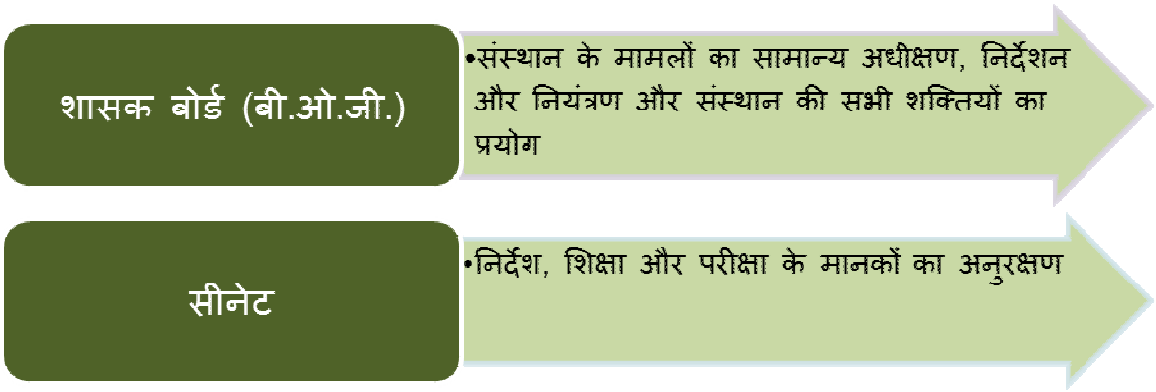
अध्याय VI : निरीक्षण तंत्र की कार्यप्रणाली

निरीक्षण तंत्र एक प्रणाली या प्रक्रिया है जिसका उपयोग संगठनों द्वारा निगरानी और यह सुनिश्चित करने के लिए किया जाता है कि क्या उनका कार्य प्रभावी तथा परिकल्पित गुणवत्ता का है और सभी लागू नियमों और विनियमों का पालन करता है। यह उचित स्तरों पर शासी निकायों के साथ एक अच्छी प्रकार से संरचित निरीक्षण तंत्र संगठन के सुचारू कामकाज को संस्थागत रूप देता है और यह सुनिश्चित करता है कि अभीष्ट परिणाम मितव्ययता, दक्षता और प्रभावकारिता से प्राप्त किए जाएँ।

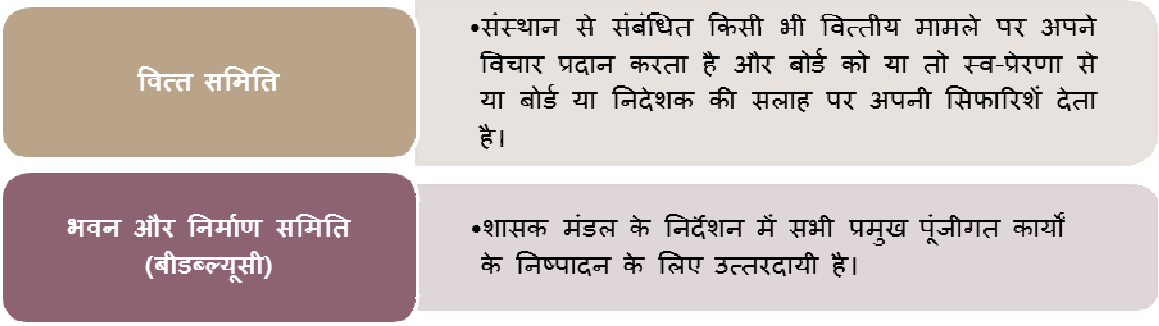
प्रौद्योगिकी संस्थान अधिनियम, 1961 (धारा 10) शासी निकायों जैसे कि शासक बोर्ड, सीनेट (अध्याय-I का अनुच्छेद 1.3 देखें) गठन का निर्धारण करता है। अधिनियम द्वारा निर्धारित इन शासी निकायों के उत्तरदायित्व निम्न ***चार्ट 6.1*** दर्शाया गया हैं:

