

**भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का**

**सामाजिक, सामान्य, आर्थिक (गैर-सा.क्षे.उ.) क्षेत्रों पर प्रतिवेदन
31 मार्च 2017 को समाप्त वर्ष के लिए**



**लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest**



**जम्मू और कश्मीर सरकार
वर्ष 2018 का प्रतिवेदन संख्या 3**

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का
सामाजिक, सामान्य, आर्थिक (गैर-सा.क्षे.उ.) क्षेत्रों पर
प्रतिवेदन

31 मार्च 2017 को समाप्त हुए वर्ष के लिए

जम्मू और कश्मीर सरकार
वर्ष 2018 की प्रतिवेदन सं. 3

विषय सूची

विवरण	संदर्भ के लिए	
	पैराग्राफ	पृष्ठ
प्राक्कथन		v
विहंगावलोकन		vii
अध्याय-I : प्रस्तावना		
बजट प्रोफाइल	1.1	1
राज्य सरकार के संसाधनों का अनुप्रयोग	1.2	1
निरंतर बचत	1.3	2
राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को सीधे हस्तांतरित की गई निधियां	1.4	2
भारत सरकार से सहायता अनुदान	1.5	3
लेखापरीक्षा की योजना एवं निष्पादन	1.6	3
लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर सरकार की प्रतिक्रिया	1.7	4
लेखापरीक्षा के आग्रह पर वसूलियां	1.8	4
लेखापरीक्षा पर सरकार की प्रतिक्रिया	1.9	5
लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई	1.10	6
स्वायत्त निकायों द्वारा वार्षिक लेखाओं की प्रस्तुति न करना/ विलंब से प्रस्तुत करना	1.11	6
लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में दर्शाई गई समीक्षाओं और पैराग्राफों के वर्ष-वार ब्यौरे	1.12	8
अध्याय-II : निष्पादन लेखापरीक्षा		
वन, पर्यावरण एवं पारिस्थितिकी विभाग		
राष्ट्रीय वनीकरण कार्यक्रम	2.1	9
स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा विभाग		
राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन-कश्मीर क्षेत्र	2.2	38
विद्युत विकास विभाग		
विद्युत खरीद करार और विद्युत राजस्व संग्रहण	2.3	71

विवरण	संदर्भ के लिए	
	पैराग्राफ	पृष्ठ
ग्रामीण विकास विभाग		
महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना	2.4	107
अध्याय-III : अनुपालन लेखापरीक्षा		
खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले विभाग		
गेहूँ के पारगमन पर परिहार्य व्यय	3.1	135
अतिरिक्त परिहार्य व्यय	3.2	136
अतिरिक्त व्यय तथा केंद्रीय चीनी सब्सिडी से वंचित होना	3.3	138
खाद्यान्नों का दुर्विनियोजन	3.4	140
खाद्यान्नों की विक्रय आय का कम प्रेषण	3.5	141
स्वास्थ्य एवं चिकित्सा शिक्षा विभाग		
प्रधान मंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना	3.6	143
आयुष अस्पताल के निर्माण पर निरर्थक व्यय	3.7	155
स्वास्थ्य संस्थानों के अनधिकृत रूप से कार्य करने और राजस्व की वसूली नहीं होना	3.8	157
उच्च शिक्षा विभाग		
अनुचित मानव संसाधन योजना के कारण अनुत्पादक व्यय	3.9	158
गृह विभाग		
सरकारी धन का ग़बन	3.10	159
सूचना प्रौद्योगिकी विभाग		
राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस योजना के कार्यान्वयन के लिए आधारभूत संरचना तैयार करना	3.11	161
सिंचाई और बाढ़ नियंत्रण विभाग		
निधियों का अवरुद्ध होना और विपथन	3.12	175
जल संचयन टैंक पर निधियों का अवरुद्ध होना	3.13	178

विवरण	संदर्भ के लिए	
	पैराग्राफ	पृष्ठ
अपूर्ण उन्नत सिंचाई योजना पर निरर्थक व्यय	3.14	180
सिंचाई परियोजना के पूरा नहीं होने के कारण ₹2.35 करोड़ का निरर्थक व्यय	3.15	181
विद्युत विकास विभाग		
मोबिलाइजेशन अग्रिम की वसूली न होना तथा ठेकेदार को अनुचित लाभ	3.16	183
जन-स्वास्थ्य इंजीनियरिंग (पीएचई) विभाग		
पीएचई विभाग में भंडार और स्टॉक प्रबंधन	3.17	186
जल आपूर्ति योजनाओं पर निष्फल व्यय	3.18	197
निष्फल व्यय	3.19	199
लोक निर्माण (सड़क और भवन) विभाग		
अपूर्ण सड़कें और भवन	3.20	200
बेली ब्रिज पर अतिरिक्त परिहार्य व्यय	3.21	216
निधि का अवरोधन और अनियमित व्यय	3.22	218
बाग-ए-महताब ब्रिज पर निष्फल व्यय	3.23	220
ग्रामीण विकास विभाग		
स्वच्छ भारत अभियान के अंतर्गत शौचालयों का निर्माण	3.24	222
निष्फल व्यय तथा निधियों का अवरोधन	3.25	240
निष्क्रिय राज्य खरीद आपूर्ति तथा विपणन एजेंसी में निष्फल व्यय	3.26	241
पर्यटन विभाग		
निधियों का अवरोधन तथा निष्फल व्यय	3.27	243

परिशिष्ट

परिशिष्ट सं.	विवरण	संदर्भ के लिए	
		पैराग्राफ	पृष्ठ
2.1.1	वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर 11 वन विकास एजेंसियों/ ग्राम वन समितियों के अव्ययित शेष को दर्शाता विवरण	2.1.7.1	247
2.1.2	वर्ष 2011-16 के दौरान एएनआर, एआर, पीडी/ एसपी और आरएमएच के अंतर्गत लक्ष्यों एवं उपलब्धियों को दर्शाता विवरण	2.1.8.10	248
2.1.3	वृक्षारोपण के अलावा अन्य प्रयोजनों हेतु व्ययित राशि की तुलना में प्रत्यक्ष उपलब्धि दर्शाने वाला विवरण	2.1.8.10	249
2.2.1	कश्मीर डिविजन में डीएच, सीएचसी, पीएचसी और एससी में मैनपावर की स्थिति	2.2.9	251
2.3.1	चयनित पीपीए की सूची दर्शाता विवरण	2.3.5	256
2.4.1	छह जिलों के 39 नमूना जांच किए गए ब्लॉकों की 130 पंचायतों के 653 लाभार्थियों पर लेखापरीक्षा द्वारा किया गया लाभार्थी संतुष्टि स्तर सर्वेक्षण	2.4.12	257
3.20.1	अपर्याप्त वित्तपोषण/ वन विभाग की मंजूरी/ भूमि अधिग्रहण के कारण अपूर्ण सड़क कार्य/ योजनाएं	3.20.5	258
3.20.2	राज्य योजना के तहत लिए गए सड़क कार्यों/ योजनाओं की लागत तथा समय आधिक्य	3.20.5	260

प्राक्कथन

31 मार्च 2017 को समाप्त हुए वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन, जम्मू एवं कश्मीर राज्य के विधानमंडल (तत्कालीन) में प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया था और भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अनुसार अप्रैल 2018 में राज्यपाल को भेजा गया था। भारत सरकार, वित्त मंत्रालय (जून 1994) के निर्णयानुसार, जहां कहीं एक वर्ष से अधिक के लिए राष्ट्रपति शासन लागू हो, वहां राज्य से संबंधित नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन संसद में प्रस्तुत किया जाएगा। इसलिए यह प्रतिवेदन संसद में प्रस्तुत करने के लिए राष्ट्रपति को भेजा जा रहा है।

जम्मू एवं कश्मीर पुनर्गठन अधिनियम 2019 के अन्तर्गत जम्मू एवं कश्मीर राज्य के पुनर्गठन होने पर यह प्रतिवेदन परवर्ती संघ शासित क्षेत्र जम्मू एवं कश्मीर और संघ शासित क्षेत्र लद्दाख के उपराज्यपालों को भेजा जा रहा है।

इस प्रतिवेदन में नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 के प्रावधानों के अनुसार की गई सामाजिक, सामान्य और आर्थिक क्षेत्रों (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) के अन्तर्गत तत्कालीन जम्मू एवं कश्मीर राज्य सरकार के विभागों/ स्वायत्त निकायों की निष्पादन लेखापरीक्षा और अनुपालन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों को शामिल किया गया है।

इस प्रतिवेदन में उल्लिखित मामलों में वे मामले शामिल हैं जो वर्ष 2016-17 के दौरान नमूना लेखापरीक्षा के समय ध्यान में आये, साथ ही वे मामले भी, जो पूर्व के वर्षों में ध्यान में आये, किन्तु पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल नहीं किए जा सके थे। वर्ष 2016-17 से अनुवर्ती अवधि से संबंधित मामले भी, जहां आवश्यक हो, शामिल किये गए हैं।

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी किये गए लेखापरीक्षा एवं लेखा पर विनियमों और लेखापरीक्षण मानकों के अनुरूप लेखापरीक्षा की गई है।

विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में चार निष्पादन लेखापरीक्षा अर्थात् राष्ट्रीय वनीकरण कार्यक्रम, राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन कश्मीर क्षेत्र, विद्युत खरीद करार और विद्युत राजस्व संग्रहण तथा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना, और परिहार्य, अतिरिक्त, निष्फल, अनुत्पादक एवं निरर्थक व्यय, खाद्यान्नों की बिक्री प्राप्तियों का गलत विनियोजन/ कम प्रेषण, निधियों के अवरोधन, ठेकेदार को अनुचित लाभ और सरकारी धन का गबन आदि से संबंधित ₹4,011.31 करोड़ के 27 पैराग्राफ हैं। कुछ प्रमुख निष्कर्षों का उल्लेख निम्नानुसार है:

राज्य के कुल व्यय¹ में 2012-17 के दौरान ₹30,434 करोड़ से ₹48,174 करोड़ तक वृद्धि हुई थी, जबकि राजस्व व्यय में 2012-13 में ₹25,117 करोड़ से 2016-17 में ₹39,812 करोड़ तक 59 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी। वर्ष 2012-17 की अवधि के दौरान अनियोजित/ सामान्य राजस्व व्यय में ₹23,560 करोड़ से ₹37,812 करोड़ तक 60 प्रतिशत तक वृद्धि हुई और पूंजीगत व्यय में ₹5,224 करोड़ से ₹8,286 करोड़ तक 59 प्रतिशत तक वृद्धि हुई थी।

निष्पादन लेखापरीक्षा

राष्ट्रीय वनीकरण कार्यक्रम (एनएपी) को पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एमओईएफसीसी), भारत सरकार (जीओआई) की चार केंद्र द्वारा प्रायोजित वनरोपण योजनाओं (सीएसएस)² के विलय द्वारा 10वीं पंचवर्षीय योजना (2002-2007) में प्रतिपादित किया गया था। एनएपी के उद्देश्यों में वन संसाधनों का संधारणीय विकास एवं प्रबंधन, वन एवं वृक्षआवरण (एफटीसी) में वृद्धि और/ या सुधार और विकेंद्रीकृत/ सहभागी वन प्रबंधन को संस्थागत करके निम्न स्तर के वनों एवं अन्य क्षेत्रों का पुनर्वास तथा उपजीवन सुधार प्रक्रिया की पूर्ति करना शामिल है। 2011-12 से 2016-17 की अवधि को शामिल करते हुए राष्ट्रीय वनीकरण कार्यक्रम (एनएपी) की निष्पादन लेखापरीक्षा से पता चला कि कार्यक्रम के कार्यान्वयन के दिशानिर्देशों की अनदेखी करने और विभिन्न कार्यकलापों के कार्यान्वयन के दौरान उद्देश्यों से विपथन के कारण हानि उठानी पड़ी और वृक्षारोपण के अन्तर्गत लक्ष्यों की प्राप्ति में कमी थी। कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:

¹ कुल व्यय में राजस्व व्यय, पूंजीगत परिव्यय और ऋण एवं अग्रिमों के संवितरण शामिल किए गए हैं

² एकीकृत वनरोपण एवं परिस्थितिकी विकास परियोजना योजना (आईईपीएस), क्षेत्र उन्मुख ईंधन लकड़ी एवं पशुचारा परियोजना योजना (एओएफएफपीएस), नान टिंबर वन उत्पाद का संरक्षण एवं विकास (एनटीएफपी) जिसमें औषधीय पौधे योजना और निम्न स्तरीय वनों के पुनः सृजन में अनुसूचित जनजाति एवं गरीब ग्रामीणों का संगठन (एसटीआरपी) शामिल है

- राज्य के भौगोलिक क्षेत्र में समग्र वन आवरण में 2009 में 16.09 प्रतिशत से 2015 में 15.78 प्रतिशत तक कमी आई थी। राष्ट्रीय वन नीति 1988 के अनुसार वन एवं वृक्षआवरण के अंतर्गत कवर करने हेतु राज्य की पहाड़ियों में 66 प्रतिशत भौगोलिक क्षेत्र के लक्ष्य के प्रति केवल 24.02 प्रतिशत ही वन एवं वृक्षआवरण के तहत था, जिससे परिकल्पित लक्ष्य में 41.98 प्रतिशत की कमी थी।

(पैराग्राफ: 2.1.6.1)

- सात वन विकास एजेंसियों को इस तथ्य के बावजूद 2010-17 के दौरान राज्य वन विकास एजेंसी द्वारा राष्ट्रीय वनीकरण कार्यक्रम के दायरे में नहीं लाया जा सका कि पांच वन विकास एजेंसियों ने राज्य वन विकास एजेंसी को ₹37.59 करोड़ की लागत पर उनकी योजनाएं (2010-15) तैयार एवं प्रस्तुत की थी जिसे राष्ट्रीय वनरोपण एवं पारिस्थितिकी बोर्ड को नहीं भेजा गया था।

(पैराग्राफ: 2.1.6.1)

- राज्य वन विकास एजेंसी द्वारा राष्ट्रीय वनरोपण और पारिस्थितिकी विकास बोर्ड से प्राप्त निधियों को वन विकास एजेंसियों को विषमतापूर्वक तरीके से आबंटित किया गया था। राष्ट्रीय वनरोपण एवं पारिस्थितिकी विकास बोर्ड द्वारा राज्य वन विकास एजेंसी को 15 वन विकास एजेंसियों के लिए ₹4.44 करोड़ के निर्गमन के प्रति केवल ₹1.80 करोड़ (2013-14) ही जारी किए गए थे, जबकि नौ वन विकास एजेंसियों के लिए ₹5.46 करोड़ के निर्गमन के प्रति ₹9.23 करोड़ (2011-14) ही जारी किए गए थे।

(पैराग्राफ: 2.1.7.2)

- राज्य वन विकास एजेंसी द्वारा 265 दिनों तक ₹24.46 करोड़ की निधि रोक कर रखी गई थी। इसके अतिरिक्त वन विकास एजेंसी द्वारा ग्रामीण वन समितियों को ₹6.30 करोड़ के भुगतान में 681 दिनों तक का विलंब हुआ था। राज्य वन विकास एजेंसी द्वारा राष्ट्रीय वनरोपण एवं पारिस्थितिकी विकास बोर्ड को वार्षिक कार्यों के कार्यक्रम की प्रस्तुति में विलंब के परिणामस्वरूप 2010-15 के दौरान ₹11.72 करोड़ का अनुदान प्राप्त नहीं हुआ।

(पैराग्राफ: 2.1.7.2 और 2.1.7.6)

- वन विकास एजेंसियों द्वारा न तो पंचवर्षीय परिप्रेक्ष्य योजना और न ही वार्षिक परिचालन योजना तैयार की गई थी। केवल वन प्रादेशिक क्षेत्र का वार्षिक कार्यों का कार्यक्रम तैयार किया गया था और वह भी ग्रामीण वन समितियों/ सशक्त ग्राम सदस्यों के परामर्श के बिना। एन्ट्री पॉयन्ट कार्यकलापों को करने हेतु 10 वन विकास एजेंसियों के वार्षिक कार्यों के कार्यक्रम में ₹1.03 करोड़ के अनुमोदन

के बावजूद लेखापरीक्षा में नमूना जांच की गई 11 वन विकास एजेंसियों में से किसी में भी कोई एन्ट्री पॉयन्ट कार्यकलाप नहीं किए गए थे।

(पैराग्राफ: 2.1.8.1 और 2.1.8.4)

- कौशल विकास हेतु कोई प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण उपाय नहीं किए गए थे क्योंकि लेखापरीक्षा में नमूना जांच की गई 11 वन विकास एजेंसियों द्वारा कार्यों के कार्यक्रम में कोई प्रावधान नहीं किया गया था। वृक्षारोपण का वर्ष/ उपखंड/ प्रजाति-वार और भू-संदर्भ के ब्यौरे दर्शाने वाले किसी वृक्षारोपण जर्नल का रख-रखाव नहीं किया गया था, जिससे वृक्षारोपण के नश्वरता की तुलना में उत्तरजीविता की निगरानी के लिए प्रभाव निर्धारण का विश्लेषण नहीं किया जा सका।

(पैराग्राफ: 2.1.8.5 और 2.1.8.8)

- राज्य वन विकास एजेंसी द्वारा जुलाई 2010 में इसके आरंभ से ही कोई वार्षिक रिपोर्ट तैयार नहीं की गई थी। शासन निकाय की बैठक सात बार की बजाय केवल एक बार (अप्रैल 2014) हुई थी जबकि कार्यकारी निकाय ने 2010-16 के दौरान कम से कम 27 बैठकों के बजाय केवल पांच बैठकें की थी।

(पैराग्राफ: 2.1.9.3)

भारत सरकार (जीओआई) द्वारा शुरू किया गए **राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन** का लक्ष्य सरल, किफायती और गुणवत्ता वाली स्वास्थ्य देखभाल प्रदान करना और मातृ मृत्यु दर (एमएमआर), शिशु मृत्यु दर (आईएमआर) और कुल प्रजनन दर (टीएफआर) में कमी लाना है। 2012-13 से 2016-17 की अवधि को शामिल करते हुए **कश्मीर क्षेत्र में राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन** के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा में पता चला कि वित्तीय प्रबंधन कमजोर था, जो उपलब्ध निधियों के पूर्ण उपयोग न करने, अनुमोदित उद्देश्यों हेतु निधियों के विपथन और वित्तीय संहिता के प्रावधानों का अनुपालन किए बिना खरीदों से स्पष्ट है। कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्ष निम्नानुसार हैं:

- कार्यक्रम के तहत निधियों के उपयोग की प्रतिशतता 2012-13 से 2016-17 के दौरान 74 और 83 प्रतिशत के बीच रही। राज्य वित्त विभाग द्वारा राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी को निधियों को जारी करने में देरी 09 दिनों से 153 दिनों के बीच रही थी।

(पैराग्राफ: 2.2.7 और 2.2.7.1)

- कश्मीर डिविजन में 2,103 स्वास्थ्य संस्थानों में से 1,076 (51 प्रतिशत) किराए के आवास में थे। राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति के जनसंख्या मानदंड की तुलना में मार्च 2017 तक 40 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों और 975 उप-केन्द्रों की कमी थी। किसी भी उप-केन्द्र/ प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र/ सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों का

2012-17 के दौरान कश्मीर क्षेत्र में भारतीय सार्वजनिक स्वास्थ्य मानकों के स्तर पर उन्नयन नहीं हुआ था।

(पैराग्राफ: 2.2.8, 2.2.8.1 और 2.2.8.2)

