से के प्रीमियम का भुगतान अग्रिम में करना था।
- मौसम केन्द्र से मौसम से संबधित आँकड़ों की प्राप्ति के 45 दिनों के अन्दर उद्यानपतियों को भुगतान सीधे या बैंक खाता के माध्यम से किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मेसर्स ए आई सी आई एल ने 2010-11 (रबी) से 2011-12 (रबी) तक 22,709 उद्यानपतियों का बीमा कराया था। बीमा कम्पनी ने अपने प्रतिवेदन में कहा कि उसने प्रीमियम में राज्यांश के निर्गत न होने के कारण उद्यानपतियों को ₹ 70.02 करोड़ की बीमित राशि के विरूद्ध एक भी दावा का भुगतान नहीं किया था। बीमित उद्यानपतियों एवं अनिर्णीत दावा का विवरण **तालिका 2.13.12** में नीचे दिया गया है।

तालिका सं. 2.13.12 *(₹ लाख में)*

वर्ष	बीमित उद्यानपति					प्रीमियम में राज्यांश का विवरण						
	खरीफ	रबी	बीमित धनराशि			खरीफ			रबी			ए आई सी आई एल को देय अवशेष
			खरीफ	रबी	योग	देय	भुगतान	अवशेष	देय	भुगतान	अवशेष	
2010-11	0	2121	0.00	1788.21	1788.21	0	0	0	53.64	51.10	2.54	2.54
2011-12	19851	737	4707.43	506.03	5213.46	141.27	0	141.27	63.87	37.12	26.75	168.02
योग	**19851**	**2858**	**4707.43**	**2294.24**	**7001.67**	**141.27**	**0**	**141.27**	**117.51**	**88.22**	**29.29**	**170.56**

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

इसके अलावा, विभाग ने अनुबंध का उल्लंघन करते हुए, धन अनुपलब्धता के कारण प्रीमियम में ₹ 1.71 करोड़ के राज्यांश का भुगतान अग्रिम में नहीं किया था। जाँच में यह भी पाया गया कि निदेशक, उद्यान जो कि योजना के प्राविधिक नियंत्रक थे, मौसम केन्द्रों से समय पर यथा अपेक्षित मौसम संबंधी आँकड़े बीमा कम्पनी को उपलब्ध करवाने में विफल रहे ताकि बीमा कम्पनी दावों के निपटान बीमित अवधि की परिपक्वता के 45 दिनों के बाद कर सके।

इस प्रकार, बीमा कम्पनी, इस तथ्य के बावजूद कि भारत सरकार और उद्यानपतियों ने प्रीमियम में अपने-अपने अंश अग्रिम में ही भुगतान कर दिए थे, ने एक भी बीमित उद्यानपतियों को दावे का भुगतान नहीं किया था।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार (अगस्त 2012) करते हुए कहा था कि इस विषय में निधि निर्गत करने के लिए राज्य सरकार को सूचित किया गया था और यह भी आश्वासन दिया कि भविष्य में निगरानी में सुधार किया

जाएगा। प्रमुख सचिव, उद्यान ने भी प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में तथ्यों को स्वीकार किया तथा इसके लिए बजट में निधि की अनुपलब्धता को जिम्मेवार बताया।

2.13.14.4 उद्यान कार्डों का कम संख्या में निर्गत किया जाना

राज्य सरकार ने बागवानी के अन्तर्गत क्षेत्रफल, उद्यानपतियों को सहायता से सम्बन्धित डाटा वेस संग्रहित करके बागवानी गतिविधियों के क्रियान्वयन में पारदर्शिता को सुधारने तथा उद्यानपतियों को एक विशेष पहचान संख्या आवंटित करने के उद्देश्य से उद्यान कार्ड निर्गत करने का निर्णय लिया था (जुलाई 2006)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि निदेशालय, उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण विभाग ने केवल 97,106 उद्यानपतियों को उद्यान कार्ड निर्गत किया लेकिन प्रदेश स्तर पर उद्यानपतियों का डाटा बेस नहीं बनाया। यह भी पाया गया कि 2007-12 की अवधि में चयनित जिलों में कुल 87,256[67] उद्यानपतियों में से केवल 25 *प्रतिशत* को ही उद्यान कार्ड निर्गत किये गये थे। इसके अतिरिक्त विभाग ने चयनित जिलों में, टिहरी को छोड़कर, मूल पंजिका का अनुरक्षण भी नहीं किया जिसकी अनुपस्थिति में बागवानी विकास का पूर्ण अनुश्रवण नहीं किया जा सका था।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया (अगस्त 2012) तथा बताया कि विभाग के द्वारा जिला स्तरीय कार्यालयों को उद्यान कार्ड निर्गत करने एवं मूल पंजिका रखरखाव का अनुदेश दिया जायेगा। पुनः, प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में आवश्यक कदम उठाये जाने का आश्वासन दिया।