चार्ट 6.1: शासक बोर्ड और सीनेट की भूमिका



अधिनियम यह भी जनादेश देता है कि सम्बंधित भा.प्रौ.सं. के परिनियमों द्वारा ऐसे अन्य प्राधिकरण को निर्मित किया जा सकता है। तदनुसार, सभी आठ भा.प्रौ.सं. के परिनियमों ने निम्नलिखित अतिरिक्त प्राधिकरणों के निर्माण की घोषणा की जैसा निम्न ***चार्ट 6.2*** में दर्शाया गया है।

चार्ट 6.2: वित्त समिति और बीडब्ल्यूसी की भूमिका



इसके अतिरिक्त, अधिनियम/परिनियम हेतु बोर्ड के अध्यक्ष, निदेशक, उप निदेशक और कुलसचिव को भा.प्रौ.सं. के अधिकारियों के रूप में भी उपबंधित करता है, जिन्हें अधिनियम और परिनियम के अन्तर्गत निर्धारित कर्तव्यों का पालन करना आवश्यक होता है।

6.1 शासी निकायों की संरचना और कार्यपद्धति/भा.प्रौ.सं. के अधिकारियों की उपलब्धता

सभी आठ भा.प्रौ.सं. ने अधिनियम द्वारा निर्धारित शासक बोर्ड, सीनेट, वित्त समिति और बीडब्ल्यूसी का गठन किया है। लेखापरीक्षा ने इन निकायों के निष्पादन के संदर्भ में रचना, कार्यप्रणाली और बैठकों के कार्यवृत्त में निहित चर्चाओं/निर्णयों और उनकी अनुवर्ती कार्रवाई की जांच की।

महत्वपूर्ण निष्कर्षों की चर्चा नीचे की गई है:

6.1.1 शासी निकायों की बैठकें

अधिनियम और परिनियम प्रत्येक शासी निकाय द्वारा प्रत्येक वर्ष कम से कम कितनी बैठकें आयोजित हों, यह निर्धारित करते हैं। निर्धारित बैठकों का आयोजन संस्थान की गतिविधियों की नियमित निगरानी और समय पर उपचारात्मक उपाय करने की सुविधा प्रदान करता है।

यह पाया गया कि पांच वर्ष की अवधि, वर्ष 2014-19 के मध्य सभी भा.प्रौ.सं. में शासक बोर्ड, सीनेट, वित्त समिति और बीडब्ल्यूसी द्वारा आयोजित बैठकों की संख्या में कमी थी। पांच वर्ष की अवधि अर्थात वर्ष 2014-19 के मध्य देखी गई कमियां नीचे *तालिका 6.1* में दर्शायी गयी हैं:

तालिका 6.1: वर्ष 2014-19 के मध्य शासी निकायों की बैठकों की संख्या में कमी

प्राधिकारी	बैठकों की संख्या में कमी
शासक बोर्ड	2 (भा.प्रौ.सं. जोधपुर) तथा 4 (भा.प्रौ.सं. गांधीनगर)
सीनेट	4 (भा.प्रौ.सं. पटना), 5 (भा.प्रौ.सं. जोधपुर), 2 (भा.प्रौ.सं. गांधीनगर), 3 (भा.प्रौ.सं. हैदराबाद), 10 (भा.प्रौ.सं. इंदौर), 6 (भा.प्रौ.सं. मंडी) और 3 (भा.प्रौ.सं. रोपड़)
भवन एवं निर्माण समिति	1 (भा.प्रौ.सं. भुवनेश्वर), 1 (भा.प्रौ.सं. पटना) तथा 7 (भा.प्रौ.सं. हैदराबाद)
वित्त समिति	1 (भा.प्रौ.सं. गांधीनगर) तथा 4 (भा.प्रौ.सं. हैदराबाद)