- आधारभूत परियोजनाओं के अनियोजित क्रियान्वयन से देरी हुई और ये पूरे नहीं हुए, जिसके परिणामस्वरूप ₹3.26 करोड़ का अनुत्पादक व्यय, ₹ तीन करोड़ का अवरोधन और ₹ दो करोड़ की देयता बन गई।

(पैराग्राफ: 2.2.8.3)

- भारतीय सार्वजनिक स्वास्थ्य मानकों की तुलना में कश्मीर क्षेत्र में 12 जिला अस्पतालों में स्वास्थ्य देखभाल मानव संसाधनों की उपलब्धता चिकित्सा विशेषज्ञों के लिए 93 प्रतिशत और नर्सों और पैरा मेडिकल स्टाफ के लिए 50 प्रतिशत थी। भारतीय सार्वजनिक स्वास्थ्य मानकों के अनुसार आवश्यक 72 पदों के मुकाबले 12 जिला अस्पतालों में ब्लड बैंक के लिए अलग से कोई पद स्वीकृत नहीं था। भारतीय सार्वजनिक स्वास्थ्य मानकों की तुलना में 50 सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्रों और 557 प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों/ नए प्रकार के प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों में क्रमशः 340 (25 प्रतिशत) और 3,816 (62 प्रतिशत) पैरा-मेडिकल स्टाफ की कुल कमी थी।

(पैराग्राफ: 2.2.9)

केंद्रीय विद्युत अधिनियम 2003 और जम्मू और कश्मीर विद्युत अधिनियम, 2010 विद्युत क्षेत्र में सुधार एवं पुनः संरचना के लिए विधिक फ्रेमवर्क प्रदान करने के लिए बनाए गए थे। अधिनियम का लक्ष्य विद्युत के उत्पादन, ट्रांसमिशन, वितरण, ट्रेडिंग और उपयोग, विद्युत टैरिफ के परिमेयकरण, सब्सिडियों से संबंधित पारदर्शी नीतियों को सुनिश्चित करने, उदारीकृत कैप्टिव विद्युत नीति, ट्रांसमिशन और संवितरण लाइनों तक अनुमत ओपन एक्सेस के संबंध में कानूनों का समेकन करना और बिजली चोरी हेतु कड़ी शास्तियां शुरू करना और विद्युत नियामक आयोग की स्थापना अनिवार्य है। 2012-13 से 2016-17 की अवधि को कवर करते हुए **विद्युत खरीद करारों और विद्युत राजस्व संग्रहण** की निष्पादन लेखापरीक्षा में विद्युत खरीद योजना में विद्युत विकास विभाग की और विद्युत खरीद करारों पर हस्ताक्षर और परिचालन, वित्तीय प्रबंधन की कमियों, राजस्व की बिलिंग एवं संग्रहण में कमियां और आंतरिक नियंत्रण में कमियों का पता चला। कुछ महत्त्वपूर्ण निष्कर्ष निम्नानुसार हैं:

- विभाग अपनी विद्युत आवश्यकता को पूरा करने में विफल रहा और अप्रतिबंधित मांग और राज्य के पास उपलब्ध स्व-उत्पादन के बीच अंतर 77 प्रतिशत और

84 प्रतिशत के बीच था। राज्य की 73 प्रतिशत से 76 प्रतिशत विद्युत आवश्यकता को केन्द्रीय उत्पादक स्टेशनों से खरीद द्वारा पूरा किया जाता था। राज्य को 2012-17 के दौरान विद्युत खरीद पर किए गए ₹24,299 करोड़ के व्यय के प्रति, विद्युत बिक्री से राजस्व उद्ग्रहण केवल ₹9,428 करोड़ था और इस प्रकार 2012-17 के दौरान ₹14,871 करोड़ का विद्युत खरीद घाटा वहन करना पड़ा। जम्मू और कश्मीर विद्युत विकास विभाग ने विद्युत खरीद लागत की योजना में कमियों और गैर-उपेक्षितमीकरण के कारण 2012-17 के दौरान खरीदी गई विद्युत पर ₹840 करोड़ का अतिरिक्त व्यय वहन किया।

(पैराग्राफ: 2.3.1.1, 2.3.6.1, 2.3.6.2 और 2.3.7)

- जम्मू और कश्मीर विद्युत विकास विभाग ने विलंबित भुगतान अधिप्रभार के प्रति ₹1,420.26 करोड़ का परिहार्य भुगतान किया और दोषपूर्ण वित्तीय प्रबंधन के कारण ₹297.92 करोड़ की छूट प्राप्त करने का अवसर खो दिया। इसको विलंबित भुगतानों के लिए विनियम लगाने के कारण विद्युत प्राप्त किए बिना निर्धारित प्रभारों के लिए ₹33.67 करोड़ भी देने पड़े थे।

(पैराग्राफ: 2.3.9.1 और 2.3.9.2)

- विद्युत की निकासी हेतु ट्रांसमिशन अवसंरचना के पूरा न होने के कारण विभाग ने दो विद्युत परियोजनाओं को निरर्थक क्षमता प्रभारों और डीमंड उत्पादन पर ऊर्जा प्रभारों के प्रति ₹543.47 करोड़ का परिहार्य भुगतान किया।

(पैराग्राफ: 2.3.10)

- खराब संग्रहण कुशलता के परिणामस्वरूप मार्च 2017 की समाप्ति पर ₹2,508.23 करोड़ का राजस्व वसूली योग्य हो गया। जम्मू और कश्मीर विद्युत विकास विभाग परिचालनात्मक अकुशलताओं जैसे आपूर्ति की औसत लागत और औसत बिलिंग के बीच बढ़ता अंतर, उच्च संचित तकनीकी और वाणिज्यिक हानियों के कारण इसकी विद्युत खरीद लागत की वसूली करने में विफल रहा जो 2015-16 में 62.56 प्रतिशत थी और 2016-17 में बढ़कर 67.63 प्रतिशत हो गई थी जिसके परिणामस्वरूप ₹10,176 करोड़ का राजस्व छोड़ना पड़ा।

(पैराग्राफ 2.3.11.2, 2.3.11.3 और 2.3.11.4)

- विभाग जम्मू और कश्मीर राज्य विद्युत नियामक आयोग द्वारा अनुमोदित संशोधित टैरिफ आदेश को कार्यान्वित करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप राज्य के राजकोष को ₹10.06 करोड़ की हानि हुई। विभाग ने उत्पादकों द्वारा दायर की गई याचिकाओं पर आपत्ति दर्ज करने के लिए कोई तंत्र विकसित नहीं किया था।

(पैराग्राफ: 2.3.12.1 और 2.3.12.5)

भारत सरकार (जीओआई) द्वारा सितंबर 2005 में अधिसूचित और अक्टूबर 2009 में महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना के रूप में नया नाम दी गई राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी अधिनियम (नरेगा) का उद्देश्य प्रत्येक परिवार, जिसका व्यस्क सदस्य अदत्त मानवीय श्रम करना चाहता हो, को वित्त वर्ष में कम से कम 100 दिनों का गारन्टीड मजदूरी रोजगार प्रदान करके ग्रामीण क्षेत्रों में आजीविका सुरक्षा बढ़ाना है। 2012-13 से 2016-17 की अवधि को शामिल करते हुए योजना के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा से पता चला कि राज्य रोजगार गारन्टी परिषद की बैठकें नियमित रूप से आयोजित नहीं की गई थी और उन बैठकों में लिए गए निर्णयों को पूर्ण रूप से कार्यान्वित नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा में बेमेल अंत शेष, वित्तीय विवरणों में बैंक ब्याज का लेखांकन न किये जाने, निधियों का विलंबित निर्गमन, राज्य के हिस्से का कम निर्गमन और प्रशासनिक प्रभारों पर अधिक व्यय देखा गया था जिससे खराब वित्तीय प्रबंधन का पता चला। कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्ष निम्नानुसार हैं:

- परिप्रेक्ष्य योजनाओं की तैयारी न किए जाने के कारण सभी जिलों के लिए दीर्घकालिक विकासात्मक परिप्रेक्ष्य सुनिश्चित नहीं किए जा सके। श्रम बजट प्रस्तुत करने में विलम्ब के कारण भारत सरकार द्वारा निधियां जारी करने में और मजदूरी के भुगतान में विलम्ब हुआ।

(पैराग्राफ: 2.4.7)

- मिलान नहीं किए गए शेष वित्तीय विवरणों, ₹1.20 करोड़ के बैंक ब्याज का लेखांकन न किया जाना, निधियों का देरी से जारी किया जाना, ₹107.08 करोड़ के राज्य के हिस्से का कम जारी किया जाना और प्रशासनिक प्रभारों पर ₹22.85 करोड़ का अधिक व्यय खराब वित्तीय प्रबंधन को दर्शाता है जो 83.78 लाख व्यक्ति रोजगार दिवसों के अनुत्पादन के समान था।

(पैराग्राफ: 2.4.8)

- रोजगार की मांग करने वाले नौकरी कार्ड धारक जिन्हें रोजगार नहीं दिया जा सका उनको बेरोजगारी भत्ते का भुगतान नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, 33 प्रतिशत के नियम के प्रति महिला लाभार्थियों को 19 प्रतिशत व्यक्ति दिवस का रोजगार उपलब्ध नहीं किया जा सका। 77 प्रतिशत मजदूरी का भुगतान 15 दिनों में नहीं किया गया और 40 प्रतिशत मामलों में भुगतान 90 दिनों से अधिक विलम्ब के बाद किया गया। योजना के कार्यान्वयन से उक्त उद्देश्य प्राप्त नहीं किए जा सके और सतत् विकास लक्ष्यों (एसडीजी) के अंतर्गत प्रगति की तैयारी के रूप में नहीं देखा जा सकता।

(पैराग्राफ: 2.4.9)

- योजना के अंतर्गत कार्यों के निष्पादन में कमजोरी देखी गई। जबकि स्वीकृत वार्षिक कार्य योजना में शामिल 14,211 निर्माण कार्यों का निष्पादन नहीं किया गया, 2,281 असंस्वीकृत निर्माण कार्यों का निष्पादन किया गया जिसके कारण ₹32.67 करोड़ का अप्राधिकृत व्यय हुआ और अनुपयुक्त नियोजन तथा वार्षिक कार्ययोजना बनाने से पहले लोक प्रतिनिधियों को शामिल न किए जाने को दर्शाता है। मजदूरी सामग्री के अनुपात का रख-रखाव नहीं किये जाने के कारण सामग्री घटक पर ₹277.69 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ जिसके परिणामतः 1.74 करोड़ व्यक्ति दिवसों का सृजन नहीं हो पाया। ₹0.29 करोड़ की आवश्यकता से अधिक अलेखांकित और अप्रयुक्त सामग्री की खरीद से गबन और चोरी का जोखिम है। महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अभिसरण में 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत किए गए निर्माण कार्यों में विलंब और मजदूरी सामग्री अनुपात का रखरखाव न किए जाने से दो ब्लॉक में ₹1.26 करोड़ का विपथन, समय सीमा का पालन नहीं हुआ और ₹1.13 करोड़ की लागत में वृद्धि हुई।

(पैराग्राफ: 2.4.10)

- निर्माण कार्यों के निरीक्षण, नौकरी ढूँढने वाले के विवरण, परिसंपत्तियों आदि से संबंधित महत्वपूर्ण डाटा/ रिकार्ड का रखरखाव न किया जाना और प्रबंधन सूचना प्रणाली पर उपबंध/ और अपलोड डाटा में अंतर खराब निगरानी को दर्शाता है। विभाग ने निर्माण कार्यों की गुणवत्ता की निगरानी के लिए न तो निगरानी समितियां गठित की और न ही शिकायतों के निवारण हेतु लोकपाल की नियुक्ति की है।

(पैराग्राफ: 2.4.11)

- लेखापरीक्षा द्वारा किए गए स्वतंत्र सर्वेक्षण और मूल्यांकन से योजना के कार्यान्वयन में मजदूरी रोजगार, क्षेत्रीय लक्ष्य प्राप्तियां, कवरेज, जागरूकता और भागीदारी के संदर्भ में कई कमियों का पता चला।

(पैराग्राफ: 2.4.12)

अनुपालन लेखापरीक्षा

गेहूँ के पारगमन पर परिहार्य व्यय

गेहूँ की पिसाई के लिए चक्करदार मार्ग से पारगमन करने की खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले विभाग की अविवेकपूर्ण कार्यवाही के परिणामस्वरूप ₹2.06 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

(पैराग्राफ: 3.1)

अतिरिक्त परिहार्य व्यय

90 क्विंटल से अधिक का भार वहन करने वाले वाहनों के संबंध में माल-भाड़ा दरों का नियत नहीं होना और 1,003 वाहनों पर 150 से 220 क्विंटल के बीच लदे हुए भार के खाद्यान्नों के परिवहन हेतु उच्च दरों पर भुगतान करने के परिणामस्वरूप खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले विभाग द्वारा ₹0.77 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान हुआ। इसके अतिरिक्त, राजौरी और पुंछ जिलों में विभिन्न गन्तव्यों के लिए 6,69,130 क्विंटल खाद्यान्नों को ले जाने हेतु 90 क्विंटल लोड करने के स्थान पर 77 क्विंटल से लदे हुए 8,690 ट्रकों को परिनियोजित करने के परिणामस्वरूप ₹0.67 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

(पैराग्राफ: 3.2)

अतिरिक्त व्यय तथा केंद्रीय चीनी सब्सिडी से वंचित होना

सार्वजनिक वितरण हेतु निम्न दरों पर चीनी की खरीद करने में खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप सरकारी खजाने से ₹9.23 करोड़ की अतिरिक्त निकासी हुई। इसके अतिरिक्त, राज्य ₹62.79 करोड़ की केंद्रीय चीनी सब्सिडी से वंचित रहा और लगभग पांच महीनों के लिए, लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली के माध्यम से उपभोक्ताओं को चीनी का संवितरण नहीं किया जा सका।

(पैराग्राफ: 3.3)

खाद्यान्नों का दुर्विनियोजन

19 उचित मूल्य दुकानों के अभिलेखों के साथ खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले विभाग के उप-गोदाम रियासी के भंडार जारी करने के रजिस्ट्रों के अनुसार जारी किए गए खाद्यान्नों की मात्रा के बीच तुलना से पता चला कि सार्वजनिक वितरण प्रणाली हेतु 2,495.14 क्विंटल खाद्यान्नों का वितरण लक्षित लाभार्थियों के बीच नहीं किया गया और इसके परिणामस्वरूप ₹19.10 लाख का दुर्विनियोजन हुआ।

(पैराग्राफ: 3.4)

खाद्यान्नों की विक्रय आय का कम प्रेषण

निर्धारित दरों के अनुसार अतिरिक्त खाद्यान्नों की विक्रय आय के प्रेषण करने में खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले विभाग के सहायक निदेशकों बडगाम, कुपवाड़ा और रियासी की विफलता के परिणामस्वरूप ₹1.15 करोड़ का कम प्रेषण हुआ।

(पैराग्राफ: 3.5)

प्रधान मंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना

सरकारी मेडिकल कॉलेजों (जीएमसी) की उन्नयन का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया गया चूंकि सभी सुपर स्पेशलटीज को पूर्ण रूप से स्थापित नहीं किया गया था। स्थापित की गई कुछ चिकित्सीय सेवाएं/ सुविधाएं कार्य नहीं कर रही थी तथा शेष खराब थी इसलिए इन पर वहन किया गया ₹8.57 करोड़ का व्यय निष्फल रहा और ₹3.12 करोड़ का अपव्यय हुआ। दो जीएमसी हेतु खरीदे गए 592 चिकित्सा उपकरणों में से, ₹40.97 करोड़ लागत के 336 चिकित्सा उपकरण (57 प्रतिशत) अनुमार्गणीय थे/ उपलब्ध नहीं थे, संस्थापित नहीं किए गए थे, कार्यरत नहीं थे या बाढ़ के कारण क्षतिग्रस्त हो चुके थे। दोनों सुपर स्पेशलिटी अस्पतालों में प्रशिक्षित विशेषज्ञ डॉक्टरों और नर्सिंग और पैरामेडिकल कर्मचारियों/ तकनीशियनों की कमी थी।

(पैराग्राफ: 3.6)

आयुष अस्पताल के निर्माण पर निरर्थक व्यय

हरवान में एकीकृत आयुष अस्पताल और वेलनेस सेंटर के निर्माण कार्य को प्रारंभ करने से पूर्व झीलों एवं जलमार्ग विकास प्राधिकरण से पूर्व अनुमति प्राप्त करने में कार्यकारी इंजीनियर, लोक निर्माण, सड़क एवं भवन, विनिर्माण डिविजन द्वितीय, श्रीनगर की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ तीन करोड़ का निरर्थक व्यय, ₹3.38 करोड़ अवरुद्ध हुए और ₹2.75 करोड़ की देयता का सृजन हुआ

(पैराग्राफ: 3.7)

स्वास्थ्य संस्थानों के अनधिकृत रूप से कार्य करने और राजस्व की वसूली नहीं होना

नर्सिंग होम/ क्लीनिकल प्रतिष्ठानों के लाइसेंस के नवीकरण प्राप्त करने और लाइसेंसों के नवीकरण शुल्क की वसूली में निदेशक, स्वास्थ्य सेवाएं, जम्मू/ कश्मीर की विफलता के परिणामस्वरूप प्रतिष्ठान अनधिकृत रूप से कार्य कर रहे थे और ₹0.44 करोड़ के राजस्व की वसूली नहीं हुई।

(पैराग्राफ: 3.8)

अनुचित मानव संसाधन योजना के कारण अनुत्पादक व्यय

सरकारी डिग्री कॉलेज, पल्लोड़ा में चार विज्ञान संकाय सदस्यों को नियुक्त करने, उस कॉलेज में विज्ञान विषयों को पढ़ाने के लिए अनुमति दिए बिना, उच्च शिक्षा विभाग की अनुचित मानव संसाधन योजना के परिणामस्वरूप उनके वेतन पर ₹1.53 करोड़ का अनुत्पादक व्यय हुआ।

(पैराग्राफ: 3.9)

सरकारी धन का गबन

सहायक निदेशक, अग्नि एवं आपदा सेवा कमांड, पुलवामा द्वारा निर्धारित नियंत्रक प्रक्रियाओं का अनुपालन न करने, बिलों की उचितता की जांच न होने, बैंक सुझावों

और बैंक के विवरणों का मिलान न होने के परिणामस्वरूप ₹10.03 लाख का ग़बन हुआ।

(पैराग्राफ: 3.10)

राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस योजना के कार्यान्वयन के लिए आधारभूत संरचना तैयार करना

राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस योजना (एनईजीपी) के तहत छह योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु ₹212.10 करोड़ के स्वीकृत परिव्यय के प्रति ₹60.38 करोड़ (28 प्रतिशत) भारत सरकार (जीओआई) द्वारा राज्य सरकार को जारी किया गया। शेष ₹151.72 करोड़ (72 प्रतिशत) का परिव्यय प्राप्त नहीं किया जा सका चूंकि 20 प्रतिशत राज्य के शेरर के योगदान के संबंध में भारत सरकार द्वारा पुष्टिकरण को प्रदान नहीं किया गया था। 2012-17 के दौरान उपयोग की गई कुल निधि 31 मार्च 2017 तक केवल 41 प्रतिशत थी। स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क (एसडब्ल्यूएएन) प्रोजेक्ट के तहत संयोजकता प्रदान करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं हो सका था चूंकि इस परियोजना के लागू करने के लिए प्राप्त किए गए ₹15.25 करोड़ की राशि के प्रति ₹6.90 करोड़ सरेंडर कर दिया गया और शेष ₹7.92 करोड़ अवरूद्ध रहे। स्टेट डेटा सेंटर (एसडीसी) की पूर्ण क्षमता का उपयोग एसडब्ल्यूएएन की अनुपस्थिति और उपयोगकर्ता विभागों के बैकएंड कम्प्यूटरीकरण में नहीं किया जा रहा था। आवश्यकताओं को पूरा करने में विफलता के कारण राज्य सेवा वितरण गेटवे (एसएसडीजी) परियोजना के काम को जोखिम में डाल दिया। सेवाओं की उपलब्धता सुनिश्चित करने में समन्वित प्रयासों की कमी, विश्वसनीय संयोजकता की अनुपस्थिति, जागरूकता/ संवेदनशीलता की कमी और रोल आउट प्रक्रिया में विलंब के कारण सामान्य सेवा केंद्र परियोजना का कार्यान्वयन प्रभावित रहा। एनईजीपी के तहत अपने स्थानीय क्षेत्र में सामान्य व्यक्ति के लिए सभी सरकारी सेवाओं को अभिगम्य बनाने के उद्देश्यों को लगभग 10 वर्षों की अवधि में जम्मू और कश्मीर राज्य में प्राप्त नहीं किया जा सका।

(पैराग्राफ: 3.11)

निधियों का अवरूद्ध होना और विपथन

निष्पादन से पहले, उन्नत सिंचाई योजना के लिए भूमि अधिग्रहण करने में सिंचाई और बाढ़ नियंत्रण विभाग की विफलता से छह वर्षों से अधिक समय तक योजना के निर्माण कार्य हेतु सामग्री की अविवेकपूर्ण खरीद का उपयोग नहीं किया जा सका और पंप हाउसों के खराब डिजाइनों के परिणामस्वरूप ₹17.17 करोड़ अवरूद्ध हो गए; ₹0.53 करोड़ का विपथन हुआ और ₹0.23 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ।

(पैराग्राफ: 3.12)

जल संचयन टैंक पर निधियों का अवरुद्ध होना

सतरवान जल संचयन टैंक के निष्पादन हेतु आवश्यक भूमि के वास्तविक क्षेत्र के निर्धारण करने और औपचारिक रूप से वन विभाग की पूर्व मंजूरी प्राप्त करने में सिंचाई और बाढ़ नियंत्रण विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप न केवल ₹5.13 करोड़ अवरुद्ध हुए परन्तु वन संरक्षण अधिनियम, 1997 के उल्लंघन में ₹9.37 करोड़ के दंड हेतु विभाग को उत्तरदायी भी बनाया गया।

(पैराग्राफ: 3.13)

अपूर्ण उन्नत सिंचाई योजना पर निरर्थक व्यय

योजना के प्रकाशन, निवासियों/ लाभार्थियों से आपत्तियां/ सुझाव मांगने और उन्नत सिंचाई योजना, नईदगाम हेतु वैकल्पिक स्रोतों की पहचान करने में सिंचाई और बाढ़ नियंत्रण विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹0.93 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ।

(पैराग्राफ: 3.14)

सिंचाई परियोजना के पूरा नहीं होने के कारण ₹2.35 करोड़ का निरर्थक व्यय

सिंचाई परियोजना को प्रारंभ करने से पूर्व अतिक्रमण मुक्त भूमि सुनिश्चित करने में सिंचाई और बाढ़ नियंत्रण विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹2.35 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ और इससे क्षेत्र की स्थानीय आबादी को सिंचाई योजना के लाभ से वंचित किया गया।

(पैराग्राफ: 3.15)

मोबिलाइजेशन अग्रिम की वसूली न होना तथा ठेकेदार को अनुचित लाभ

ठेकागत दायित्वों को पूरा न करने के लिए ठेकेदार फर्म के प्रति कोई कार्रवाई करने की विद्युत विकास विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹1.88 करोड़ के मोबिलाइजेशन अग्रिम की वसूली नहीं हुई। किसी भी चूक के प्रति सुरक्षा देने हेतु फर्म द्वारा प्रदत्त ₹5.39 करोड़ की निष्पादन/ बैंक गारंटी को न तो पुनः वैध किया गया न ही उसकी समाप्ति से पूर्व रद्द किया गया जिसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को अनुचित लाभ हुआ।

(पैराग्राफ: 3.16)

जन-स्वास्थ्य इंजीनियरिंग (पीएचई) विभाग में भंडार और स्टॉक प्रबंधन

पीएचई विभाग द्वारा आवश्यकताओं का पता लगाये बिना अनुचित योजना बनाने और पानी के मीटर/ संयुक्त पाइपों की खरीद और वी-वायर स्क्रीन की अधिप्राप्ति हेतु निर्धारित प्रक्रियाओं/ निर्देशों का पालन नहीं करने के परिणामस्वरूप ₹3.34 करोड़ अवरुद्ध हुए, ₹0.86 करोड़ का विपथन और ₹0.20 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ।

विभिन्न अधिप्राप्ति एजेंसियों को ₹12.01 करोड़ के अग्रिम के प्रति की गई आपूर्तियां प्रतीक्षित थी, और इससे उन योजनाओं के प्रभावित होने का जोखिम है जिनके लिए सामग्री की मांग की गई थी।

(पैराग्राफ: 3.17)

जल आपूर्ति योजनाओं पर निष्फल व्यय

तीन अन्योन्याश्रित जल आपूर्ति योजनाओं के चालू करने की कार्यकारी अभियंता, जन-स्वास्थ्य अभियांत्रिकी डिवीजन, किशतवार की अनुचित योजना और इन योजनाओं के लिए स्रोत को टैप करने की विफलता से इन योजनाओं पर ₹4.82 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया।

(पैराग्राफ: 3.18)

निष्फल व्यय

भूमिगत जल ड्रिलिंग डिवीजन, जम्मू के द्वारा चयनित साइट पर बिना किसी वैज्ञानिक सर्वेक्षण या केंद्रीय भूमिगत जल बोर्ड से परामर्श किये बोर वेल्लज की ड्रिलिंग के परिणामस्वरूप असफल बोर, जिनसे जल प्राप्त नहीं हो सका, पर ₹7.86 करोड़ का निष्फल व्यय।

(पैराग्राफ: 3.19)

अपूर्ण सड़कें और भवन

अवधि के दौरान निर्मित की गई किसी सड़क और भवन का कोई डेटा लोक निर्माण (सड़क एवं भवन) विभाग द्वारा नहीं रखा गया था और सड़कों के निर्माण में जीओ मैपिंग शुरू नहीं की गई थी। 244 सड़क निर्माण कार्यों, जिन पर ₹284.33 करोड़ का व्यय किया गया था, वे विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के बिना ही निर्मित की गई थी। राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड)/ केंद्रीय सड़क निधि (सीआरएफ) के अंतर्गत किये गये निर्माण कार्यों के संबंध में ₹53.97 करोड़ के इंप्लेटिड उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किये गये। 2005-06 से 2012-13 के दौरान नाबार्ड के अंतर्गत संस्वीकृत 568 सड़क निर्माण कार्यों पर ₹1,680.24 करोड़ की अनुमानित लागत के प्रति ₹1,373.72 करोड़ का व्यय किया गया, जो अब भी अपूर्ण थे। नमूना जांच में, यह देखा गया कि भूमि विवाद/ वन मंजूरी/ निधियों के विचलन/ राज्य शेयर न होने/ कम शेयर होने के कारण 173 सड़क निर्माण कार्य पूरे नहीं किये जा सके। 12 भवन निर्माण कार्य जिन पर ₹19.26 करोड़ का व्यय किया जा चुका था, वे कार्य शुरू होने से लेकर चार से नौ वर्षों तक के बीच की अवधि तक अपर्याप्त निधियों के कारण रुके हुये थे।

(पैराग्राफ: 3.20)

बेली ब्रिज पर अतिरिक्त परिहार्य व्यय

वास्तविक आवश्यकता सुनिश्चित किये बिना मुख्य इंजीनियर, लोक निर्माण कार्य (सड़क एवं भवन) विभाग, जम्मू द्वारा उच्चतर विशिष्टताओं वाले बेली ब्रिज की अविवेकपूर्ण खरीद के परिणामस्वरूप ₹2.68 करोड़ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय।

(पैराग्राफ: 3.21)

निधि का अवरोधन और अनियमित व्यय

लोक निर्माण विभाग (सड़क एवं भवन) विभाग द्वारा पूर्णता के लिए पर्याप्त निधि प्रबंधित किये बिना जम्मू जिले में सामुदायिक केंद्रों का निर्माण पूरा न करने और लद्दाख स्वायत्त पहाड़ी विकास परिषद के तीन निर्माण कार्यों को करने में खराब योजना के परिणामस्वरूप ₹6.63 करोड़ का अवरोधन और मदों/ निर्माण कार्यों पर ₹0.14 करोड़ का अनियमित व्यय जो इन परियोजनाओं से संबंधित नहीं थे।

(पैराग्राफ: 3.22)

बाग-ए-महताब ब्रिज पर निष्फल व्यय

प्रशासनिक अनुमोदन, तकनीकी संस्वीकृति के पूर्वानुमान और इसके डिजाइन के लिए अनुमोदन प्राप्त न करने के साथ-साथ इसकी पूर्णता के लिए निधि प्राप्त किये बिना लोक निर्माण (सड़क एवं भवन) विभाग द्वारा बाग-ए-महताब पर 30 मीटर चौड़ाई वाले स्टील ट्रस गिर्डर ब्रिज के निर्माणकार्य के कार्यान्वयन की अनुचित योजना के परिणामस्वरूप ₹0.74 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

(पैराग्राफ: 3.23)

स्वच्छ भारत अभियान के अंतर्गत शौचालयों का निर्माण

स्वच्छ भारत अभियान (एसबीएम) ग्रामीण के अंतर्गत अपने लक्ष्य प्राप्त करने में ग्रामीण विकास विभाग विफल रहा और व्यक्तिगत आवासीय शौचालयों (आईएचएचएल) और सामुदायिक सैनेटरी कंपलैक्स (सीएससी) के निर्माण में 71 प्रतिशत और 55 प्रतिशत की कमी थी। 2019 तक खुले में मलत्याग मुक्त (ओडीएफ) स्थिति की लक्ष्य प्राप्ति अप्राप्य प्रतीत हो रही है क्योंकि अभी तक केवल तीन प्रतिशत ब्लॉक, चार प्रतिशत ग्राम पंचायत और चार प्रतिशत गांव ही ओडीएफ घोषित किये जा सके हैं। विभाग के विभिन्न स्तरों पर निधि प्रदान करने में विलम्ब हुआ था। कार्यक्रम के अंतर्गत निर्मित 23 प्रतिशत आईएचएचएल मामलों की नमूना जांच से जात हुआ कि या तो उनका बिल्कूल प्रयोग नहीं किया गया था या अन्य उद्देश्यों के लिए प्रयोग किये जा रहे हैं। कार्यक्रम की निगरानी और मूल्यांकन कार्यक्रम दिशानिर्देशों के साथ नहीं किये गये थे।

शिक्षा विभाग में खराब वित्तीय प्रबंधन के परिणामस्वरूप ₹62.12 करोड़ का अवरोधन हुआ। जल कनेक्शन की अनुपलब्धता या नमूना जांच किये गये स्कूलों में निर्मित शौचालयों को प्रयोग न करने के कारण, स्कूल स्वच्छता का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

आवास और शहरी विकास विभाग व्यक्तिगत आवास शौचालय (आईएचएचटी) और सामुदायिक शौचालय/ सार्वजनिक शौचालय (सीटी/ पीटी) के निर्माण के लिए केवल क्रमशः एक और तीन प्रतिशत लक्ष्य ही प्राप्त किये जा सके। एसबीएम अर्बन के कार्यान्वयन की निगरानी योजना दिशानिर्देशों के अनुसार नहीं की गई थी और ₹54.18 करोड़ का अवरोधन हुआ था, ₹1.93 करोड़ का विचलन हुआ तथा ₹0.88 करोड़ का अनियमित भुगतान किया गया था।

(पैराग्राफ: 3.24)

निष्फल व्यय तथा निधियों का अवरोधन

पर्याप्त निधियों की उपलब्धता के बावजूद फुट सस्पेंशन ब्रिज की समय पर पूर्णता हेतु उपयुक्त कार्रवाई करने में ग्रामीण विकास विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹0.19 करोड़ का निष्फल व्यय, ₹0.31 करोड़ का अवरोधन, ₹1.04 करोड़ की वापसी तथा लक्षित क्षेत्र में परियोजना के अभिष्ट लाभों से लोगों को वंचित होना पड़ा।

(पैराग्राफ: 3.25)

निष्क्रिय राज्य खरीद आपूर्ति तथा विपणन एजेंसी में अलाभप्रद व्यय

निष्क्रिय राज्य खरीद आपूर्ति तथा विपणन एजेंसी (आरडीडी) को बंद करने अथवा पुनः चालू करने में ग्रामीण विकास विभाग की अनिश्चितता के परिणामस्वरूप अप्रैल 2013 से अक्टूबर 2016 के दौरान स्टॉफ के वेतन तथा अन्य कार्यालय व्ययों के भुगतान पर ₹2.41 करोड़ का अनुत्पादक व्यय हुआ।

(पैराग्राफ: 3.26)

निधियों का अवरोधन तथा निष्फल व्यय

योजना के बंद हो जाने के पश्चात भी अव्ययित शेष के अनावश्यक अवधारण तथा इकाईयों के पंजीकरण तथा स्थापना की निगरानी की पर्यटन विभाग की विफलता के फलस्वरूप ₹0.69 करोड़ का अवरोधन तथा ₹0.79 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ।

(पैराग्राफ: 3.27)

अध्याय-I
प्रस्तावना

अध्याय-I

प्रस्तावना

1.1 बजट प्रोफाइल

राज्य में 29 विभाग और 42 स्वायत्त निकाय हैं। वर्ष 2012-17 के दौरान राज्य सरकार के बजट अनुमानों और उसके प्रति वास्तविक स्थिति निम्नानुसार हैं:

तालिका-1.1: वर्ष 2012-17 के दौरान राज्य सरकार का बजट एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2012-13		2013-14		2014-15		2015-16		2016-17	
	बजट अनुमान	वास्तविक	बजट अनुमान	वास्तविक	बजट अनुमान	वास्तविक	बजट अनुमान	वास्तविक	बजट अनुमान	वास्तविक
राजस्व व्यय										
सामान्य सेवाएं	11,098	10,626	12,228	11,403	12,923	12,039	14,895	13,675	16,445	15,110
सामाजिक सेवाएं	6,921	6,908	7,096	7,896	9,114	8,501	11,416	11,331	13,028	11,564
आर्थिक सेवाएं	6,572	7,583	8,293	7,759	9,466	8,789	10,886	11,414	13,095	13,138
सहायता अनुदान ¹ एवं अंशदान	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
कुल (1)	24,591	25,117	27,617	27,058	31,503	29,329	37,197	36,420	42,568	39,812
पूंजीगत व्यय										
पूंजीगत परिव्यय	8,863	5,224	7,308	4,507	10,221	5,134	12,685	7,331	16,904	8,286
संवितरित ऋण और अग्रिम	70	93	133	121	71	87	93	94	91	76
सार्वजनिक ऋण की चुकौती	1,317	1,343	1,231	1,297	8,412	1,518	8,812	10,815	15,367	17,023
आकस्मिक निधि	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
लोक लेखा संवितरण ²	2,789	17,722	3,964	14,169	3,690	17,796	3,939	24,094	5,535	19,458
अंत नकद शेष	-	91	01	1,063	-	1,401	-	527	-	429
कुल (2)	13,039	24,473	12,637	21,157	22,394	25,936	25,529	42,861	37,897	45,272
कुल योग (1+2)	37,630	49,590	40,254	48,215	53,897	55,265	62,726	79,281	80,465	85,084

(स्रोत: राज्य सरकार के वार्षिक वित्तीय विवरण और वित्त लेखे)

1.2 राज्य सरकार के संसाधनों का अनुप्रयोग

राज्य के कुल व्यय³ में 2012-17 के दौरान ₹30,434 करोड़ से ₹48,174 करोड़ तक वृद्धि हुई थी, जबकि राजस्व व्यय में 2012-13 में ₹25,117 करोड़ से 2016-17 में ₹39,812 करोड़ तक 59 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी। वर्ष 2012-17 की अवधि के दौरान अनियोजित/ सामान्य राजस्व व्यय में ₹23,560 करोड़ से ₹37,812 करोड़ तक 60 प्रतिशत तक वृद्धि हुई और पूंजीगत व्यय में ₹5,224 करोड़ से ₹8,286 करोड़ तक 59 प्रतिशत तक वृद्धि हुई थी।

¹ राज्य सरकार द्वारा दिए गए सहायता अनुदान को उपरोक्त क्षेत्रों में शामिल किया गया है

² वास्तविक में नकद शेष और विभागीय नकद शेष के निवेश संव्यवाहकों को शामिल नहीं किया गया है

³ कुल व्यय में राजस्व व्यय, पूंजीगत परिव्यय और ऋण एवं अग्रिमों के संवितरण शामिल किए गए हैं

वर्ष 2012-17 के दौरान कुल व्यय में राजस्व व्यय का 83 से 85 प्रतिशत और पूंजीगत व्यय का 15 से 17 प्रतिशत शामिल था। इस अवधि के दौरान कुल व्यय में 11 प्रतिशत की औसत वार्षिक दर पर वृद्धि हुई जबकि 2012-17 के दौरान राजस्व प्राप्तियों में भी 11 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि दर पर बढ़ोतरी हुई।

1.3 निरंतर बचत

पिछले पांच वर्षों के दौरान 10 मामलों में प्रत्येक में ₹ एक करोड़ से अधिक की और कुल अनुदान के 10 प्रतिशत या अधिक तक निरंतर बचत देखी गई जिसे नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-1.2: 2012-17 के दौरान निरंतर बचत वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान संख्या और नाम	बचत राशि				
		2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
राजस्व (दत्तमत)						
1.	10-कानून	62.01 (33)	65.28 (32)	97.04 (34)	102.19 (37)	154.81 (48)
2.	11-उद्योग और वाणिज्य	32.34 (15)	42.17 (18)	89.05 (33)	53.91 (19)	86.65 (28)
3.	21-वन	69.18 (14)	58.36 (11)	133.20 (21)	95.01 (14)	127.62 (18)
राजस्व (प्रभारित)						
4.	10-कानून	12.54 (39)	3.81 (14)	6.47 (22)	3.98 (13)	7.32 (21)
पूंजीगत (दत्तमत)						
5.	06-विद्युत	170.59 (26)	485.02 (56)	250.25 (64)	707.60 (70)	2177.61 (76)
6.	12-कृषि	122.09 (31)	159.06 (40)	222.70 (55)	179.63 (33)	634.82 (67)
7.	17-स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा	61.42 (19)	32.80 (12)	235.89 (53)	496.95 (67)	168.56 (28)
8.	19-आवासीय एवं शहरी विकास	235.05 (31)	672.87 (76)	568.44 (77)	220.61 (42)	394.59 (51)
9.	25-श्रम, स्टेशनरी और प्रिंटिंग	78.16 (98)	102.52 (98)	76.70 (98)	31.79 (29)	14.54 (13)
10.	28-ग्रामीण विकास	123.28 (30)	185.13 (48)	1104.58 (60)	496.79 (38)	798.19 (42)

(स्रोत: विनियोग लेखे)