2.13.14.5 खाद्य उत्पादों के गुणवत्ता नियंत्रण का अभाव

फल उत्पाद आदेश (एफ पी ओ) अधिनियम, 1955 के अनुसार खाद्य प्रसंस्करण इकाइयों (एफ पी यू) को कच्चे माल एवं तैयार उत्पादों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने तथा परिसर को स्वस्थ एवं स्वच्छ बनाये रखने के लिए एफ पी ओ लाइसेंस लेना होता है। एफ पी ओ तैयार माल की पैकिंग पर गुणवत्ता सुनिश्चितीकरण चिन्ह के रूप में भी प्रयुक्त होता है। इकाइयों की स्थापना, उच्चीकरण तथा आधुनिकीकरण के माध्यम से बागवानी उत्पादों के संरक्षण को प्रोत्साहित करने तथा गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए निदेशालय, उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण उत्तरदायी है।

निदेशालय, उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण मूल्य संवर्धन के लिए बागवानी उत्पादों के प्रसंस्करण हेतु 49 खाद्य प्रसंस्करण केन्द्र संचालित करता था।



फल संरक्षण केन्द्र, गोपेश्वर चमोली में पड़ा निष्कार्य उपकरण, (04 जून 2012)

67

नमूना परीक्षित जनपद का नाम	देहरादून	हरिद्वार	टिहरी	चमोली	अल्मोड़ा	योग
कुल लाभार्थी	12517	9912	14617	24210	26000	**87256**
यू सी निर्गत	5438	2275	4782	3294	5818	**21607**
प्रतिशत	43	23	33	14	22	**25**

चयनित जिलों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि विभाग ने दो[68] चयनित खाद्य प्रसंस्करण इकाइयों के लिए ₹ 4.72 लाख के उपकरण का क्रय किया था (मार्च 2009 एवं मार्च 2010) जो कि खाद्य प्रसंस्करण इकाइयों में तकनीकि कर्मचारियों तथा बिजली के अभाव में निष्क्रिय पड़े हुए थे। यह भी पाया गया कि चयनित जिलों में 22 खाद्य प्रसंस्करण इकाइयों में से केवल दो[69] ने ही अपेक्षित एफ पी ओ लाइसेंस प्राप्त किया था।

इसे इंगित किये जाने पर, विभाग ने बताया (मई-जून 2012) कि उसने खाद्य उत्पादों की गुणवत्ता को केवल भौतिक (गंध, रंग एवं स्वाद) रूप से तथा अनुभव के द्वारा निर्धारित किया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग वैज्ञानिक विधियों के माध्यम से प्रसंस्कृत खाद्य पदार्थों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने में असफल रहा तथा कारणवश उपभोक्ता का गुणवत्तायुक्त खाद्य पदार्थ प्राप्त करने के हित पर भी समझौता किया गया।

2.13.14.6 अपर्याप्त क्षेत्र निरीक्षण

कार्यकलापों/ योजनाओं के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए विभाग को यह सुनिश्चित करना था कि प्रदेश तथा जिला स्तर के अधिकारी क्षेत्र निरीक्षण के माध्यम से योजनाओं के सभी पहलुओं पर सूक्ष्मता से अनुश्रवण करें। विभाग के द्वारा निरीक्षण करने वाले प्रत्येक अधिकारी के लिए निरीक्षणों की संख्या निर्धारित करते हुए तालिका बनायी जानी चाहिए थी और उसका सख्ती से पालन किया जाना चाहिए था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि निरीक्षण करने योग्य अधिकारियों के लिए क्षेत्र निरीक्षणों की संख्या निश्चित करने वाले कोई मानक निर्धारित नहीं किये गये थे। चयनित जिलों में किये गये क्षेत्र निरीक्षणों का विवरण **तालिका 2.13.13** में दर्शाया गया है।