ऊपर दी गई तालिका से यह देखा जा सकता है कि भा.प्रौ.सं. में सीनेट की बैठक जितनी बार अनिवार्य थी, उतनी बार बैठक आयोजित नहीं की गई। शासक बोर्ड, भवन एवं निर्माण समिति और वित्त समिति की बैठकों में भी कमी थी। सीनेट की बैठकों में कमी शिक्षा के मानकों के रखरखाव से संबंधित मुद्दों की निगरानी में इसकी भूमिका को प्रभावित करेगी। भवन एवं निर्माण समिति और शासक बोर्ड की बैठक में कमी यह दर्शाती है कि अवसंरचना के विकास की अवधि के मध्य अपर्याप्त पर्यवेक्षण हुआ जिसके कारण सभी भा.प्रौ.सं. में निर्माण में विलम्ब हुआ जैसा कि पैरा 3.4 में दर्शाया गया है।

भ.प्रौ.सं गांधीनगर ने जवाब दिया कि वर्ष 2014 में सीनेट की पांच बैठकें और वर्ष 2018 में भवन एवं निर्माण समिति की 10 बैठकें हुई थीं। भा.प्रौ.सं. जोधपुर ने जवाब दिया कि वर्ष 2016 में कम बैठकें हुईं क्योंकि वर्ष 2015 में आयोजित शासक बोर्ड की चार बैठकों में अधिकांश प्रक्रिया, नियमित और अन्य मामलों को रखा गया और अनुमोदित किया गया। भा.प्रौ.सं. मंडी ने जवाब दिया कि बैठक में कमी, संकाय, छात्रों आदि की कम संख्या के कारण थी, और वर्ष 2018 के बाद बैठकों में कोई कमी नहीं थी। भा.प्रौ.सं. रोपड़ ने उत्तर दिया कि भविष्य में मानदंडों के अनुसार बैठकें सुनिश्चित की जाएंगी। भा.प्रौ.सं. हैदराबाद ने जवाब दिया कि लेखापरीक्षा द्वारा उल्लिखित अवधि के दौरान बैठकें नहीं हो सकीं और कहा कि यह संस्थान यह सुनिश्चित करेगा कि बैठकें निर्धारित अंतराल पर नियमित रूप से आयोजित की जाएं।

उपरोक्त जवाब को इस तथ्य के आलोक में देखा जा सकता है कि बैठकों की निर्धारित संख्या में कमी के कारण, निरीक्षण अधिकारियों ने चल रही अवसंरचना परियोजनाओं और अन्य क्रियाकलापों पर समय पर समीक्षा और सुधारात्मक कार्रवाई करने का अवसर खो दिया। लेखापरीक्षा द्वारा यह पाया गया कि भा.प्रौ.सं. प्राधिकारियों और निष्पादन एजेंसियों के बीच समन्वय की कमी के कारण अवसंरचना परियोजनाओं को समय पर पूरा करने में अत्यधिक विलम्ब हुआ जिससे निधियों के समय पर उपयोग, पाठ्यक्रमों की शुरूआत, छात्रों की प्रवेश क्षमता का निर्माण और अनुसंधान क्रियाकलापों के प्रभावी निष्पादन को प्रभावित किया जैसा कि अध्याय III, IV और V में दर्शाया गया है।

6.1.2 शासी निकायों के कार्यप्रणाली की प्रभावकारिता

शासी निकायों का प्रभावी कामकाज प्रत्यक्ष रूप से अवसंरचना के विकास, पाठ्यक्रमों की शुरूआत और भा.प्रौ.सं. के समग्र कामकाज को प्रभावित करता है। शासी निकाय अन्य बातों के साथ-साथ प्रशासन और भा.प्रौ.सं. के गतिविधियों से संबंधित नीति के मामलों पर निर्णय लेने के लिए जिम्मेदार हैं।