टिप्पणी: कोष्ठक में दिए गए आंकड़े कुल अनुदान का बचत प्रतिशत दर्शाते हैं।

राज्य सरकार द्वारा इन शीर्षों के अंतर्गत निरंतर बचतों के कारणों की सूचना नहीं दी गई थी (दिसंबर 2017)।

1.4 राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को सीधे हस्तांतरित की गई निधियां

भारत सरकार ने वर्ष 2016-17 के दौरान राज्य बजट में डाले बिना विभिन्न राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों को ₹628 करोड़ सीधे हस्तांतरित किए थे। इसके परिणामस्वरूप

यह राशि वर्ष के दौरान राज्य सरकार के वार्षिक लेखों (वित्त लेखे एवं विनियोजन लेखे) के दायरे से बाहर रह गई।

1.5 भारत सरकार से सहायता अनुदान

वर्ष 2012-13 से 2016-17 के दौरान भारत सरकार (जीओआई) से प्राप्त सहायता अनुदान को नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-1.3: भारत सरकार से सहायता अनुदान

(₹ करोड़ में)					
विवरण	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
अनियोजित अनुदान	4,080	4,009	3,342	11,135	12,776
नियोजित योजनाओं हेतु अनुदान	10,274	9,834	12,807	5,593	7,822
कुल	14,354	13,843	16,149	16,728	20,598
पिछले वर्ष में वृद्धि/ कमी (-) की प्रतिशतता	(-) 1	(-) 4	17	4	23
राजस्व प्राप्तियों की प्रतिशतता	55	51	56	47	49

भारत सरकार से प्राप्त कुल सहायता अनुदान में वर्ष 2012-17 के दौरान ₹14,354 करोड़ से ₹20,598 करोड़ तक वृद्धि हुई थी।

1.6 लेखापरीक्षा की योजना एवं निष्पादन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया विभिन्न विभागों, स्वायत्त निकायों, योजनाओं/ परियोजनाओं के जोखिम निर्धारण के साथ शुरू होती है जिसमें कार्यकलापों की महत्त्वपूर्णता/ जटिलता, प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों के स्तर, आंतरिक नियंत्रणों और हितधारकों की चिंताओं और पूर्व लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर विचार किया जाता है। इस जोखिम निर्धारण के आधार पर लेखापरीक्षा की निरंतरता और सीमा पर निर्णय लिया जाता है और एक वार्षिक लेखापरीक्षा योजना बनाई जाती है।

लेखापरीक्षा पूरी होने के बाद लेखापरीक्षा निष्कर्षों वाली एक निरीक्षण रिपोर्ट एक माह में उत्तर देने के अनुरोध के साथ कार्यालय अध्यक्ष को जारी की जाती है। उत्तर प्राप्त होने पर या तो लेखापरीक्षा निष्कर्ष का निपटान कर दिया जाता है या अनुपालन हेतु अगली कार्रवाई का परामर्श दिया जाता है। इन निरीक्षण रिपोर्टों में बताई गई महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा आपत्तियों को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु संसोधित किया जाता है जिसे भारतीय संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत जम्मू एवं कश्मीर सरकार के राज्यपाल के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।

महालेखाकार (लेखापरीक्षा), जम्मू एवं कश्मीर के कार्यालय द्वारा 2016-17 के दौरान राज्य के 645 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों और 12 स्वायत्त निकायों की 126

इकाइयों की अनुपालन लेखापरीक्षा की गई थी। इसके अलावा, चार निष्पादन लेखापरीक्षाएं भी की गई थीं।

1.7 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर सरकार की प्रतिक्रिया

पिछले कुछ वर्षों में, लेखापरीक्षा ने चयनित विभागों में, आंतरिक नियंत्रणों की गुणवत्ता के साथ-साथ विभिन्न कार्यक्रमों/ कार्यकलापों के कार्यान्वयन में कई महत्वपूर्ण कमियों पर सूचना दी है जिनका विभागों के कार्यक्रमों एवं कार्यप्रणाली की सफलता पर नकारात्मक प्रभाव पड़ा है। नागरिकों के लिए सुधारात्मक कार्रवाई करने और सेवा सुपुर्दगी सुधारने के लिए कार्यकारी अधिकारी को उचित सिफारिशें देने के लिए विशिष्ट कार्यक्रमों/ योजनाओं के लेखापरीक्षण पर ही पूरा ध्यान था।

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु प्रस्तावित ड्राफ्ट लेखापरीक्षा पैराग्राफों को महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा विभाग के प्रधान सचिवों/ सचिवों को लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर उनके ध्यानाकर्षण और छह सप्ताह में उनकी प्रतिक्रिया भेजने का अनुरोध करने हेतु भेजा जाता है। विभागों/ सरकार से उत्तर प्राप्त न होने के तथ्य को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल ऐसे पैराग्राफों के अंत में निरपवाद रूप से दर्शाया जाता है। 31 मार्च 2017 को समाप्त वर्ष हेतु सामाजिक, सार्वजनिक एवं आर्थिक (गैर-पीएसयू) क्षेत्रों पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु प्रस्तावित चार निष्पादन लेखापरीक्षाओं और 33 पैराग्राफों को संबंधित विभागों के प्रधान सचिवों/ सचिवों को भेजा गया था। इनमें से एक निष्पादन लेखापरीक्षा और 28 पैराग्राफों के संबंध में उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे (दिसंबर 2017)।

1.8 लेखापरीक्षा के आग्रह पर वसूलियां

राज्य सरकार के विभागों के लेखाओं की नमूना लेखापरीक्षा के दौरान सामने आई वसूलियों वाले लेखापरीक्षा निष्कर्षों को विभिन्न विभागीय आहरण एवं संवितरण अधिकारियों (डीडीओ) को लेखापरीक्षा हेतु सूचना के अंतर्गत पुष्टि एवं अगली आवश्यक कार्रवाई हेतु भेजा गया था। लेखापरीक्षा द्वारा वर्ष 2016-17 के दौरान बताई गई वसूलियों, जो विभाग द्वारा स्वीकार की गईं एवं निष्पादित वसूलियों के ब्यौरे निम्नानुसार हैं:

तालिका-1.4: लेखापरीक्षा के आग्रह पर की गई वसूलियां दर्शाता विवरण

(₹ करोड़ में)

विभाग	2016-17 में बताई गई वसूलियां			2016-17 के दौरान स्वीकृत वसूलियां			2016-17 के दौरान की गई वसूलियां		
	लेखापरीक्षा रिपोर्ट	निरीक्षण रिपोर्ट	लेखापरीक्षा रिपोर्ट	निरीक्षण रिपोर्ट	लेखापरीक्षा रिपोर्ट	निरीक्षण रिपोर्ट	लेखापरीक्षा रिपोर्ट	निरीक्षण रिपोर्ट	कुल
सरकारी विभाग	5.48	145.60	151.08	5.48	143.05	148.53	शून्य	1.14	1.14
कुल	5.48	145.60	151.08	5.48	143.05	148.53	शून्य	1.14	1.14

1.9 लेखापरीक्षा पर सरकार की प्रतिक्रिया

सरकार (वित्त विभाग) द्वारा जारी की गई लेखापरीक्षा टिप्पणियों/ निरीक्षण रिपोर्टों (आईआर) के शीघ्रता से निपटान हेतु अनुदेशों की हस्तपुस्तिका में निर्धारित नियमों एवं प्रक्रियाओं का अनुपालन करते हुए उपचारात्मक/ आशोधन कार्रवाई सुनिश्चित करने के लिए महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा जारी आईआर पर कार्यकारी अधिकारी द्वारा शीघ्र उत्तर देने का प्रावधान किया गया है। कार्यालय अध्यक्षों और अगले उच्च अधिकारियों से आईआर में निर्दिष्ट टिप्पणियों का अनुपालन करने और त्रुटियों को परिशोधित करने और उनके अनुपालन की सूचना महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को देने की अपेक्षा की जाती है।

नमूना लेखापरीक्षा के परिणामों के आधार पर 1998-2017 की अवधि से संबंधित 10,625 आईआर में निर्दिष्ट 43,206 लेखापरीक्षा टिप्पणियों जो 31 मार्च 2017 को अधिशेष थी निम्नानुसार है:

तालिका-1.5: 31 मार्च 2017 की समाप्ति पर बकाया लेखापरीक्षा टिप्पणियां दर्शाते ब्यौरे

क्षेत्र का नाम	आदि शेष (1 अप्रैल 2016)		वर्ष 2016-17 के दौरान संयोजन		वर्ष 2016-17 के दौरान निपटाए गए		अंत शेष (31 मार्च 2017)	
	निरीक्षण रिपोर्टों की संख्या	पैराग्राफों की संख्या	निरीक्षण रिपोर्टों की संख्या	पैराग्राफों की संख्या	निरीक्षण रिपोर्टों की संख्या	पैराग्राफों की संख्या	निरीक्षण रिपोर्टों की संख्या	पैराग्राफों की संख्या
सामाजिक क्षेत्र (गैर-पीएसयू)	4,709	20,430	581	3,956	282	2,328	5,008	22,058
सामान्य क्षेत्र (गैर-पीएसयू)	1,572	4,973	103	422	131	656	1,544	4,739
आर्थिक क्षेत्र (गैर-पीएसयू)	4,076	16,550	177	1,638	180	1,779	4,073	16,409
कुल	10,357	41,953	861	6,016	593	4,763	10,625	43,206

पैराग्राफों का बड़ी संख्या में लंबन लेखापरीक्षा हेतु सरकारी विभागों की प्रतिक्रिया में कमी को दर्शाता है। सरकार को इस मामले पर विचार-विमर्श करना चाहिए और

विभागों से समय बाधित तरीके से लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर उचित प्रतिक्रिया सुनिश्चित करने हेतु प्रणाली को ठीक करना चाहिए।

1.10 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

1.10.1 स्वप्रेरणा से की गई कार्रवाई टिप्पणियां प्रस्तुत न करना

विभिन्न लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में चर्चा किए गए मामलों पर कार्यकारी अधिकारी की जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए राज्य सरकार (वित्त विभाग) ने इस पर ध्यान दिए बिना कि इन समितियों द्वारा चर्चा की गई थी या नहीं, लोक लेखा समिति (पीएसी)/ सार्वजनिक उपक्रमों पर समिति (सीओपीयू) के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शाए गए सभी लेखापरीक्षा पैराग्राफों पर स्वप्रेरणा से की गई कार्रवाई टिप्पणियों (एटीएन) प्रस्तुत करने हेतु प्रशासनिक विभागों को जून 1997 में अनुदेश जारी किए थे। इन एटीएन को राज्य विधान मंडल में लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रस्तुतिकरण की तिथि से तीन माह की अवधि में महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा यथावत जांच के बाद इन समितियों के समक्ष प्रस्तुत किया जाना होता है।

तथापि, यह देखा गया कि 2000-01 से 2015-16⁴ तक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के सिविल अध्याय में दर्शाए गए 495 लेखापरीक्षा पैराग्राफों में से 139 लेखापरीक्षा पैराग्राफों के संबंध में स्व प्रेरणा से एटीएन 30 सितंबर 2017 तक प्राप्त नहीं हुए थे।

1.10.2 पीएसी की सिफारिशों पर की गई कार्रवाई

पीएसी/ सीओपीयू द्वारा चर्चा किए गए लेखापरीक्षा पैराग्राफों के संबंध में उनके द्वारा की गई टिप्पणियों/ सिफारिशों पर महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा यथावत जांच के बाद की गई कार्रवाई टिप्पणियों को इन टिप्पणियों/ सिफारिशों की तिथि से छह माह के अंदर इन समितियों के समक्ष प्रस्तुत किया जाना होता है। वर्ष 2000-01 से 2015-16 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के सिविल अध्यायों में दर्शाए गए 495 लेखापरीक्षा पैराग्राफों में से केवल 228 लेखापरीक्षा पैराग्राफों पर 30 सितंबर 2017 तक पीएसी द्वारा चर्चा की गई है। पीएसी द्वारा 185 लेखापरीक्षा पैराग्राफों से संबंधित सिफारिशों की गई है। तथापि, समितियों की सिफारिशों पर एटीएन 146 पैराग्राफों के संबंध में राज्य सरकार से लंबित हैं।

1.11 स्वायत्त निकायों द्वारा वार्षिक लेखाओं की प्रस्तुति न करना/ विलंब से प्रस्तुत करना

31 मार्च 2017 तक लेखापरीक्षा में 20 निकायों के कुल 606 वार्षिक लेखे प्रतीक्षित थे। सीएजी के डीपीसी अधिनियम, 1971 की धारा 19(3) और 20(1) के अंतर्गत

⁴ 4 जुलाई 2017 को जम्मू और कश्मीर राज्य विधान मंडल में प्रस्तुत

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा लेखापरीक्षा हेतु अपेक्षित दस स्वायत्त निकायों ने भी वार्षिक लेखे प्रस्तुत नहीं किए थे, जो निम्नानुसार हैं:

तालिका-1.6: स्वायत्त निकायों द्वारा लेखों का अप्रस्तुतिकरण

क्रम.सं.	निकाय/ प्राधिकरण का नाम	वर्ष संख्या में विलंब	लेखों की संख्या	2016-17 के दौरान अनुदान (₹ करोड़ में)
1.	लद्दाख स्वायत्त पहाड़ी क्षेत्र विकास परिषद, लेह	1-22	22	265.03
2.	लद्दाख स्वायत्त पहाड़ी क्षेत्र विकास परिषद, कारगिल	1-13	13	266.11
3.	प्रतिपूरक वनरोपण प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण	1-8	08	एनए ⁵
4.	कृषि विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी का शेर-ए-कश्मीर विश्वविद्यालय, श्रीनगर	1-6	06	154.00
5.	कृषि विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी का शेर-ए-कश्मीर विश्वविद्यालय, जम्मू	1-2	02	70.50
6.	ईपीएफ बोर्ड, श्रीनगर	1-10	10	एनए
7.	जम्मू और कश्मीर राज्य आवासीय बोर्ड	1-4	04	एनए
8.	खादी और ग्रामोद्योग बोर्ड	01	01	13.11
9.	भवन एवं अन्य निर्माण संबंधी मजदूर कल्याण बोर्ड	1-3	03	एनए
10.	राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण (एसएलएसए)	01	01	एनए
	कुल		70	768.75

लद्दाख स्वायत्त पहाड़ी क्षेत्र विकास परिषद (एलएएचडीसी), लेह और एलएएचडीसी, कारगिल की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को सौंपी गई है। एलएएचडीसी, लेह इसके आरंभ अर्थात् 1995-96 से ही लेखापरीक्षा हेतु लेखे प्रस्तुत करने में विफल रहा है, यद्यपि परिषद को पर्याप्त राशि का भुगतान किया जा रहा है और वर्ष के अंत में अव्ययित शेष राज्य के लोक लेखा में गैर-व्ययगमन योग्य निधि में क्रेडिट रहता है। यही स्थिति एलएएचडीसी, कारगिल के संबंध में है जो 2004-05 में अस्तित्व में आई और लेखे इसके आरंभ से ही बकाया थे।

राज्य बजट से पर्याप्त निधि प्राप्त करने वाले इन निकायों द्वारा लेखाओं के अप्रस्तुतिकरण/ विलंब से प्रस्तुतिकरण गंभीर वित्तीय अनियमितता है जो वर्षों से जारी है। अननुपालन के मद्देनजर, इन सांविधिक निकायों के लेखापरीक्षित लेखे अभी

⁵ अनुपलब्ध

तक राज्य विधान मंडल के समक्ष प्रस्तुत नहीं किए गए हैं जैसा कि उन संविधियों के अंतर्गत अपेक्षित है जिनके अंतर्गत इन निकायों का गठन किया गया था। इससे राज्य विधान मंडल ने उनके कार्यकलापों एवं वित्तीय निष्पादन का मूल्यांकन करने का अवसर खो दिया।

1.12 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में दर्शाई गई समीक्षाओं और पैराग्राफों के वर्ष-वार ब्यौरे

पिछले दो वर्षों के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में दर्शाई गई निष्पादन समीक्षाओं और लेखापरीक्षा पैराग्राफों के धन मूल्य सहित वर्ष-वार ब्यौरे निम्नानुसार हैं:

तालिका-1.7: 2014-16 के दौरान लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शाई गई निष्पादन समीक्षाओं और लेखापरीक्षा पैराग्राफों के ब्यौरे

वर्ष	निष्पादन लेखापरीक्षा		लेखापरीक्षा पैराग्राफ		प्राप्त उत्तर	
	संख्या	धन मूल्य (₹ करोड़ में)	संख्या	धन मूल्य (₹ करोड़ में)	निष्पादन लेखापरीक्षा	ड्राफ्ट पैराग्राफ
2014-15	4	846.15	25	409.12	3	13
2015-16	3 ⁶	1072.58	23	414.50	1	14

इस प्रतिवेदन में ₹4,011.31 करोड़ धन मूल्य की चार निष्पादन लेखापरीक्षाएं एवं 27 लेखापरीक्षा पैराग्राफ शामिल किए गए हैं। उत्तर जहां कहीं भी प्राप्त हुए हैं, उचित स्थान पर शामिल किए गए हैं।

⁶ 04 जुलाई 2017 को जम्मू और कश्मीर राज्य विधान मंडल में प्रस्तुत 31 मार्च 2016 को समाप्त वर्ष हेतु जम्मू और कश्मीर राज्य में आपदा प्रबंधन पर की गई निष्पादन लेखापरीक्षा शामिल है

अध्याय-II
निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय-II

निष्पादन लेखापरीक्षा

वन, पर्यावरण एवं पारिस्थितिकी विभाग

2.1 राष्ट्रीय वनीकरण कार्यक्रम

राष्ट्रीय वनीकरण कार्यक्रम (एनएपी) को पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एमओईएफसीसी), भारत सरकार (जीओआई) की चार केंद्र द्वारा प्रायोजित वनरोपण योजनाओं (सीएसएस)¹ के विलय द्वारा 10वीं पंचवर्षीय योजना (2002-2007) में प्रतिपादित किया गया था। एनएपी के उद्देश्यों में वन संसाधनों का संधारणीय विकास एवं प्रबंधन, वन एवं वृक्षाच्छादन (एफटीसी) में वृद्धि और/ या सुधार और विकेंद्रीकृत/ सहभागी वन प्रबंधन को संस्थागत करके निम्न स्तर के वनों एवं अन्य क्षेत्रों का पुनर्वास तथा उपजीवन सुधार प्रक्रिया की पूर्ति करना शामिल है। 2012-17 की अवधि को शामिल करते हुए राष्ट्रीय वनीकरण कार्यक्रम (एनएपी) की निष्पादन लेखापरीक्षा दिसंबर 2016 से मई 2017 तक की गई थी। इस निष्पादन लेखापरीक्षा के कुछ प्रमुख बिंदु निम्नानुसार हैं:

प्रमुख बिंदु

- राज्य के भौगोलिक क्षेत्र में समग्र वन आवरण में 2009 में 16.09 प्रतिशत से 2015 में 15.78 प्रतिशत तक कमी आई थी। राष्ट्रीय वन नीति, 1988 के अनुसार वन एवं वृक्षावरण के अंतर्गत कवर करने हेतु राज्य की पहाड़ियों में 66 प्रतिशत भौगोलिक क्षेत्र के लक्ष्य के प्रति केवल 24.02 प्रतिशत ही वन एवं वृक्षावरण के तहत था, जिससे परिकल्पित लक्ष्य में 41.98 प्रतिशत की कमी थी।

(पैराग्राफ: 2.1.6.1)