तालिका -2.13.13

जनपद	उद्यान सचल दलों एवं फार्मों की संख्या	निरीक्षणों का विवरण										औसत निरीक्षण	
		2007-08		2008-09		2009-10		2010-11		2011-12			
		संख्या	%	संख्या	%	संख्या	%	संख्या	%	संख्या	%	संख्या	%
टिहरी	38	39	103	07	18	18	47	28	74	33	87	25	66
चमोली	43	14	32	05	11	00	0	00	0	02	5	04	09
अल्मोड़ा	47	24	51	11	23	10	21	12	26	0	0	11	23
देहरादून	25	अनुपलब्ध	0	अनुपलब्ध	0	अनुपलब्ध	0	अनुपलब्ध	0	अनुपलब्ध	0	अनुपलब्ध	अनुपलब्ध
हरिद्वार	15	28	187	32	213	35	233	32	213	35	233	32	213
योग	168	105	63	55	33	63	38	72	43	70	42	72	43

स्रोतः विभाग के द्वारा उपलब्ध करवायी गयी सूचना।

विशेषः अनुप- अनुपलब्ध।

यह पाया गया कि हरिद्वार को छोड़कर चार चयनित जिलों में उद्यान सचल दलों तथा फार्मों का निरीक्षण *प्रतिशत* शून्य से 103 तक था। यह भी पाया गया कि जिला स्तरीय अधिकारी केवल औसतन 72 निरीक्षण प्रतिवर्ष कर सके जो कि 2007-12 की अवधि में जिलों में उद्यान सचल दलों तथा फार्मों की संख्या 168 के

[68] खाद्य प्रसंस्करण इकाई, जोशीमठ एवं गोपेश्वर (चमोली)।

[69] खाद्य प्रसंस्करण इकाई, अल्मोड़ा एवं गोपेश्वर, चमोली।

सापेक्ष काफी कम थे। आगे यह भी देखा गया कि निदेशक, उद्यान ने इस अवधि में केवल छः क्षेत्र निरीक्षण किये और लेखापरीक्षा की अवधि के विगत दो वर्षों में कोई भी क्षेत्र निरीक्षण नहीं किया। साथ ही यह भी देखा गया कि केवल अल्मोड़ा जनपद में ही 57 क्षेत्र निरीक्षण प्रतिवेदनों के सापेक्ष 19 मामलो में कार्रवाई की गयी।

इसे इंगित किये जाने पर, विभाग ने स्वीकार किया कि उसने अनुश्रवण तथा निरीक्षण के लिए कोई मानक नहीं बनाये। परंतु उसने आगे बताया कि विभाग ने जिला उद्यान अधिकारियों का जिला स्तर पर बागवानी गतिविधियों के अनुश्रवण करने और निरीक्षण रिपोर्टों पर कार्रवाई करने के निर्देश दिये थे। आगे, प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में बताया कि कर्मचारियों की कमी तथा वृहद कार्यक्षेत्र के कारण ही निरीक्षण की संख्या कम है।

2.13.14.7 आंतरिक लेखापरीक्षा

विभागीय अभिलेखों की लेखापरीक्षा ने आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति को गंभीर दर्शाया जिससे कि आंतरिक नियंत्रण तंत्र तथा विभाग की कार्यपद्धति कुप्रभावित हो रही थी।

उद्यान विभाग वर्ष 1992 से 2009 के दौरान 13 जनपद स्तरीय कार्यालयों में से प्रतिवर्ष एक से चार कार्यालयों की ही आंतरिक लेखापरीक्षा संपादित कर पाया। इस विषय में तथ्य नीचे **तालिका 2.13.14** में दिये गये हैः

तालिका - 2.13.14

क्रम संख्या	कार्यालय का नाम	जब से आन्तरिक लेखापरीक्षा संचालित नहीं की गई
1	जिला उद्यान अधिकारी, पौड़ी	1992 (1)
2	निदेशक, उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण, रानीखेत, अल्मोड़ा	1993 (1)
3	जिला उद्यान अधिकारी, उत्तरकाशी एवं उद्यान विशेषज्ञ, कोटद्वार	1997 (2)
4	जिला उद्यान अधिकारी, नैनीताल एवं पिथौरागढ़	2000 (2)
5	जिला उद्यान अधिकारी, चमोली	2004 (1)
6	जिला उद्यान अधिकारी, यू एस नगर एवं आलू विकास अधिकारी, मुन्स्यारी	2005 (2)
7	जिला उद्यान अधिकारी, चम्पावत, टिहरी, हरिद्वार एवं रुद्रप्रयाग	2006 (4)
8	जिला उद्यान अधिकारी, देहरादून	2007 (1)
9	जिला उद्यान अधिकारी, अल्मोड़ा एवं बागेश्वर	2009 (2)