i) लेखापरीक्षा द्वारा यह पाया गया कि वर्ष 2014-19 की अवधि के दौरान आठ भा.प्रौ.सं. में अवसंरचना के कार्यों के निष्पादन में अत्यधिक विलम्ब हुआ था, जैसा कि "अध्याय III - अवसंरचना का निर्माण" में प्रकाश डाला गया था। सभी भा.प्रौ.सं. में परियोजनाओं (चरण- I और चरण- II) को पूरा करने में 20-52 माह का विलम्ब हुआ था। यह भी देखा गया कि मामला-दर-मामला समय विस्तार देकर विलंब अनुमोदित किया गया था। इन परियोजनाओं की वित्तीय लागतों पर भी इनका अपरिहार्य प्रभाव पड़ा, जिससे अधिकांश मामलों में लागत में वृद्धि हुई। इस प्रकार, विलम्ब को रोकने के लिए इन शासी निकायों द्वारा समय पर कार्रवाई और प्रभावी अधीक्षण नहीं किया गया था।

(ii) शैक्षणिक मोर्चे पर भी, छात्र प्रवेश/छात्र नामांकन, संकाय छात्र अनुपात, अनुसंधान और प्रौद्योगिकी विकास परिषद की स्थापना के संबंध में निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त न करना, यह दर्शाता है कि शासी निकायों को बैठकों की आवृत्ति और उनमें लिये गए निर्णयों की अनुवर्ती कार्यवाई की प्रक्रिया को, जहां आवश्यक हो मजबूत करने हेतु इनके पर्यवेक्षण और निगरानी को पुनः संरेखित करने और पुनः स्थापित करने की आवश्यकता है।

(iii) वित्त समिति (एफसी), जो अपने विचार प्रदान करने, किसी भी वित्तीय मामले पर बोर्ड को अपनी सिफारिशें करने और संसाधन जुटाने से संबंधित सलाह और मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए अनिवार्य है, की भूमिका भा.प्रौ.सं. के वित्तीय प्रबंधन के लिए महत्वपूर्ण है। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा यह पाया गया कि आंतरिक संसाधनों के अभाव के कारण सरकारी सहायता पर निर्भरता बढ़ गई, निर्माण गतिविधियों की अवशोषण क्षमता के उचित मूल्यांकन के बिना ऋण प्राप्त करना, प्राप्त किए गए ऋणों के निष्क्रिय होना, एफसी और अन्य शासी निकायों द्वारा जो बेहतर वित्तीय प्रबंधन की गुंजाइश और अधिक प्रभावी निगरानी की गुंजाइश की ओर संकेत करते हैं।

6.2 निरीक्षण में चूक के निर्दिष्ट उदाहरण

i) भा.प्रौ.सं. गांधीनगर

भा.प्रौ.सं. गांधीनगर ने नए परिसर के निर्माण के लिए मई 2012 के दौरान के.लो.नि.वि. के साथ एक समझौता ज्ञापन किया। समझौता ज्ञापन के अनुसार, इसके लिए दो स्तरीय निगरानी प्रणाली होगी जिसमें के.लो.नि.वि. और भा.प्रौ.सं. प्राधिकरण दोनों सम्मिलित होंगे। लेखापरीक्षा ने पाया कि भवन एवं निर्माण समिति ने केवल नवंबर 2013 में अर्थात 18 महीनों के बाद अवसंरचना के कार्यों की निगरानी के लिए परियोजना प्रगति निगरानी समिति (पीपीएमसी) की स्थापना की।

मंत्रालय से प्राप्त प्रतिक्रियाओं (सितंबर 2021) के माध्यम से, भा.प्रौ.सं. गांधीनगर ने जवाब दिया कि परियोजना प्रगति निगरानी समिति द्वारा अधिक तकनीकी विवरणों में निगरानी बहुत उपयोगी पाई गई है।