- सात वन विकास एजेंसियों को इस तथ्य के बावजूद 2010-17 के दौरान राज्य वन विकास एजेंसी द्वारा राष्ट्रीय वनीकरण कार्यक्रम के दायरे में नहीं लाया जा सका कि पांच वन विकास एजेंसियों ने राज्य वन विकास एजेंसी को ₹37.59 करोड़ की लागत पर उनकी योजनाएं (2010-15) तैयार एवं प्रस्तुत की थी जिसे राष्ट्रीय वनरोपण एवं पारिस्थितिकी बोर्ड को नहीं भेजा गया था।

(पैराग्राफ: 2.1.6.1)

¹ एकीकृत वनरोपण एवं पारिस्थितिकी विकास परियोजना योजना (आईईपीएस), क्षेत्र उन्मुख ईंधन लकड़ी एवं पशुचारा परियोजना योजना (एओएफएफपीएस), नान टिंबर वन उत्पाद का संरक्षण एवं विकास (एनटीएफपी) जिसमें औषधीय पौधे योजना और निम्न स्तरीय वनों के पुनः सृजन में अनुसूचित जनजाति एवं गरीब ग्रामीणों का संगठन (एएसटीआरपी) शामिल है

- राज्य वन विकास एजेंसी द्वारा राष्ट्रीय वनरोपण और पारिस्थितिकी विकास बोर्ड से प्राप्त निधियों को वन विकास एजेंसियों को विषमतापूर्वक तरीके से आबंटित किया गया था। राष्ट्रीय वनरोपण एवं पारिस्थितिकी विकास बोर्ड द्वारा राज्य वन विकास एजेंसी को 15 वन विकास एजेंसियों के लिए ₹4.44 करोड़ के निर्गमन के प्रति केवल ₹1.80 करोड़ (2013-14) ही जारी किए गए थे, जबकि नौ वन विकास एजेंसियों के लिए ₹5.46 करोड़ के निर्गमन के प्रति ₹9.23 करोड़ (2011-14) ही जारी किए गए थे।

(पैराग्राफ: 2.1.7.2)

- राज्य वन विकास एजेंसी द्वारा 265 दिनों तक ₹24.46 करोड़ की निधि रोक कर रखी गई थी। इसके अतिरिक्त वन विकास एजेंसी द्वारा ग्रामीण वन समितियों को ₹6.30 करोड़ के भुगतान में 681 दिनों तक का विलंब हुआ था। राज्य वन विकास एजेंसी द्वारा राष्ट्रीय वनरोपण एवं पारिस्थितिकी विकास बोर्ड को वार्षिक कार्यों के कार्यक्रम की प्रस्तुति में विलंब के परिणामस्वरूप 2010-15 के दौरान ₹11.72 करोड़ का अनुदान प्राप्त नहीं हुआ।

(पैराग्राफ: 2.1.7.2 और 2.1.7.6)

- वन विकास एजेंसियों द्वारा न तो पंचवर्षीय परिप्रेक्ष्य योजना और न ही वार्षिक परिचालन योजना तैयार की गई थी। केवल वन प्रादेशिक क्षेत्र का वार्षिक कार्यों का कार्यक्रम तैयार किया गया था और वह भी ग्रामीण वन समितियों/सशक्त ग्राम सदस्यों के परामर्श के बिना। एन्ट्री पॉयन्ट कार्यकलापों को करने हेतु 10 वन विकास एजेंसियों के वार्षिक कार्यों के कार्यक्रम में ₹1.03 करोड़ के अनुमोदन के बावजूद लेखापरीक्षा में नमूना जांच की गई 11 वन विकास एजेंसियों में से किसी में भी कोई एन्ट्री पॉयन्ट कार्यकलाप नहीं किए गए थे।

(पैराग्राफ: 2.1.8.1 और 2.1.8.4)

- कौशल विकास हेतु कोई प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण उपाय नहीं किए गए थे क्योंकि लेखापरीक्षा में नमूना जांच की गई 11 वन विकास एजेंसियों द्वारा कार्यों के कार्यक्रम में कोई प्रावधान नहीं किया गया था। वृक्षारोपण का वर्ष/ उपखंड/ प्रजाति-वार और भू-संदर्भ के ब्यौरे दर्शाने वाले किसी वृक्षारोपण जर्नल का रख-रखाव नहीं किया गया था, जिससे वृक्षारोपण के नश्वरता की तुलना में उत्तरजीविता की निगरानी के लिए प्रभाव निर्धारण का विश्लेषण नहीं किया जा सका।

(पैराग्राफ: 2.1.8.5 और 2.1.8.8)

- राज्य वन विकास एजेंसी द्वारा जुलाई 2010 में इसके आरंभ से ही कोई वार्षिक रिपोर्ट तैयार नहीं की गई थी। शासन निकाय की बैठक सात बार की बजाय केवल

एक बार (अप्रैल 2014) हुई थी जबकि कार्यकारी निकाय ने 2010-16 के दौरान कम से कम 27 बैठकों के बजाय केवल पांच बैठकें की थी।

(पैराग्राफ: 2.1.9.3)

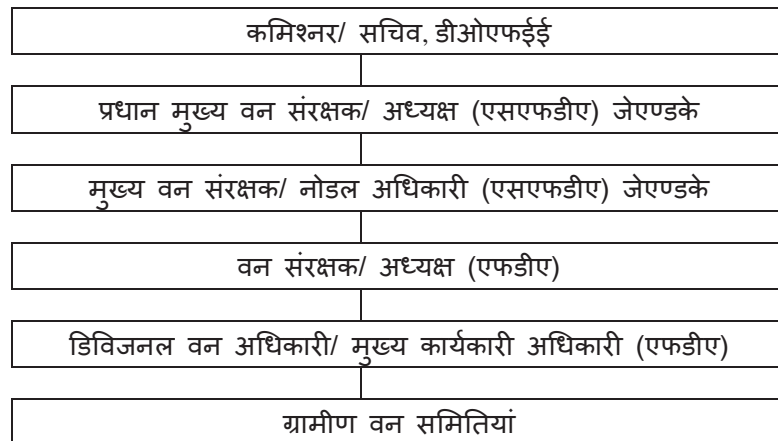
2.1.1 प्रस्तावना

एमओईएफसीसी के राष्ट्रीय वनरोपण एवं परिस्थितिकी विकास बोर्ड (एनएईबी) द्वारा एनएपी पूर्णतः वित्तपोषित कार्यक्रम के रूप में परिचालित है। वन विकास एजेंसियों (एफडीए) और संयुक्त वन प्रबंधन समितियों² (जेएफएमसी), जो परियोजना कार्यान्वयन एजेंसियां (पीआईए) हैं, के द्विस्तरीय ढाँचा द्वारा एनएपी कार्यान्वयन की पिछली प्रथा के प्रति राष्ट्रीय स्तर की संचालन समिति (एनएलएससी) ने राज्य स्तरों पर स्वायत्त निकाय के रूप में राज्य वन विकास एजेंसी (एसएफडीए) के गठन का निर्णय लिया (जून 2008)। जम्मू और कश्मीर (जेएण्डके) एसएफडीए का गठन जुलाई 2010 में किया गया था और एनएपी का कार्यान्वयन अब तीन-स्तरीय सेट-अप अर्थात् राज्य स्तर पर एसएफडीए, वन डिविजन स्तर पर एफडीए और ग्रामीण स्तर पर ग्रामीण वन समितियों (वीएफसी) द्वारा किया जा रहा है। तीन-स्तरीय संरचना के साथ एनएपी का लक्ष्य उचित वनरोपण कार्यक्रमों की योजना बनाने, निर्णय लेने और कार्यान्वयन से संबंधित प्रक्रिया में समुदाय की अधिक भागीदारी प्राप्त करना है।

2.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

वन पर्यावरण एवं पारिस्थितिकी विभाग (डीओएफईई), जम्मू और कश्मीर सरकार एनएपी के कार्यान्वयन हेतु उत्तरदायी है। एनएपी के कार्यान्वयन हेतु संगठनात्मक ढाँचा निम्नानुसार है:

चार्ट-2.1.1



² जम्मू और कश्मीर में ग्रामीण वन समिति (वीएफसी) कहा जाता है

2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

एनएपी की निष्पादन लेखापरीक्षा (पीए) यह सुनिश्चित करने के उद्देश्य से की गई थी कि क्या:

- वनरोपण के माध्यम से वनाच्छादन के लिए निर्धारित लक्ष्य प्राप्त हुए थे और क्या राज्य वन नीति (एसएफपी-2011) के कार्यान्वयन की निगरानी और समीक्षा हेतु तंत्र मौजूद था;
- एनएपी और वन प्रबंधन के कार्यान्वयन की योजना पर्याप्त थी और क्या विभिन्न योजनाओं/ कार्यक्रमों के लक्ष्य और उद्देश्यों की ऑवरलैपिंग से बचने के लिए प्रणाली मौजूद थी;
- वित्तीय प्रबंधन कुशल एवं प्रभावी था;
- कार्यक्रम के लक्ष्यों के प्रतिपादन से संबंधित कार्यान्वयन प्राप्त हुआ था;
- आंतरिक नियंत्रण और निगरानी तंत्र पर्याप्त और प्रभावी थे, और
- भौमिक पारिस्थितिकी तंत्र के सतत उपयोग, वनों के संधारणीय प्रबंधन, मरुस्थलीकरण का संयोधन और भूमि अपकर्ष को रोकने और पूर्णतया बदलने को संरक्षण, पुनरुद्धार और प्रोत्साहन से संबंधित सतत विकास लक्ष्यों (एसडीजी) को प्राप्त करने की तत्परता व प्रगति थी।

2.1.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

एनएपी की निष्पादन लेखापरीक्षा नोडल अधिकारी एसएफडीए, एफडीए³ के चार अध्यक्षों और 11 एफडीए⁴ के अभिलेखों की नमूना जांच द्वारा की गई थी जिनका चयन उच्चतम वित्तपोषण और उच्चतम वन क्षेत्र कवर के आधार पर किया गया था। इसके अलावा, जम्मू और कश्मीर सरकार के कमिश्नर/ सचिव, डीओएफईई, जम्मू और कश्मीर के मुख्य वन संरक्षकों और तीन एफडीए⁵ से सुसंगत सूचना एकत्र की गई थी। जम्मू और कश्मीर सरकार के कमिश्नर/ सचिव के साथ 8 दिसंबर 2016 को एक एन्ट्री कॉन्फ्रेंस आयोजित की गई थी जिसमें डीओएफईई से लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा मानदंड, कार्यक्षेत्र, कवरेज और कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई थी। 21 नवंबर 2017 को आयोजित की गई एग्जिट कॉन्फ्रेंस में लेखापरीक्षा के परिणामों पर चर्चा की गई थी। विभागीय, प्राधिकारियों से प्राप्त उत्तरों को प्रतिवेदन में उचित स्थान पर शामिल कर लिया गया है।

³ वन संरक्षक (सीएफ) दक्षिण (बिजबेहारा), सीएफ-श्रीनगर, सीएफ-जम्मू एवं सीएफ-पश्चिम सर्कल राजौरी
⁴ बांडीपुरा, बारामूला, बडगाम, कुलगाम, टंगमर्ग, रामनगर, रियासी, राजौरी, उधमपुर, किशतवाड़ और जम्मू
⁵ शौपियां, लिदर और सिंध (उनके अध्यक्षों के माध्यम से एकत्र वास्तविक एवं वित्तीय विवरण)

2.1.5 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा को निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त मानदंड के प्रति बेंचमार्क किया गया था:

- राष्ट्रीय वन नीति, राज्य वन नीति और एसएफडीए की वार्षिक/ प्रगति रिपोर्ट;
- राष्ट्रीय वनीकरण कार्यक्रम, संशोधित परिचालन दिशानिर्देश-2009;
- राज्य और केंद्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु समय-समय पर जारी की गई सरकारी अधिसूचनाएं एवं अनुदेश;
- कार्यान्वयन एजेंसियों की नीतियां, नियम एवं विनियम, और
- जम्मू और कश्मीर राज्य की वित्तीय नियमावली।

2.1.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.6.1 एनएपी और वन प्रबंधन के कार्यान्वयन हेतु संस्थागत तंत्र और योजना

जम्मू और कश्मीर राज्य का कुल भौगोलिक क्षेत्र 1,01,388 वर्ग किलोमीटर (वर्ग कि.मी) है। 2009 और 2015 को राज्य में तीन क्षेत्रों (जम्मू, कश्मीर और लद्दाख) में वन आवरण के ब्यौरे निम्नानुसार हैं:

तालिका-2.1.1: वन आवरण विवरणी के ब्यौरे

क्षेत्र	(आंकड़े, वर्ग कि.मी में)			
	जम्मू	कश्मीर	लद्दाख	कुल
वन आवरण- अप्रैल 2009	11,210	4,974	125	16,309
वन आवरण- अप्रैल 2015	10,841	5,029	134	16,004
कुल भौगोलिक क्षेत्र	26,293	15,948	59,147	1,01,388
कुल भौगोलिक क्षेत्र में वन आवरण की प्रतिशतता (अप्रैल 2009)	42.63	31.19	0.21	16.09
कुल भौगोलिक क्षेत्र में वन आवरण की प्रतिशतता (अप्रैल 2015)	41.23	31.53	0.23	15.78

- देश में भौगोलिक क्षेत्र में समग्र वन आवरण में 21.02 से 21.34 प्रतिशत (2009 से 2015) तक वृद्धि हुई थी जबकि राज्य में इसमें 16.09 से 15.78 प्रतिशत की गिरावट आई थी।
- राज्य में बढ़ते हुए स्टॉक⁶ में 462.42 मिलियन सीयूएम (1993) से 236.82 मिलियन सीयूएम (2015) तक महत्त्वपूर्ण कमी आई थी।
- राष्ट्रीय वन नीति (एनएफपी) 1988 का लक्ष्य राज्य के पहाड़ी क्षेत्र के दो-तिहाई अर्थात 66 प्रतिशत भौगोलिक क्षेत्र को वन एवं वृक्ष आवरण के अंतर्गत लाना था।

⁶ बढ़ते हुए स्टॉक में एलओसी के बाहर के वृक्षों सहित वनों से बाहर के वृक्ष (टीओएफ) शामिल हैं

इसके प्रति राज्य का केवल 24.02 प्रतिशत⁷ ही वन और वृक्ष आवरण के अंतर्गत है।

जनवरी 2011 में अपनी पहली राज्य वन नीति (एसएफपी) तैयार करने से पूर्व जम्मू और कश्मीर का मार्गदर्शन एनएफपी, 1988 द्वारा किया गया था। एनएफपी/एसएफपी का लक्ष्य विभिन्न नीति और कार्यक्रम में मध्यस्थता के माध्यम से राज्य (पहाड़ी क्षेत्र) में वन आवरण में वृद्धि करना है।

एनएपी के अंतर्गत वन प्रबंधन के संस्थागत तंत्र और योजना से संबंधित लेखापरीक्षा परिणाम निम्नानुसार हैं:

तालिका-2.1.2: एनएपी के अंतर्गत वन प्रबंधन हेतु संस्थागत तंत्र एवं योजना

क्रम. सं.	मानदंड/ विवरण	टिप्पणियां	प्रबंधन का जवाब और लेखापरीक्षा की टिप्पणियां
1.	राज्य स्तरीय संचालन समिति (एसएलएससी) का गठन-एनएपी की प्रगति की निगरानी हेतु एसएलएससी का गठन किया जाना था।	राज्य के मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एसएलएससी की स्थापना नहीं की गई थी (जुलाई 2017)। अतः कोई निगरानी नहीं हुई।	प्रबंधन ने उत्तर दिया कि एसएलएससी के गठन हेतु सम्बन्धित संस्थानों से चर्चा की जाएगी।
2.	वन और इसके निकटवर्ती क्षेत्रों के प्रावरण का एसएफडीए द्वारा विहंगावलोकन	एसएफडीए को एफडीए की स्थापना में सहायता करनी थी। इसके अतिरिक्त एसएफडीए को एफडीए में वीएफसी की भागीदारी को सरल बनाना था। इसके अलावा, प्रधान मुख्य वन संरक्षक/ एसएफडीए के अध्यक्ष ने मुख्य वन संरक्षक, कश्मीर और जम्मू द्वारा सभी एफडीए के एनएपी की समीक्षा करने की आवश्यकता पर बल दिया था (अक्टूबर 2010)। छः वर्ष ⁸ बीत जाने के बावजूद सात एफडीए ⁹ को 2010-17 के दौरान एसएफडीए द्वारा एनएपी के दायरे में नहीं लाया गया था यद्यपि एसएफडीए के गठन से पूर्व ये एफडीए परिचालित थे। यह भी देखा गया कि सात एफडीए में से पांच एफडीए ने एसएफडीए को इसके गठन पर ₹37.59 करोड़ ¹⁰ लागत की उनकी योजनाएं प्रस्तुत की थी। तथापि, इन एफडीए की योजनाओं को एसएफडीए द्वारा एनएईबी को नहीं भेजा गया था। इसने एनएपी के अंतर्गत आने वाले वन और इसके निकटवर्ती क्षेत्र के आवरण में एसएफडीए के विहंगावलोकन को दर्शाया	प्रबंधन ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार कर लिया और बताया कि भविष्य में इन सभी एफडीए को एनएपी के लाभ लेने हेतु एनएपी के अंतर्गत आने वाले उनके वन और इसके निकटवर्ती क्षेत्रों के संबंध में प्रस्ताव रखने का निर्देश दिया जाएगा।

⁷ वन आवरण (16,004 वर्ग किलोमीटर) और वृक्ष आवरण (8,354 वर्ग किलोमीटर)/ राज्य का कुल भौगोलिक क्षेत्र (1,01,388 वर्ग कि.मी)

⁸ जुलाई 2010 में एसएफडीए के गठन से

⁹ लिदर, अनंतनाग, शापिया, लंगेट, सिंध, लेह तथा कारगिल

¹⁰ योजना अवधि (2010-15) (लंगेट; ₹5.02 करोड़; लिदर ₹8.12 करोड़; अनंतनाग ₹8.12 करोड़; शोपियां ₹9.00 करोड़ तथा सिंध ₹7.33 करोड़)