स्रोतः विभाग के द्वारा उपलब्ध करवायी गयी सूचना।

विशेषः कोष्ठक में आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा लेखापरीक्षित कार्यालयों की संख्या दी गयी है।

आगे यह भी पाया गया कि वर्ष 2010-12 में विभाग के द्वारा कोई भी आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की गयी थी। यह भी पाया गया कि रेशम निदेशालय ने अभी तक आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा स्थापित नहीं की थी। पर्याप्त संख्या में आंतरिक लेखापरीक्षा होने पर उपरोक्त प्रस्तरों में दर्शाये गये तंत्र के उल्लंघन के मामलों को रोका जा सकता था।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में तथ्यों को स्वीकार किया और कहा कि आंतरिक लेखापरीक्षा की संख्या में कमी का कारण कर्मचारियों की कमी थी तथा उन्होंने इसमें सुधार लाने का आश्वासन दिया।

2.13.15 भण्डार/सामग्री प्रबंधन एवं नियंत्रण

2.13.15.1 ₹ 77.65 लाख मूल्य के सब्जी बीजों का अनियमित क्रय

निदेशक, उद्यान ने सब्जी बीजों की आपूर्ति के लिए निविदाएं आमंत्रित की (मार्च 2010)। यह निविदाएँ निरस्त कर दी गयी क्योंकि तीन में से दो निविदादाता मिनीकिट का नमूना उपलब्ध नहीं करवा सके। निविदा समिति ने, पुनः निविदा आमंत्रित करने की अनुशंसा करने के स्थान पर, यह सुझाव दिया कि राजकीय अभिकरण अथवा मूल उत्पादक कंपनियों से बीज क्रय किया जाए।

विभाग ने एक माह पश्चात पाँच मूल उत्पादक कंपनियों को बुलाया और एक बैठक में, जिसकी अध्यक्षता उद्यान विभाग के सचिव ने की, ₹ 77.65 लाख मूल्य के बीजों की आपूर्ति के लिए बीजों के मूल्य तय कर दिये (अप्रैल 2010)। तत्पश्चात यह बीज क्रय कर दिये गये (अप्रैल से जून 2010)।

विभाग के पास उपलब्ध दस्तावेजों में कंपनियों के चयन में अपनाये गये मापदंडों का उल्लेख नहीं किया गया था। कुछ चुनिंदा कंपनियों के साथ खुली बैठक में मूल्यों को तय करने की प्रक्रिया में पारदर्शिता एवं निष्पक्षता के मानकों का अभाव था। इसके अतिरिक्त, इस क्रय से उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2008 के अनुच्छेद 13 का उल्लंघन भी हुआ जिसमें यह नियत किया गया था कि ₹ 25 लाख या अधिक का क्रय केवल निविदा के माध्यम से होना चाहिए। इससे, विभाग प्रतियोगी दरों के लाभ से भी वंचित हो गया।

इन बीजों के जिलों को वितरण से संबंधित दस्तावेजों की आगे की जाँच में प्रकट हुआ कि ₹ 4.30 लाख मूल्य के 4,428 पैकेट जिला उद्यान अधिकारियों को बुवाई के मौसम के व्यतीत होने के पश्चात, इस तथ्य के बावजूद कि यह बीज अगले बुवाई मौसम के प्रारंभ होने के पहले ही कालातीत होने जा रहे थे, वितरित किया गया। इन बीजों के आगे किसानों को वितरण की वास्तविक तिथियाँ लेखापरीक्षा के द्वारा निश्चित नहीं की जा सकीं क्योंकि वितरण पंजिकाओं में वितरण की प्रविष्टियों के सम्मुख तिथियाँ अंकित नहीं की गयी थीं।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने प्रस्थान गोष्ठी (दिसम्बर 2012) में कहा कि इस मामले में जाँच प्रारंभ की जायेगी।

2.13.15.2 ₹ 9.44 लाख मूल्य के प्रशिक्षण बैगों का अनियमित क्रय

उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2008 के अनुच्छेद 9 एवं 12(1) में नियत है कि ₹ एक लाख से अधिक मूल्य के क्रय हेतु सीमित निविदा आमंत्रित की जानी चाहिए। भेषज विकास इकाई ने पूर्वोक्त नियमों का उल्लंघन करते हुए वर्ष 2010-11 में प्रशिक्षण शिविरों के आयोजन हेतु ₹ 9.44 लाख मूल्य के 3200 बैग दो आपूर्तिकर्ताओं से क्वोटेशन के आधार पर क्रय कर लिये (सितम्बर 2010 से मार्च 2011)।