इस प्रकार, परियोजना प्रगति निगरानी समिति के गठन में भवन एवं निर्माण समिति की विलंबित कार्रवाई, जो कि अवसंरचना के कार्यों की निगरानी के लिए थी, के परिणामस्वरूप इस अवधि के दौरान अपर्याप्त निगरानी हुई क्योंकि कार्यों के निष्पादन में विलम्ब देखा गया था जैसा कि पैरा 3.4.2 (ख) में बताया गया है।

(ii) भा.प्रौ.सं. भुवनेश्वर

भा.प्रौ.सं. भुवनेश्वर के परिनियम 7(2) के अनुसार, वित्त समिति भा.प्रौ.सं. से संबंधित किसी भी वित्तीय विषय पर अपने विचार प्रदान करने और बोर्ड को सिफारिशें करने के लिए उत्तरदायी है।

भा.प्रौ.सं. भुवनेश्वर ने अपने परिसर में 5 एमएलडी[33] जलापूर्ति के लिए एक त्रिपक्षीय[34] अनुबंध (अक्टूबर 2014) किया। अनुबंध को निदेशक द्वारा शासक बोर्ड/वित्त समिति के अनुमोदन के बिना निष्पादित किया गया था जो उनके परिनियम की उक्त शर्त के विरुद्ध था। इसके अतिरिक्त, जल की आवश्यकता का उचित अनुमान नहीं लगाया गया था क्योंकि नवंबर 2018 को वास्तविक आवश्यकता 5 एमएलडी के सापेक्ष मात्र 0.5 एमएलडी थी। लेखापरीक्षा को प्रस्तुत अभिलेखों के अनुसार, वर्ष 2030 में अर्थात परिसर के पूर्ण विकास के बाद, पानी की अनुबंधित मात्रा (5 एमएलडी) की आवश्यकता होगी।

---

[33] दस लाख लीटर प्रतिदिन

[34] जन स्वास्थ्य अभियान्त्रिकी संगठन (भुवनेश्वर), एमईआईएल (भुवनेश्वर) तथा भा.प्रौ.सं. भुवनेश्वर

जल आपूर्ति परियोजना जून 2018 से क्रियाशील थी और संस्था ने ₹3.32 करोड़ के जल आपूर्ति शुल्क का दावा (मार्च 2019) किया था, हालांकि इस परियोजना के माध्यम से भा.प्रौ.सं. द्वारा आज तक कोई जल प्राप्त नहीं किया गया।

इस प्रकार, प्रारंभिक चरण में जल की आवश्यकता का अनुचित/अनियोजित मूल्यांकन और शासी निकायों के पूर्व अनुमोदन के बिना समझौते पर हस्ताक्षर और वास्तविक खपत के बजाय थोक आपूर्ति की स्थिति को शामिल करने के परिणामस्वरूप, बिना किसी वांछित परिणाम के भा.प्रौ.सं. पर ₹3.32 करोड़ की वित्तीय देनदारी का भार पड़ा।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्ति का कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया।

(iii) भा.प्रौ.सं. हैदराबाद

भा.प्रौ.सं. हैदराबाद के परिनियम 8(2) के अनुसार, भवन एवं निर्माण समिति, अन्य बातों के साथ-साथ, बोर्ड के निर्देश के अन्तर्गत, बोर्ड से आवश्यक प्रशासनिक अनुमोदन और व्यय स्वीकृति प्राप्त करने के बाद सभी प्रमुख पूंजीगत कार्यों के निर्माण के लिए उत्तरदायी है। भवन एवं निर्माण समिति रखरखाव और मरम्मत सहित छोटे कार्यों के लिए आवश्यक प्रशासनिक स्वीकृति और व्यय स्वीकृति देने के लिए भी उत्तरदायी है।