क्रम सं.	मानदंड/ विवरण	टिप्पणियां	प्रबंधन का जवाब और लेखापरीक्षा की टिप्पणियां
		तथा इसके परिणामस्वरूप इन एफडीए के अधिकार क्षेत्र/ प्रादेशिक डिविजनों के तहत आने वाले क्षेत्र एनएपी सुविधाओं से वंचित रह गए।	
3.	वीएफसी का गठन-एनएपी दिशानिर्देशों में वीएफसी की परिकल्पना ग्राम स्तरों पर कार्यान्वयन एजेंसी के रूप में की गई है। वीएफसी के संघटन और कार्यों को उस राज्य में वीएफसी के आदेशों द्वारा शासित किया जाना था। 1999 के एसआरओ 17 के माध्यम से संशोधित 1992 के एसआरओ-61 में निम्न स्तर के वनों की सुरक्षा और प्रबंधन हेतु इसके किनारों पर रहने वाले लोगों की ग्राम समितियों के गठन का प्रावधान किया गया था। प्रत्येक ग्राम समिति में 11 से 15 परिभाषित सदस्यों की एक कार्यकारी समिति (ईसी) होगी जिसका चुनाव संबंधित ग्रामीणों द्वारा तीन वर्षों में एक बार किया जाएगा।	11 एफडीए में 426 वीएफसी का गठन 2007 के दौरान और इसके पूर्व किया गया था, तथापि, समितियों के सदस्यों के विवरणों और उनके चुनाव/ उप-चुनाव से संबंधित पूर्ण ब्यौरों का रख-रखाव नहीं किया गया था। 2007 के पश्चात कोई चुनाव नहीं हुए थे। केवल 241 वीएफसी को निधियां उपलब्ध कराई गई थी, या तो 185 वीएफसी (43 प्रतिशत) निष्क्रिय हो गई थी/ कार्य नहीं कर रही थी या एफडीए/ एसएफडीए द्वारा कोई निधि उपलब्ध ही नहीं कराई गई थी। एफडीए राजौरी में इसकी सभी 25 वीएफसी परिचालित थी।	नोडल अधिकारी, एनएपी ने उत्तर दिया कि राज्य में व्याप्त स्थितियों के कारण वीएफसी के चुनाव/ उप-चुनाव सुनिश्चित नहीं किया जा सका। तथापि, एफडीए को चुनाव के लिए उपाय करने/ यथाशीघ्र पुनर्गठन करने का निर्देश दिया जाएगा और सभी वीएफसी को निधियां भी उपलब्ध कराई जाएगी।
4.	एफडीए द्वारा वीएफसी के साथ समझौता ज्ञापन (एमओयू) - एफडीए को वीएफसी के साथ समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर करने थे जिसमें वीएफसी से ऐसे मामलों में अपनाई गई प्रक्रिया सहित उनके असंतोषजनक प्रदर्शन पर वित्तपोषण रोकने और वापस लेने के एफडीए के अधिकार सहित अनुरूप बातों के साथ-साथ पारस्परिक दायित्व, अधिकार और भूमिकाएँ दर्शाई गईं हो। बदले में एफडीए को एसएफडीए के साथ भी ऐसा ही एमओयू हस्ताक्षरित करना था।	11 एफडीए में वीएफसी और एफडीए के बीच या एफडीए और एसएफडीए के बीच किसी समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर नहीं किए गए थे। एफडीए ने सोसायटी मोड की बजाय सरकारी विभाग मोड में डीएफओ के रूप में परिचालन किया था और कार्यक्रम के अन्य उद्देश्यों को अनदेखा करते हुए, उनकी वन प्रादेशिक डिविजनों से संबंधित कार्यों में भाग लिया।	नोडल अधिकारी, एनएपी ने बताया (जुलाई 2017) कि सभी एफडीए को नोडल अधिकारी, एसएफडीए और लेखापरीक्षा को सूचना के अंतर्गत आवश्यक कार्य करने का निर्देश दिया जाएगा।

इस प्रकार, एनएपी के कार्यान्वयन हेतु संस्थागत तंत्र और प्रभावी वन प्रबंधन कमजोर था और कई मामलों में मौजूद ही नहीं था, जिसने कार्यक्रम के कार्यान्वयन को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया है जिसके ब्यौरे अगले पैराग्राफों में दिए गए हैं।

2.1.7 वित्तीय प्रबंधन

2.1.7.1 निधियों का प्रतिधारण

(i) एसएफडीए के सदस्य सचिव/ प्रधान मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सीईओ) इसके वित्तीय मामलों के लिए उत्तरदायी है। निधियों को सदस्य सचिव/ प्रधान मुख्य कार्यकारी अधिकारी के अधिकार में रखा जाता है जो एनएपी के क्रियान्वयन हेतु वीएफसी को आगे निर्गमन हेतु एफडीए को निधियां निगमित करते हैं। सदस्य सचिव/ प्रधान मुख्य कार्यकारी अधिकारी, एसएफडीए मार्च 2014 तक एनएईबी से सीधे सहायता अनुदान प्राप्त कर रहे थे। केंद्रीय अनुदानों की अप्रैल 2014 से कोषागार रूट से रूटिंग के कारण प्रशासनिक विभाग के माध्यम से एसएफडीए को आगे धन जारी करने के लिए राज्य के वित्त विभाग को अनुदान जारी किए गए थे। एसएफडीए द्वारा प्राप्त और जारी किए गए सहायता अनुदान की स्थिति (2010-17) नीचे दर्शाई गई है:

तालिका-2.1.3: एनएपी के अंतर्गत प्राप्त और जारी किए गए सहायता अनुदान के ब्यौरे

(₹ लाख में)

वर्ष	आदि शेष	प्राप्तियां	अन्य प्राप्तियां	एफडीए से प्रतिदाय	कुल उपलब्धता	निर्गमन/ भुगतान	अंत शेष	उपलब्धता के प्रति कम उपयोग की प्रतिशतता
2010-11	0.01	398.61	0.00	1.95	400.57	394.34	6.23	2
2011-12	6.23	682.55	10.00	279.80	978.58	257.07	721.51	74
2012-13	721.51	337.00	117.50	0.00	1,176.01	1,067.05	108.96	9
2013-14	108.96	810.82	0.00	9.34	929.12	881.29	47.83	5
2014-15	47.83	0.00	0.00	131.88	179.71	169.05	10.66	6
2015-16	10.66	359.46 ¹¹	0.00	0.00	370.12	364.12	6.00	2
2016-17	6.00	0.00	0.00	73.02	79.02	0.44	78.58	99
कुल		2,588.44	127.50	495.99	4,113.13	3,133.36		

जैसे कि उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है, 2011-12 के दौरान उपलब्ध निधियों का 74 प्रतिशत और 2016-17 के दौरान 99 प्रतिशत अप्रयुक्त रह गया और एसएफडीए स्तर पर प्रतिधारित रह गया था। इसके अलावा चूंकि एसएफडीए द्वारा एफडीए/ वीएफसी को निधि जारी करने/ आबंटन को एफडीए/ वीएफसी द्वारा वास्तविक व्यय सुनिश्चित करने के बाद व्यय की बुकिंग की बजाय इसकी लेखा बहियों में व्यय के रूप में माना गया था, अतः 2011-2016 के दौरान समाप्त वित्तीय वर्षों की समाप्ति पर भी 11 एफडीए/ वीएफसी के पास काफी अव्ययित शेष पाए गए थे जिसे (परिशिष्ट-2.1.1) में दर्शाया गया है।

(ii) लेखापरीक्षा में एफडीए के अध्यक्ष/ सीईओ के संयुक्त खातों में निधियों का अवरोधन पाया गया था। उदाहरणार्थ, एफडीए, जम्मू के संयुक्त खाते में ₹ तीन लाख

¹¹ 2014-15 से संबंधित 2015-16 में जमा

2010-11 से छह वर्षों तक रखे हुए थे, अध्यक्ष एफडीए, टंगमर्ग द्वारा 2015-16 में प्राप्त रूसात लाख वीएफसी को जारी नहीं किए गए थे (जुलाई 2017) और अध्यक्ष, एफडीए, बांदीपोरा द्वारा दिसंबर 2012 में प्राप्त किए गए ₹16 लाख लगभग 546 दिनों (जुलाई 2014 तक) के लिए प्रतिधारित थे और बाद में एसएफडीए को वापस कर दिए गए थे। यहां तक कि जुलाई 2017 को 34 वीएफसी के पास अप्रैल 2011 से लगभग रूसात लाख का अव्ययित शेष/ अवरोधन था जैसे कि 11 एफडीए में से चार एफडीए¹² की नमूना जांच के दौरान देखा गया था।

(iii) लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि एनएपी के अंतर्गत एनएईबी द्वारा राज्य वित्त विभाग को ₹3.59 करोड़ की राशि जारी की गई थी (अक्टूबर 2014)। तथापि, निधियों की लागू कोषागार रूटिंग के कारण, कोषागार के माध्यम से आहरण हेतु वित्त विभाग द्वारा अधिकरण के बावजूद निधियों का उपयोग नहीं किया जा सका था क्योंकि वीएफसी बैंक संव्यवहारों के माध्यम से सोसायटी मोड में परिचालन करते हैं। अक्टूबर 2015 में एक वर्ष बीत जाने के बाद सरकार द्वारा अग्रिम आहरण हेतु संस्वीकृति पर सहमति दी गई थी। अतः वृक्षारोपण और इससे संबंधित कार्यकलापों द्वारा 2014-15 के वार्षिक कार्यों के कार्यक्रम नहीं किए जा सके।

नोडल अधिकारी एनएपी ने उत्तर में बताया (जुलाई 2017) कि वित्तीय वर्षों के अंत में निधि अवरोधन एनएईबी द्वारा इसको निधियां जारी करने में विलंब और दोषपूर्ण वार्षिक योजना/ प्रगति रिपोर्टों और एफडीए के लेखापरीक्षा न किए गए लेखाओं के कारण था। यह भी बताया गया कि वीएफसी को एनएपी के अंतर्गत अनुमोदित योजना के अनुसार उनके पास मौजूद अव्ययित शेष का उपयोग करने का निर्देश दिया जाएगा। एफडीए बांदीपोरा ने विलंब और प्रतिदाय के लिए वीएफसी द्वारा वृक्षारोपण कार्यों के निष्पादन हेतु आवश्यकताओं की अपूर्णता को उत्तरदायी ठहराया (मार्च 2017)। तथापि, तथ्य यह है कि एनएईबी द्वारा एसएफडीए को निधियां जारी करने में विलंब, एसएफडीए द्वारा एनएईबी को आवश्यक दस्तावेजों के विलंबित/ आंशिक प्रस्तुतिकरण के कारण था।

2.1.7.2 निधियां जारी करने में विलंब

एनएईबी/ राज्य के प्रशासनिक विभाग द्वारा प्रत्येक एफडीए अनुमोदित वार्षिक निर्माण कार्य कार्यक्रमों (एडब्ल्यूपी) के लिए एसएफडीए को जारी निधियों को सात दिनों के अंदर एफडीए को जारी किया जाना होता है। यह पाया गया कि 10 एफडीए¹³ के लिए एसएफडीए को ₹1.97 करोड़ जारी करने के प्रति एफडीए को (2011-13 के

¹² रियासी, रामनगर, उधमपुर और जम्मू

¹³ बडगाम, बांडीपुरा, कहमिल, कामराज, बारामूला, सिंध, जम्मू, कठुआ, टंगमर्ग और कुलगाम

दौरान) कोई निधियां जारी नहीं की गई थी और अन्य पांच एफडीए¹⁴ के लिए एसएफडीए को एनएईबी द्वारा ₹2.47 करोड़ जारी करने के प्रति केवल ₹1.80 करोड़ जारी किए गए थे (2013-14)। दूसरी तरफ, एनएईबी द्वारा नौ एफडीए¹⁵ के लिए एसएफडीए को ₹5.46 करोड़ के भुगतान के प्रति इन एफडीए को ₹9.23 करोड़ जारी किए गए थे (2011-14); जो ₹3.77 करोड़ अधिक थे। इस प्रकार, एफडीए को एफडीए की अनुमोदित वार्षिक कार्य योजनाओं के अनुसार निधियां जारी नहीं की गई थी।

नोडल अधिकारी, एनएपी ने उत्तर दिया कि कम/ शून्य निर्गमन इन एफडीए से लंबित सूचना के कारण हुआ था और नौ एफडीए को अतिरिक्त निधियों को निधियों की दूसरी किशत की प्रत्याशा में जारी किया गया था जो एनएईबी से प्राप्त नहीं हुई थी। आगे यह बताया गया कि भविष्य में एनएईबी द्वारा निधियों की प्राप्तियों/ निर्गमन के अनुसार एफडीए को निधियों के निर्गमन हेतु कार्य योजना बनाई जाएगी। नोडल अधिकारी द्वारा निधियों का अनुचित आबंटन न्यायसंगत नहीं है क्योंकि एनएईबी द्वारा एसएफडीए के नोडल अधिकारी को निधियों का निर्गमन एनएईबी को एसएफडीए द्वारा प्रस्तुत की गई एडब्ल्यूपी में प्रक्षेपित एफडीए-वार आवश्यकता पर आधारित है।

इसके अलावा, एनएपी दिशानिर्देशों में परिकल्पना की गई कि एसएफडीए को एफडीए के लिए निर्धारित पूरी राशि निधियों की प्राप्ति के सात दिनों के अंदर हस्तांतरित करनी है और एफडीए को इनकी प्राप्ति के 15 दिनों के अंदर वीएफसी को निधियां जारी करनी है। लेखापरीक्षा में एसएफडीए द्वारा एफडीए को ₹24.46 करोड़ के निर्गमन में 265 दिनों तक का विलंब देखा गया और एफडीए द्वारा वीएफसी को ₹6.30 करोड़ के निर्गमन में 681 दिनों का विलंब देखा गया। इसके अतिरिक्त, एनएपी के अंतर्गत वन परिसंपत्तियों के सृजन हेतु वास्तविक लक्ष्यों की प्राप्ति को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करते हुए एसएफडीए विलंबित निर्गमन के कारण निधियों की दूसरी किशत प्राप्त नहीं कर सका। एसएफडीए ने इसके लिए अपर्याप्त स्टाफ के अलावा निधियों के देरी से निर्गमन, और एफडीए/ वीएफसी से दोषपूर्ण वार्षिक योजनाओं और प्रगति रिपोर्टों और लेखापरीक्षित लेखाओं की कमी को उत्तरदायी ठहराया।

2.1.7.3 बैंक/ सावधि जमा प्राप्तियों में निधियों की पार्किंग

(i) लेखापरीक्षा में पाया गया कि कुछ एफडीए में एफडीए के अध्यक्ष/ सीईओ ने वीएफसी को निधियां जारी करने की बजाय इन्हें एफडीआर में रखा था। उदाहरणार्थ अध्यक्ष, एफडीए बड़गाम ने 2010-17 के दौरान प्रत्येक वर्ष में ₹1.99 करोड़ की कुल

¹⁴ मारवाह, डोडा, रामनगर, बिलावर और नौशेरा

¹⁵ किशतवाड़, भदरवाह, बटोट, रियासी, महोर, राजौरी, पूंछ, उधमपुर और रामबन

राशि 63 एफडीआर में समय-समय पर निधियों को स्वतः एकत्र कर लिया था। एक वर्ष बाद, इन एफडीआर को या तो एफडीआर में पुनः एकत्र कर लिया गया या वीएफसी को जारी करने हेतु इसका नकदीकरण कर लिया गया था। इसी प्रकार, एफडीए टंगमर्ग ने एफडीआर में प्राप्त ₹21 लाख में से ₹20 लाख रख लिए थे (अक्टूबर 2013) और इन्हे टुकड़ों में नकदीकृत किया गया था (मई 2014 से जुलाई 2014) और वीएफसी को ₹10 लाख जारी कर दिए गए थे और ₹10 लाख एसएफडीए को वापस कर दिए गए थे (जुलाई 2014)। नोडल अधिकारी एनएपी ने बताया कि निधियों को एफडीआर में रखना मानकों का महत्त्वपूर्ण उल्लंघन था और एफडीए से कारण स्पष्ट करने के लिए कहा जाएगा।

(ii) बैंकों ने एनएपी निधियों पर प्राप्त ब्याज एसएफडीए के अतिरिक्त संसाधनों का अंग है और इसे अनुदान की अगली किस्तों के प्रति समायोजित किया जाना होता है। तथापि, एसएफडीए ने समय-समय पर एफडीए/ वीएफसी द्वारा अर्जित किए गए ब्याज के किसी ब्यौरे का रख-रखाव नहीं किया और एफडीए/ वीएफसी ने भी एसएफडीए को इसकी जानकारी नहीं दी थी। 11 एफडीए में लेखापरीक्षा में पाया गया कि एफडीआर/ बैंक शेष पर एफडीए और वीएफसी द्वारा अर्जित किए गए ₹41 लाख के ब्याज को या तो प्रतिधारित किया गया था या इसके भाग को एफडीए और वीएफसी द्वारा स्वयं खर्च कर लिया गया था।

2.1.7.4 निधियों का विपथन

प्रतिपूरक वनरोपण निधि प्रबंधन एवं योजना, प्राधिकरण (सीएएमपीए) गैर-वनीय उद्देश्यों हेतु वन भूमि के परिवर्तन के आधार पर उद्गृहित राजस्व की लागत की प्राप्ति हेतु बनाया गया प्राधिकरण है। इन निधियों का उपयोग विशेष रूप से उन क्षेत्रों के वनरोपण पर किया जाना है जो उन क्षेत्रों के काफी निकट हैं जिन्होंने वन भूमि के परिवर्तन के दौरान हानि उठाई है। यह देखा गया कि ₹5.05 करोड़ की सीएएमपीए निधियों का 23 एफडीए द्वारा एनएपी हेतु 2012-16 के दौरान विपथन किया गया था। इसके अलावा, इन निधियों को एसएफडीए से गुजारने के बजाय एफडीए के सीईओ (डीएफओ) को सीधे हस्तांतरित किया गया था।

लेखापरीक्षा में 23 एफडीए में से पांच¹⁶ एफडीए में पाया गया कि इन एफडीए द्वारा भावी हस्तान्तरण और एनएईबी के अनुमोदन हेतु एसएफडीए को प्रस्तुत किए गए उनके वार्षिक कार्यों के कार्यक्रम (2012-15) में कोई बाड़बंदी कार्य प्रस्तावित नहीं था। इसके विपरीत, इन एफडीए द्वारा सीएएमपीए निधियों से ₹0.43 करोड़ का विपथन

¹⁶ बांडीपुरा, बडगाम, बारामूला, कुलगाम और टंगमर्ग

किया गया था और इस अवधि के दौरान एनएपी संबंधी कार्यों के बाड़बंदी भाग पर उपयोग किया गया था।

यह भी देखा गया कि पांच अन्य एफडीए¹⁷ में, एनएपी के वार्षिक कार्यों के कार्यक्रम में बाड़बंदी भाग के अंतर्गत ₹0.08 करोड़ अनुमोदित किए गए थे (2011-12 और 2013-14)। इसके प्रति, इन एफडीए द्वारा बाड़बंदी पर ₹2.25 करोड़ खर्च किए गए थे जिसमें सीएएमपीए निधियों से विपथित ₹0.19 करोड़ शामिल थे।

इस प्रकार, एफडीए द्वारा एडब्ल्यूपी के दोषपूर्ण प्रस्तुतीकरण के कारण एफडीए द्वारा सीएएमपीए से ₹0.62 करोड़ का विपथन किया गया था जो अनियमित था और एनएपी दिशानिर्देशों के उल्लंघन में था।

दूसरी तरफ, एफडीए बारामूला में ₹19 लाख की राशि को एनएपी खाता से सीएएमपीए खाता में गलती से शामिल कर लिया गया था जब फरवरी 2014 में अलग सीएएमपीए खाता खोला गया था। एनएपी खाता में केवल ₹दो लाख लौटाए गए थे और ₹17 लाख साढे तीन साल के अधिक समय से अभी तक नोडल अधिकारी सीएएमपीए के पास लंबित है। नोडल अधिकारी, एनएपी ने बताया कि अनियमितताओं की जांच की जाएगी और निधियों को उनके संबंधित खातों में हस्तांतरित कर दिया जाएगा।

(ii) एफडीए को वित्त एवं लेखों/ स्थापना/ वाहनों आदि सहित कार्यक्रम के अंतर्गत कार्य की योजना, कार्यान्वयन, निगरानी, रिपोर्टिंग और मूल्यांकन के लिए आवश्यक काम पर रखे गए स्टाफ पर व्यय हेतु अतिरिक्त लागत (वनरोपण लागत का 1.5 प्रतिशत) का प्रावधान किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सात एफडीए और एसएफडीए में फर्निचर/ फर्निशिंग मर्दों, इलेक्ट्रॉनिक मर्दों जैसे लैपटोप, कम्प्यूटरों, टेलिविजन, स्टेशनरी मर्दों की खरीद पर ₹21.21 लाख¹⁸ का उपयोग किया था जो एनएपी का भाग नहीं था परन्तु एनएपी के 'ओवरहेड' घटक से डेबिट किया गया था। नोडल अधिकारी, एनएपी ने बताया कि इसे एसएफडीए के दैनिक व्यय पर खर्च किया गया था और एफडीए ने बताया कि मामले की जांच की जाएगी।