आगे जाँच में प्रकट हुआ कि इन बैगों की भंडार पंजिका में प्रविष्टि तथा निर्गमन प्रमाणित नहीं किये गये थे। यह भी देखा गया कि भेषज विकास इकाई की भंडार प्रविष्टि में जिला भेषज विकास अधिकारी, पिथौरागढ़ को 400 बैग निर्गमित दिखाये गये थे जबकि जनपद इकाई ने लेखापरीक्षा से केवल 300 बैगों की प्राप्ति की बात स्वीकार की।

भेषज विकास इकाई के मुख्य कार्यकारी अधिकारी ने कहा (जुलाई 2012) कि अभिलेखों के अनुसार भेषज विकास इकाई ने 2,634 बैगों का वितरण किया था परंतु उन्होंने स्वीकार किया कि वितरण संदेहपूर्ण था। उन्होंने आगे बताया कि 35 बैग भंडार में उपलब्ध थे तथा अलेखाबद्ध बैगों की संख्या 531 थी।

इस उत्तर से अलेखाबद्ध बैगों का मूल्य ₹ 1.56 लाख होता है।

प्रमुख सचिव, उद्यान ने बहिर्गमन सम्मेलन (दिसम्बर 2012) में कहा कि इस मामले में जाँच प्रारंभ की जायेगी।

2.13.16 निष्कर्ष

विभाग राज्य में बागवानी के समग्र विकास के अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए बिना कुशल नियोजन के कार्य कर रहा था। यह 'उत्तर-पूर्वी एवं हिमालयी राज्यों के लिए बागवानी मिशन' के सभी चार मिनी मिशनों का लाभ नहीं उठा सका सिवाय मिनी मिशन- II के, जो कि केवल क्षेत्रफल विस्तार पर ही केन्द्रित था। विभाग के द्वारा केन्द्रीय निधियाँ पूर्ण रूप से उपयोग नहीं की जा सकीं और विभाग में संचालित केन्द्रीय योजनाओं एवं परियोजनाओं का कुप्रबंधन किया गया। विभाग के अंतर्गत कार्यरत वैज्ञानिक संस्थाएँ अपेक्षा के अनुरूप अनुसंधान एवं विकास कार्य नहीं कर सके।

यद्यपि राज्य सरकार के पास इसके लिए अच्छी प्रकार से अभिलिखित नीतियाँ एवं प्रक्रियाएँ हैं, तथापि विभाग अधिप्राप्तियों में पारदर्शिता एवं निष्पक्षता सुनिश्चित करने में असफल रहा था। इसके पास आने वाले वर्षों में अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए मानव संसाधनों का अभाव है। कमजोर आंतरिक नियंत्रणों एवं अपर्याप्त अनुश्रवण के कारण विभाग धोखाधड़ी एवं तंत्र के अन्य उल्लंघनों के प्रति कमजोर हो गया जैसा कि प्रस्तर 2.13.14.1 'पौध रोपण सामग्री की फर्जी आपूर्ति' तथा प्रस्तर 2.13.14.2 'आधिकारिक दस्तावेजों की कपटपूर्ण रचना' के मामलों में लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया।

2.13.17 अनुशंसाएँ

सरकार विचार कर सकती है किः

- उत्तर फसल प्रबंधन समेत बागवानी विकास के सभी पहलू को नियोजन मे शामिल किया जाये;
- जड़ी-बूटी शोध एवं विकास संस्थान तथा सुगंध पौधा केन्द्र की अनुसंधान एवं विकास गतिविधियों को मजबूत किया जाए तथा अनुसंधान एवं विकास के परिणामों को उद्यानपतियों के लाभ के लिए अनुप्रयोग किया जाए;
- अधिप्राप्तियों तथा भंडार नियंत्रण की प्रक्रियाएँ मजबूत बनायी जाए ताकि वह अधिप्राप्तियों में पारदर्शिता एवं निष्पक्षता सुनिश्चित कर सकें; एवं
- आंतरिक नियंत्रण तंत्र मजबूत किया जाए ताकि तंत्र के उल्लंघनों एवं लोकधन की हेराफेरी रोकी जा सके।