लेखापरीक्षा ने द्वारा यह पाया गया कि एक वर्ष में दो बैठकों के सापेक्ष, वर्ष 2014-15, 2016-17 और 2017-18 के दौरान भवन एवं निर्माण समिति की केवल एक बार बैठक हुई और वर्ष 2015-16 और 2018-19 में कोई बैठक नहीं हुई। साथ में यह भी पाया गया कि भवन एवं निर्माण समिति ने अपनी नौवीं बैठक (सितंबर 2014) में एक बार वर्ष 2012-15 के दौरान हुए 175 निर्माण कार्य (₹9.33 करोड़ की लागत वाले 175 कार्य) को एक साथ अनुमोदित किया।

प्रत्युत्तर में, भा.प्रौ.सं. हैदराबाद ने जवाब दिया (नवंबर 2020) कि बीडब्ल्यूसी को प्रत्येक वर्ष में दो बार बैठक करना अनिवार्य था और लेखापरीक्षा द्वारा उल्लिखित अवधि के दौरान बैठकें नहीं हो सकी थीं। भा.प्रौ.सं. ने चूक को स्वीकार किया और सूचित किया कि अब से यह सुनिश्चित किया जाएगा कि बैठकें निर्धारित अंतराल पर नियमित रूप से की जाएंगी। भवन एवं निर्माण समिति द्वारा एक ही बैठक में कई कार्यों के अनुमोदन पर विशिष्ट टिप्पणी के संबंध में, भा.प्रौ.सं. ने जवाब दिया कि तत्काल आधार पर कार्यों की आवश्यकता को देखते हुए इन कार्यों को निदेशक की शक्तियों के अन्तर्गत लिया गया था और बाद में भवन एवं निर्माण समिति द्वारा इसकी पुष्टि की गई थी।

उपरोक्त जवाब को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जा सकता है कि भवन एवं निर्माण समिति बैठकों का नियमित रूप से संचालन न होने के कारण भा.प्रौ.सं. ने संदर्भित कार्यों के निष्पादन पर उचित चर्चा/समीक्षा का अवसर खो दिया और कार्योत्तर मंजूरी के अतिरिक्त कोई विकल्प नहीं बचा।

(iv) भा.प्रौ.सं. इंदौर

भा.प्रौ.सं. की शक्तियों के प्रत्यायोजन के अनुसार, निदेशक को ₹50 लाख तक के कार्यों को सौंपने के लिए वित्तीय शक्तियाँ दी गई थीं और ₹50 लाख से अधिक के कार्यों को भवन एवं निर्माण समिति को संदर्भित किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि के.लो.नि.वि. के मुख्य अभियंता और परियोजना प्रभारी ने एक कार्य एक ठेकेदार को आरसीसी सड़क के निर्माण के लिए ₹92.97 लाख की राशि के कार्य को बिना निविदा मांगे और बिना भवन एवं निर्माण समिति के पूर्व अनुमोदन के प्रदान किया (दिसंबर 2015)।

मंत्रालय ने जवाब दिया (सितम्बर 2021) कि शक्तियों के प्रत्यायोजन के अनुसार, संस्थान के निदेशक के पास ₹2 करोड़ तक की लागत वाले नए कार्यों को स्वीकृत करने की शक्ति है और इसलिए, इस कार्य को अनुमोदन के लिए भवन एवं निर्माण समिति को संदर्भित करने की आवश्यकता नहीं थी।

भा.प्रौ.सं. इंदौर द्वारा प्रदान किये गए अभिलेखों की संवीक्षा में यह देखा गया कि मंत्रालय के जवाब में व्यय हेतु निर्दिष्ट शक्तियों का प्रत्यायोजन (2010) के अनुसार था। हालांकि, कार्य व्यय हेतु वित्तीय शक्तियों के प्रत्यायोजन (2012) के अनुसार, ₹50 लाख से अधिक के कार्यों को भवन एवं निर्माण समिति को संदर्भित किया जाना चाहिए। इस प्रकार मंत्रालय का जवाब इस विषय में स्वीकार्य नहीं है।