2.1.7.5 अनियमित व्यय

एनएपी दिशानिर्देशों में परिकल्पित है कि संबंधित वीएफसी के अध्यक्ष और सदस्य सचिव (वनरक्षक) द्वारा बैंक खाता संयुक्त रूप से परिचालित किया जाना है। एफडीए रियासी के बैंक अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि मुख्य कार्यकारी

¹⁷ रामनगर, राजौरी, उधमपुर, रियासी और किशतवाड़

¹⁸ एसडीएफए: ₹3.31 लाख; बांडीपुरा: ₹0.42 लाख; बारामूला: ₹4.42 लाख; राजौरी: ₹4.62 लाख; रियासी: ₹2.01 लाख; उधमपुर: ₹0.76 लाख; किशतवाड़: ₹2.53 लाख; रामनगर: ₹3.14 लाख

अधिकारी/ डिविजनल वन अधिकारी के अधिकार पर सदस्य सचिव द्वारा वीएफसी का संयुक्त खाता परिचालित किया जा रहा था जो दिशानिर्देशों का उल्लंघन करता है। अध्यक्ष के हस्ताक्षर के बिना ही वीएफसी के सदस्य सचिव द्वारा एकल हस्ताक्षर के अंतर्गत ₹63 लाख की राशि आहरित की गई थी। लेखापरीक्षा में नमूना जांच में देखा गया कि ₹1.91 लाख¹⁹ की अनुमोदित लागत के प्रति बाड़बंदी पर ₹21 लाख व्यय किए गए थे। इसके परिणामस्वरूप ₹19.09 लाख का अनियमित व्यय हुआ है। नोडल अधिकारी, एनएपी ने बताया कि सदस्य सचिव द्वारा अकेले ही बैंक खाते का परिचालन एनएपी दिशानिर्देशों के उल्लंघन में है और किए गए अनियमित व्यय के लिए संबंधित एफडीए के विरुद्ध नियमानुसार कार्यवाही शुरू की जाएगी।

2.1.7.6 वार्षिक कार्यों के कार्यक्रमों के विलंब से प्रस्तुतिकरण - ₹11.72 करोड़ के अनुदान की प्राप्ति न होना

एसएफडीए द्वारा वार्षिक कार्यों के कार्यक्रमों के विलंब से प्रस्तुतिकरण के परिणामस्वरूप सहायता अनुदान की पहली किश्त जारी करने में विलंब हुआ। इसके अतिरिक्त, 2010-15 (2012-13 को छोड़कर) की अवधि हेतु वार्षिक कार्यों के कार्यक्रमों के प्रति दूसरी किश्त को एनईडीबी द्वारा आवश्यक दस्तावेजों के साथ-साथ वास्तविक और वित्तीय प्रगति रिपोर्ट, उपयोगिता प्रमाणपत्रों, दूसरी किश्त जारी करने के प्रस्तावों और लेखापरीक्षित व्यय विवरणों के विलंबित/ आंशिक प्रस्तुतिकरण के कारण एसएफडीए को जारी नहीं की जा सकी थी। इसके परिणामस्वरूप 2010-15 के दौरान ₹11.72 करोड़ के अनुदान की प्राप्ति नहीं हुई।

तालिका-2.1.4: अनुदानों की अप्राप्ति के ब्यौरे

(₹ लाख में)

वर्ष	पहली किश्त/ दूसरी किश्त जारी करने की तिथि	अनुमोदित कार्यों का कार्यक्रम	समायोजित आदि शेष	नए कार्यक्रमों के प्रति निर्गमन	कुल निधियां	अनुदान राशि जो प्राप्त नहीं हो सकी
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4+5)	(7) = (3-6)
2010-11	-	1,048.92	251.70	398.61	650.31	398.61
2011-12	15 मार्च 2012	732.21	313.13	209.34	522.47	209.74
2012-13	19 जुलाई 2012/ 19 मार्च 2013	564.07	209.03	355.04 ²⁰	564.07	0.00
2013-14	20 जून 2013	1,070.82	312.38	533.42	845.80	225.02
2014-15	20 नवंबर 2014	871.42	173.79	359.46	533.25	338.17
2015-16	-	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
कुल	-	4,287.44	1,260.03	1,855.87	3,115.90	1,171.54

¹⁹ 2011-12 के लिए ₹1.15 लाख और 2013-14 के लिए ₹0.76 लाख

²⁰ 2012-13 में स्वीकृत परन्तु 2013-14 में जारी ₹59.56 लाख

नोडल अधिकारी, एनएपी ने लेखापरीक्षा के तर्क पर सहमति दी थी।

2.1.7.7 लेखाओं को अंतिम रूप न देना

अनुदान की शर्त के अनुसार, एसएफडीए से निर्धारित प्रारूप में इसके लेखाओं को तैयार करना अपेक्षित है जिसमें प्राप्त और भुगतान विवरण, आय एवं व्यय विवरण तथा वित्तीय स्थिति विवरण शामिल है। एनएपी दिशानिर्देशों के अनुसार, निधियों का निर्गमन इस कथन पर आधारित है कि पिछले वित्तीय वर्ष के लेखाओं की लेखापरीक्षा सीएजी के पेनल पर सनदी लेखाकार द्वारा कर ली गई है। यह देखा गया कि एसएफडीए ने 2010 में इसकी स्थापना से ही निर्धारित प्रारूप में इसके लेखे तैयार नहीं किए थे। नमूना जांच किए गए 11 एफडीए में भी निर्धारित प्रारूप में ऐसे कोई लेखे तैयार नहीं किए गए थे।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि एसएफडीए और 11 एफडीए के वार्षिक लेखों को दो से 30 माह के विलंब के बाद अंतिम रूप दिया गया था। यह भी देखा गया कि एसएफडीए और आठ एफडीए के 21 लेखे अभी शेष थे।

अतः एनएपी के वित्तीय प्रबंधन एनएईबी, भारत सरकार से अनुदान सुनिश्चित करने हेतु समय पर कार्यवाही के संबंध में कमजोर ही नहीं था अपितु उपलब्ध निधियों का भी समयबद्ध तरीके से और कार्यक्रम की आवश्यकताओं के अनुसार उपयोग नहीं किया गया था।

2.1.8 कार्यक्रम का क्रियान्वयन

एनएपी के कार्यान्वयन हेतु दिशानिर्देशों में परियोजना प्रस्तावों की तैयारी, परियोजना क्षेत्रों के चयन, सूक्ष्म योजना के लिए जागरूकता कार्यक्रम करने, एन्ट्री पॉयंट कार्यकलापों, प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण, विशेष प्रावधानों, विकास निधियों के सृजन, मूल्य संवर्धनों और वन उत्पादों के विपणन आदि की परिकल्पना की गई है। तथापि, लेखापरीक्षा में कमियां और विचलन देखे गए जिनपर अगले पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

2.1.8.1 परियोजना प्रस्ताव

एफडीए को वीएफसी/ सशक्त ग्राम सदस्यों के परामर्श से परियोजना क्षेत्रों के प्रबंधन हेतु पंचवर्षीय भावी योजना (पंचवर्षीय योजना) और परिचालनों की वार्षिक योजना (एपीओ) तैयार करनी थी। एफडीए द्वारा तैयार की गई भावी योजना एसएफडीए को भेजी जानी थी, जिसे बदले में भावी योजनाओं की संवीक्षा एवं अनुमोदन करना था। एफडीए के सभी अनुमोदित पीपी के राज्य स्तरीय संक्षिप्त विवरण एसएफडीए द्वारा एनएईबी को प्रस्तुत किए जाने थे जिसे अंत में पांच वर्षों के लिए एसएफडीए की योजना को अनुमोदित करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एफडीए ने कोई पंचवर्षीय योजना और परिचालनों की वार्षिक योजना तैयार नहीं की थी। तथापि, इन एफडीए ने केवल वन प्रादेशिक क्षेत्रों के वार्षिक कार्यों के कार्यक्रम ही तैयार किए थे जिसके लिए वीएफसी/ सशक्त ग्राम सदस्यों के साथ कोई परामर्श भी नहीं किया गया था। इसके अलावा, वार्षिक कार्यों के कार्यक्रमों में भौगोलिक संदर्भों और उपखंड-वार कार्यों के ब्यौरों की भी कमी थी। एसएफडीए द्वारा एफडीए को निधियों का निर्गमन एफडीए द्वारा तैयार किए गए वार्षिक कार्यों के कार्यक्रम के आधार पर वीएफसी को आगे जारी करने के लिए किया गया था। इस प्रकार, दीर्घावधि परियोजना नियोजन की कमी थी और अतैव यह दर्शाया गया कि एनएपी का कार्यान्वयन सामयिक/ तदर्थ आधार पर और बेतरतीब ढंग से किया गया था।

एसएफडीए के कार्यकारी निकाय ने अपनी पहली बैठक में भी देखा (सितंबर 2010) कि एनएईबी द्वारा अनुमोदित योजना की कुल लागत को इसके समक्ष प्रस्तुत अभिलेख/ विवरणों में नहीं दर्शाया गया था और इच्छा जताई कि अगली बैठक के दौरान परियोजना लागत, इसकी अवधि और निधियों के वर्ष-वार ब्यौरे एफडीए-वार दिए जाने चाहिए। तथापि, इस आधार पर कोई कार्यवाही नहीं की गई।

नोडल अधिकारी, एनएपी ने बताया कि प्रादेशिक डिविजनों (टीडी) के वृक्षारोपण से संबंधित वार्षिक कार्यों के कार्यक्रम तैयार किए गए थे और भविष्य में एसएफडीए सभी एफडीए को पंचवर्षीय योजना और उसके बाद भौगोलिक संदर्भों और कार्यों के उपखंड-वार ब्यौरे के साथ परिचालनों की वार्षिक योजना तैयार करने के लिए निर्देश देगा।

2.1.8.2 परियोजना क्षेत्र

एनएपी के कार्यान्वयन को सार्वजनिक के साथ-साथ निजी कार्यकाल दोनों के अन्तर्गत निम्न स्तर के वनों तथा उससे जुड़ी हुई भूमि को सुधारना, वनरोपण करना अथवा पुनर्वनरोपण करना था। समस्या से निपटने के लिए ठंडे तथा गर्म शुष्क क्षेत्रों, सार्वजनिक अवसंरचना के साथ भू-पट्टी आदि जैसे पर्यावरण के प्रति संवेदनशील तथा आपदा संभावित क्षेत्रों को उचित प्राथमिकता देनी थी। कृषि वानिकी मॉडल को ठंडे तथा शुष्क क्षेत्रों में खेती की भूमियों तथा वृक्षारोपण की शिफ्टिंग के पुनर्सुधार सहित गैर-वन भूमि पर मंजूरी दी जानी थी। इन क्षेत्रों को एनएपी के कार्यान्वयन हेतु परियोजना क्षेत्रों के रूप में चयनित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच किए गए 11 एफडीए में, एनएपी के कार्यान्वयन हेतु परियोजना क्षेत्रों के रूप में ऐसे कोई क्षेत्र चयनित नहीं किए गए थे तथा एफडीए द्वारा एनएपी के अन्तर्गत वन विभाग के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आने वाले वन क्षेत्रों के वनरोपण को चयनित किया गया था। नोडल अधिकारी, एनएपी ने

यह कहा कि एफडीए तथा वीएफसी के प्रशिक्षण के अभाव के फलस्वरूप परियोजना क्षेत्रों का निरूपण नहीं हुआ तथा इस प्रकार एफडीए द्वारा योजनाओं को वार्षिक तथा आवश्यकता आधार पर बनाया गया। यह भी कहा गया कि वन भूमि पर कार्यान्वयन सुनिश्चित करके एनएपी के हित को संरक्षित करने के लिए एफडीए ने केवल वन के क्षेत्राधिकार के अन्दर आने वाले क्षेत्रों में वनरोपण को सीमित किया। उत्तर की इस तथ्य के मद्देनजर समीक्षा की जाने की आवश्यकता है कि एनएपी का क्रियान्वयन परियोजना क्षेत्र धारणा का अनुपालन नहीं कर सका तथा अन्य सार्वजनिक एवं निजी कार्यकाल के अपवाद में वन क्षेत्रों के लिए सीमित रहे।

2.1.8.3 जागरूकता प्रसार तथा सूक्ष्म-योजना

एनएपी दिशानिर्देश विशेष रूप से लाभ साझा करने तथा भागीदारों की भूमिका तथा उत्तरदायित्वों और सहभागी सूक्ष्म योजना बनाने के लाभ तथा प्रक्रिया और एनएपी की निगरानी के विषय में राज्य में वीएफसी की विशेषताओं पर जागरूकता को प्रबंधित करने के लिए एफडीए की परिकल्पना करती है। इसके अलावा, दिशानिर्देश प्रत्येक परियोजना गांव में माइक्रो योजना बनाने के आधार पर विस्तृत भागीदारी ग्रामीण मूल्यांकन (पीआरए) करने की परिकल्पना करते हैं। माइक्रो-योजना को वीएफसी के प्रभार के तहत वनों की स्थिति के विषय में आधारभूत सूचना तैयार करके किया जाना था। सूक्ष्म-योजना को वन तथा ग्राम विकास दोनों के लिए एकीकृत किया जाना था।

जागरूकता प्रसार तथा सूक्ष्म-योजना के तहत, छह²¹ एफडीए के वार्षिक निर्माण कार्यक्रम में रूपांच लाख की लागत मंजूर की गई (2011-12 तथा 2013-14) जबकि पांच²² एफडीए द्वारा कोई प्रस्ताव नहीं बनाया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि एफडीए द्वारा जागरूकता का प्रसार करने के लिए अनुमोदित राशि का उपयोग नहीं किया गया तथा इसके फलस्वरूप वन अनुषंगी क्षेत्रों में रहने वाले ग्रामीण लोग कार्यक्रम के लाभों से अनभिज्ञ रहे। एफडीए द्वारा पीआरए-आधारित सूक्ष्म-योजना को नमूना जांच किए गए एफडीए में नहीं किया गया था। इसके बजाय, एफडीए ने केवल वन प्रादेशिक क्षेत्रों में वार्षिक निर्माण कार्य कार्यक्रम तैयार किए जिसके लिए वीएफसी/ग्रामीण सदस्यों के साथ कोई परामर्श नहीं किया गया तथा उसी रूप में ग्राम विशिष्ट आवश्यकताओं को पहचाना नहीं गया या प्राथमिकता नहीं दी गई।

नोडल अधिकारी, एनएपी ने कहा कि एनएपी दिशानिर्देशों के एफडीए में प्रशिक्षण तथा जागरूकता के अभाव की वजह से उपर्युक्त हुआ। तथ्य यह है कि जब एफडीए में स्वयं प्रशिक्षण का अभाव था तथा यह एनएपी की आवश्यकताओं से अनभिज्ञ है, तो

²¹ रामनगर, राजौरी, रियासी, उधमपुर, जम्मू और किश्तवाड़

²² बारामूला, बांडीपुरा, बडगाम, कुलगाम और टंगमर्ग

पीआरए-आधारित सूक्ष्म-योजना को उचित प्रकार से करने की कल्पना करना तथा एनएपी के उद्देश्यों को पूरा न करने के जोखिम को रोकना कठिन है।

2.1.8.4 एन्ट्री प्वाइंट की गतिविधियों से संबंधित कार्य

एनएपी दिशानिर्देशों परियोजना अवधि के दौरान ली जाने वाली एन्ट्री प्वाइंट की गतिविधियों (ईपीए) की तथा माइक्रो-योजनाओं के निर्माण के दौरान इसके अनुरक्षण के तरीकों की पहचान करने के लिए ग्राम समुदायों की परिकल्पना करते हैं। विशेष रूप से वंचित वर्ग (अर्थात् भूमिहीन, गरीब महिलाएं, आदिम जनजाति, अनुसूचित जाति आदि) को अच्छी अजीविका का समर्थन करने के लिए स्थिर समुदाय परिसम्पत्तियों के सृजन को प्राथमिकता दी जानी थी।

10 एफडीए के वार्षिक कार्य कार्यक्रम (2013-15) में ₹1.03 करोड़ की कुल अनुमोदित लागत पर ईपीए सम्मिलित थे जबकि एफडीए बांडीपुरा ने कोई प्रस्ताव तैयार नहीं किया था। यह भी पाया गया कि एफडीए ने ईपीए के घटक के प्रति कोई कार्यकलाप नहीं किया था, तथापि आठ²³ एफडीए द्वारा ₹1.03 करोड़ की अनुमोदित राशि के प्रति ₹30 लाख का व्यय बुक किया था। इसी प्रकार, कोई ईपीए नहीं लिया गया तथा इसीलिए समुदाय की परिसम्पत्तियों के एनएपी के तहत तथा वंचित वर्गों के समर्थन के लिए कोई लाभ परिकल्पित नहीं किया गया।

नोडल अधिकारी, एनएपी ने कहा कि इन आठ एफडीए को व्यय की वजह स्पष्ट करने का निर्देश दिया जाएगा। इसके अलावा, ईपीए को न लेने तथा व्यय न करने के मामले पर विचार किया जाएगा तथा उत्तरदायित्व निर्धारित किया जाएगा। एफडीए बांडीपुरा द्वारा प्रस्ताव प्रस्तुत न करने की वजह दिशानिर्देशों की जागरूकता का अभाव था।

2.1.8.5 प्रशिक्षण तथा क्षमता निर्माण उपाय

एनएपी दिशा-निर्देशों का उद्देश्य एफडीए/ वीएफसी के सदस्यों को प्रशिक्षण उपलब्ध कराना और सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्र में अन्य विभागों/ संगठनों के कार्यक्रमों/ योजनाओं के साथ सम्पर्क स्थापित करने की उनकी क्षमता का निर्माण करना था। ग्राम समुदाय के वंचित समूहों, असभ्य समूहों तथा पारम्परिक वन-आधारित कारीगरों की आवश्यकताओं पर विशेष ध्यान दिया जाना था। इस प्रयोजन हेतु, वृक्षारोपण की लागत का पांच प्रतिशत एकमुश्त निर्धारित अनुदान अथवा प्रति वीएफसी के अनुसार ₹0.50 लाख अथवा एफडीए हेतु ₹10 लाख जो भी कम हो, को प्रशिक्षण तथा क्षमता निर्माण उपायों हेतु प्रदान किया जाना था।

²³ बारामूला, कुलगाम, टंगमर्ग, जम्मू, किशतवाड़, रामनगर, रियासी और उधमपुर

यह पाया गया कि 11 एफडीए में कोई ऐसा प्रावधान नहीं बनाया गया तथा इसके फलस्वरूप व्यक्तियों जो एनएपी के क्रियान्वयन में संलग्न थे, के बीच कोई प्रशिक्षण तथा क्षमता निर्माण नहीं किया गया।

नोडल अधिकारी, एनएपी ने कहा कि एसईडीए के पास अपर्याप्त स्टाफ के अभाव के परिणामस्वरूप प्रशिक्षण तथा क्षमता निर्माण उपायों का आयोजन नहीं किया गया। भविष्य में प्रशिक्षण करने हेतु उपाय किए जाएंगे तथा प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण उपाय प्रदान करने हेतु एक-मुश्त निर्धारित अनुदान सुनिश्चित किया जाएगा।

2.1.8.6 वन उत्पाद का मूल्य संवर्धन और विपणन

एनएपी दिशानिर्देशों का लक्ष्य वन उत्पाद के मूल्य संवर्धन और विपणन के आधार पर लघु एवं सूक्ष्म वन उद्यम (एसएमएफई) पर विचार करने के लिए एफडीए/वीएफसी को सहायता प्रदान करना है। ऐसे एसएमएफई को प्राथमिकता दी गई थी जो वीएफसी के वंचित भाग और वनों पर आश्रित कारीगरों से संबंधित थी। इस उद्देश्य हेतु वृक्षारोपण की 10 प्रतिशत लागत तक या ₹ दो लाख प्रति वीएफसी के एकमुश्त नियत अनुदान या एफडीए के लिए ₹20 लाख का एक-मुश्त नियत अनुदान, जो भी कम हो, इस घटक हेतु उपलब्ध कराया जाना था। इस राशि को ग्राम विकास निधि (वीडीएफ) में जमा कराया जाना था जिसे प्रत्येक वीएफसी में स्थापित किया जाना था, और इसे एसएमएफई कार्य के लिए परिक्रामी निधि के रूप में और बैंकों तथा अन्य वित्तीय संस्थानों से सहायता लाभ लेने हेतु संग्रह के रूप में भी उपयोग किया जाना था। एसएमएफई के लिए व्यवसाय निकास योजना विकसित करने, एसएमएफई के लिए स्वयं सहायता समूहों को संगठित करने, ग्रेडिंग, मिश्रण, सफाई, विनष्ट करने, प्रमाणीकरण, पैकेजिंग, भंडारण, विपणन सहायता आदि जैसे साधारण मूल्य संवर्धन एवं निष्पादन कार्यकलापों के लिए मूलभूत मशीन, उपस्कर और अवसंरचना जैसे कार्यकलापों को इस घटक के अंतर्गत किया जाना था।

तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि 11 एफडीए में वीडीएफ स्थापित करने के लिए कोई प्रावधान नहीं था। इसके परिणामस्वरूप, बैंकों और अन्य वित्तीय संस्थानों से सहायता का लाभ उठाने के लिए संग्रह को मूर्त रूप नहीं दिया जा सका। इसका परिणाम यह हुआ कि लाभार्थी एनएपी अभीष्ट उद्देश्यों से वंचित रह गए। इसके कारण, अन्य वन उत्पादों सहित औषधीय जड़ी बूटियों के पुनः उत्पादन और विपणन के लिए कोई माध्यम उपलब्ध नहीं कराए गए। वीडीएफ को फसल कटाई, वन उत्पादों के संसाधन एवं विपणन, सदस्यों के योगदान, वीएफसी से जुड़े अन्य संगठनों/ व्यक्तियों आदि से प्राप्त अनुदानों से आनुपातिक लाभ द्वारा भी क्रेडिट किया जाना था। एनएपी बंद करने के मामले में वीडीएफ का परिचालन जारी रखना था और विभिन्न कार्यकलापों के लिए इसका उपयोग करना था जिसमें एनएपी के अंतर्गत

विकसित वृक्षारोपण का रख-रखाव, वन-आधारित आजीविका का प्रोत्साहन शामिल है। वीडिएफ के अभाव में इस उद्देश्य को भी मूर्त रूप नहीं दिया जा सका।

नोडल अधिकारी, एनएपी ने इसके लिए एसएफडीए के पास पर्याप्त स्टाफ और प्रशिक्षण की कमी को उत्तरदायी ठहराया और आश्वासन दिया कि भविष्य में वीडिएफ के सृजन हेतु एकमुश्त नियत अनुदान के प्रावधान के लिए अत्यंत सावधानी बरती जाएगी।

2.1.8.7 विशेष प्रावधान

वृक्षारोपण की 25 प्रतिशत लागत तक विशेष प्रावधान बेहतर प्रौद्योगिकियों के अंगीकरण और समस्यात्मक क्षेत्रों (बंजर क्षेत्रों, वृष्टि छाया क्षेत्रों, बड़े चरागाह क्षेत्रों, क्षारीय या अम्लीय भूमियों, रसायन से प्रदूषित क्षेत्रों आदि जैसे के उपचार हेतु जो अतिरिक्त संसाधनों की मांग करते हैं) के उपचार हेतु उपलब्ध कराया जाना था। बेहतर प्रौद्योगिकियों के अंतर्गत आने वाली परियोजनाओं में उचित घटकों जैसे ऊतक संवर्धन, कलोनल नवांकुर, रूट ट्रेनर, राइजोबिया कल्चर, विशेष वनवर्धकीय परिचालन आदि को शामिल किया जाना था। इसका उद्देश्य नवांकुर के स्थापन और उत्तरजीविता सुधार हेतु रोपण स्टॉक और रोपण पूर्व तथा रोपण चरण में सुधार करना था। ईबी द्वारा आवश्यकता भी महसूस की गई (जुलाई 2012) जिसमें यह निर्णय लिया गया कि विशेष रूप से ध्यान देने की आवश्यकता है और राज्य वन अनुसंधान संस्थान (एसएफआरआई) और अन्य संस्थानों को इस संबंध में प्रस्ताव प्रस्तुत करने हेतु प्रोत्साहित करने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, इस प्रावधान से निधियों का उपयोग सूक्ष्म योजना हेतु डिजिटाइज्ड मानचित्रों की तैयारी के लिए भी किया जाना था।

यह देखा गया कि 11 एफडीए में न तो एफडीए/ एसएफआरआई/ अन्य संस्थानों द्वारा एसएफडीए को बेहतर प्रौद्योगिकियों के अंगीकरण हेतु प्रस्ताव दिए गए और न ही एसएफडीए द्वारा उनके प्रस्ताव प्राप्त करने के लिए इस संदर्भ में कोई प्रयास किए गए थे। इस प्रकार बेहतर प्रौद्योगिकियों का अंगीकरण और डिजिटाइज्ड मानचित्र तैयार करने के उद्देश्य प्राप्त नहीं हुए।

नोडल अधिकारी, एनएपी ने बताया कि ईबी के कार्यकाल के पूरा होने के बाद इसका पुनर्गठन न होने के कारण ईबी द्वारा जुलाई 2012 में लिए गए निर्णय पर कोई कार्रवाई नहीं हुई थी। भविष्य में, वृक्षारोपण की 25 प्रतिशत लागत तक विशेष प्रावधान उपलब्ध कराया जाएगा और बेहतर प्रौद्योगिकियों के अंगीकरण हेतु, सूक्ष्म-योजना हेतु समस्यात्मक भूमि के उपचार और डिजिटाइज्ड मानचित्रों की तैयारी हेतु परियोजना प्रस्ताव भी तैयार किए जाएंगे।

2.1.8.8 वृक्षारोपण जर्नल

एनएपी के अंतर्गत वीएफसी द्वारा वृक्षारोपण वन प्रादेशीय डिविजनों के अंतर्गत आने वाले वन क्षेत्रों में किया गया था। बंजर क्षेत्र, अर्ध-बंजर क्षेत्र और प्रतिकूल/ असहनीय कृषि-जलवायु पारिस्थितियों द्वारा अभिलक्षित जैव-भौगोलिक जोन के लिए उत्तरजीविता दर एनएईबी द्वारा निर्धारित की गई 40 प्रतिशत की दर से कम नहीं होनी चाहिए। 30.95 लाख वृक्षारोपण के प्रति केवल 16.79 लाख का ही रोपण किया गया था जिसे नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.5: एफडीए-वार वनरोपण दर्शाते ब्यौरे

(आंकड़े लाख में)

एफडीए	अवधि	वृक्षारोपण लक्ष्य	किया गया वृक्षारोपण	कमी प्रतिशतता में	वृक्षारोपण की लागत (₹लाख में)
बारामूला	2012-16	4.20	3.00	29	76.43
बांडीपुरा	2011-14	2.72	0.45	83	38.46
बडगाम / पीर पंजाल	2012-14	6.13	3.70	40	108.57
कुलगाम	2013-16	1.13	0.69	39	18.90
टंगमर्ग	2013-14	0.90	0.46	49	16.96
रामनगर	2011-15	3.05	1.98	35	19.57
रियासी	2011-15	1.13	0.54	52	5.77
किश्तवाड़	2011-15	3.07	2.65	14	32.16
उधमपुर	2011-15	4.92	2.13	57	20.66
राजौरी	2011-15	3.70	1.19	68	7.59
जम्मू	एनए	एनए	एनए	एनए	एनए
कुल	2011-16	30.95	16.79		345.07

लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि वीएफसी द्वारा वर्ष/ उपखंड/ प्रजाति और भौगोलिक संदर्भ वार ब्यौरे दर्शाने वाले किसी वृक्षारोपण जर्नलों का रख-रखाव नहीं किया गया था। एफडीए द्वारा वृक्षारोपण के प्रति उत्तरजीविता की तुलना में नश्वरता की निगरानी के लिए आगामी वर्षों में कोई प्रत्यक्ष जांच नहीं की गई थी। वृक्षारोपण जर्नल में जीवित बचे वृक्षों की आयु-वार ऊचाई/ वृद्धि के ब्यौरे भी दर्शाए जाने चाहिए। वृक्षारोपण जर्नल के अभाव में वास्तविक वृक्षारोपण और उनके अस्तित्व की निगरानी करने के लिए और वृक्षारोपण की उत्तरजीविता सुनिश्चित करने के लिए बुनियादी स्तर अर्थात् वीएफसी/ एफडीए स्तर पर कोई तंत्र नहीं था। जैसे कि वृक्षारोपण के माध्यम से कार्यक्रम के प्रभाव मूल्यांकन को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। अतः, वृक्षारोपण और इसके संबद्ध कार्यों पर ₹3.45 करोड़ के व्यय पर लेखापरीक्षा में ध्यान नहीं दिया जा सका था।

नोडल अधिकारी, एनएपी ने बताया कि एफडीए को वृक्षारोपण जर्नलों का रख-रखाव करने का निर्देश दिया जाएगा जिसमें वीएफसी द्वारा किए गए वृक्षारोपण के वर्ष/ उप-खंड/ प्रजाति-वार ब्यौरे और भौगोलिक-संदर्भों को दर्शाया गया हो। एफडीए द्वारा वृक्षारोपण की निगरानी हेतु एसएफडीए द्वारा टीम का गठन किया जाएगा और एफडीए को वृक्षारोपण के प्रति उत्तरजीविता की तुलना में नश्वरता की निगरानी हेतु प्रत्यक्ष जांच करने का निर्देश भी दिया जाएगा।

2.1.8.9 विभिन्न वित्तपोषणों के अंतर्गत प्रयासों की द्वैधता/ अतिव्यापन

एनएपी दिशानिर्देशों में एफडीए से यह सुनिश्चित करने के लिए उचित सावधानी बरतने की परिकल्पना की गई है कि समान क्षेत्र में समान कार्यकलाप करके विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत प्रयासों के दोहरीकरण से बचा जा सके। लेखापरीक्षा में देखा गया कि इन दिशानिर्देशों के उल्लंघन में आठ एफडीए में ₹3.77 करोड़ की लागत के वृक्षारोपण एवं इसके संबंधित कार्य विभिन्न वित्तपोषणों से समान वन उपखंड/ क्षेत्रों में कार्यान्वित/ निष्पादित किए गए थे (2011-16) जो नीचे तालिकाबद्ध हैं:

तालिका-2.1.6: समान उपखंडों/ क्षेत्रों में विभिन्न कार्यक्रमों के अंतर्गत खर्च की गई निधियों के ब्यौरे

(₹ लाख में)

एफडीए/ डीएफओ	अवधि	एनएपी वित्तपोषण	राज्य योजना, जिला योजना, सीएम की सहभागी आदि	कुल राशि
बांदीपुरा	2012-13	1.88	3.99	5.87
बारामूला	2012-16	16.24	34.82	51.06
बडगाम	2012-16	42.60	72.80	115.40
रामनगर	2012-16	7.74	65.67	73.41
रियासी	2011-16	45.39	38.00	83.39
राजौरी	2012-16	3.03	1.54	4.57
उधमपुर	2011-16	10.93	0.21	11.14
किशतवाड़	2011-16	9.46	22.61	32.07
कुल	2011-16	137.27	239.64	376.91

लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि दो एफडीए में ₹2.64 करोड़ की लागत का वृक्षारोपण और इसके संबंध कार्यों को विविध वित्तपोषणों से समान प्रादेशीय डिविजनों में कार्यान्वित/ निष्पादित (2012-16) किया गया था और इसमें प्रयासों के दोहरीकरण का जोखिम है जिसे नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.7: एक ही प्रादेशिक प्रभाग में विभिन्न कार्यक्रमों के अंतर्गत खर्च की गई निधियों का विवरण

(₹ लाख में)

एफडीए/ डीएफओ	अवधि	एनएपी वित्तपोषण	अन्य वित्तपोषण	कुल	टिप्पणियां
टंगमर्ग	2013-15	16.96	शून्य	16.96	टंगमर्ग के संबंध में 2012-13 की अवधि हेतु अन्य वित्तपोषण के ब्यौरे उपलब्ध नहीं थे
	2015-16	शून्य	81.90	81.90	
जम्मू	2012-16	58.42	106.71	165.13	
कुल	2012-16	75.38	188.61	263.99	

तथापि, ऐसे कोई विवरण/ अभिलेख नहीं थे जिससे किए गए वृक्षारोपण और इसके संबंध कार्यों के वन उप-खंड वार ब्यौरे दर्शाए जा सके। इन वित्तपोषणों के अंतर्गत उपखंड-वार अभिलेखों के अभाव में लेखापरीक्षा में विभिन्न वित्तपोषण के अंतर्गत प्रयासों की द्रव्यता/ अतिव्यापन को सुनिश्चित/ विश्लेषण नहीं किया जा सका कि समान कार्यकलाप समान क्षेत्र/ उपखंड में किया गया था। इसके परिणामस्वरूप इन एफडीए कार्यों की प्रगति की निगरानी/ मूल्यांकन करने के लिए बेंचमार्क तैयार नहीं किए जा सके।

नोडल अधिकारी, एनएपी ने बताया कि एफडीए का कार्यकारी अधिकारी प्रादेशीय डिविजन का डीएफओ भी है, इसलिए यह सुनिश्चित करना उसकी जिम्मेदारी है कि कोई अतिव्यापन/ द्रव्यता नहीं हैं। तथापि, एफडीए को इस अनियमितता के कारण बताने का निर्देश दिया जाएगा।

2.1.8.10 वास्तविक लक्ष्य - वृक्षारोपण मॉडल तथा वनरोपण

एनएपी को निम्न स्तरीय वनों और इसकी निकटवर्ती भूमि के पुनरुद्धार, वनरोपण या पुनर्वनरोपण के द्वारा वन और वृक्ष आवरण में वृद्धि और या सुधार करना था इस उद्देश्य के लिए, दिशानिर्देशों में मध्यवर्ती मानकों, उनके रख-रखाव एवं मृदा संरक्षण कार्यों सहित वृक्षारोपण मॉडल के माध्यम से क्षेत्रों के उपचार की परिकल्पना की गई थी जिसे नीचे तालिकाबद्ध किया गया है:

तालिका-2.1.8: वृक्षारोपण मानक एवं एनएपी के अंतर्गत किए जाने वाले अन्य कार्यकलाप

क्रम.सं.	कार्यकलाप	मध्यवर्ती पौधा/ हेक्टेयर
1.	सहायतायुक्त प्राकृतिक पुनरुद्धार (एएनआर)	200
2.	कृत्रिम पुनरुद्धार (एआर)	1,100
3.	चरागाह विकास / सिल्वी चारागाह (पीडी / एसपी)	400
4.	लघु वन उत्पादों/ औषधीय मूल्य के वृक्षों के मिश्रित वृक्षारोपण (एमएफपी/ एमवी)	1,100
5.	औषधीय मूल्य की सदाबहार जड़ी बूटियों और छोटे वृक्षों का पुनरुद्धार	2,000
6.	उपरोक्त निष्पादित कार्यों का तीन वर्षों तक रख-रखाव	
7.	मृदा एवं नमी संरक्षण	

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2011-16 के दौरान कार्यक्रम के कार्यान्वयन की विफलता और विभिन्न कार्यकलापों के अंतर्गत क्षेत्र के कवरेज में कमी के ब्यौरे निम्नानुसार हैं:

- 2011-12 और 2014-15 में कार्यक्रम के कार्यान्वयन में 100 प्रतिशत कमी थी और इन वर्षों के कार्य आगामी वर्षों में भी फैले हुए थे जिसके परिणामस्वरूप उन वर्षों की कार्य योजना भी प्रभावित हुई।
- एसएफडीए के 64,738 हेक्टेयर के कुल लक्षित कवरेज क्षेत्र के प्रति 30,853 हेक्टेयर (48 प्रतिशत) की कमी थी। 11 एफडीए में, 5,536 हेक्टेयर के लक्षित कवरेज क्षेत्र के प्रति 2,843 हेक्टेयर (51 प्रतिशत) की कमी थी। समग्र कमियों में एएनआर के अंतर्गत 32 से 100 प्रतिशत, एआर के अंतर्गत 27 से 100 प्रतिशत, पीडी/ एसपी के अंतर्गत 34 से 100 प्रतिशत और आरएमएच के अंतर्गत 12 से 100 प्रतिशत शामिल था। 11 एफडीए में प्रतिशतता कमी एएनआर के अंतर्गत 11 और 95 प्रतिशत, एआर के अंतर्गत 11 और 98 प्रतिशत, पीडी/ एसपी के अंतर्गत 08 और 73 प्रतिशत के बीच थी। हालांकि, पांच एफडीए में आरएमएच के अंतर्गत यह 09 और 77 प्रतिशत था जबकि छह एफडीए²⁴ ने इस कार्यकलाप के अंतर्गत कोई प्रस्ताव नहीं दिया था और इसके परिणामस्वरूप औषधीय जड़ी बुटियों का पुनरुद्धार/ वृद्धि नहीं की जा सकी और विपणन माध्यमों का पता नहीं लगाया जा सका (परिशिष्ट-2.1.2)।
- 10 एफडीए में वृक्षारोपण के रख-रखाव हेतु ₹2.84 करोड़ की संस्वीकृत लागत के साथ 17,283 हेक्टेयर का लक्ष्य रखा गया था इसके प्रति, सात एफडीए²⁵ ने ₹1.08 करोड़ की लागत पर 9,667 हेक्टेयर की वास्तविक उपलब्धि दर्शाई थी। हालांकि, वीएफसी के बेसलाइन रिकॉर्ड से पता चला है कि ₹1.02 करोड़ की राशि का इस्तेमाल वृक्षारोपण के अलावा अन्य उद्देश्यों के लिए किया गया था, लेकिन वृक्षारोपण के अनुरक्षण शीर्ष के तहत गलत वर्गीकरण किया गया। इसके अलावा, ₹3.31 लाख की स्वीकृत लागत के बावजूद दो²⁶ एफडीए में कोई उपलब्धि नहीं थी और एफडीए बांडीपुरा के पास गतिविधि के तहत कोई लक्ष्य नहीं था (परिशिष्ट-2.1.3)।
- 11 एफडीए में से, केवल दो एफडीए²⁷ ने मिट्टी और नमी संरक्षण कार्यों का प्रस्ताव दिया था जिसके लिए ₹ नौ लाख मंजूर किए गए थे। हालांकि, एफडीए

²⁴ रामनगर, राजौरी, रियासी, उधमपुर, जम्मू और बांडीपुरा

²⁵ बारामूला, कुलगाम, रामनगर, राजौरी, रियासी, उधमपुर और किशतवाड़

²⁶ बडगाम और टंगमर्ग

²⁷ रामनगर (2011-12 के दौरान ₹0.05 करोड़ और 2013-14 के दौरान ₹0.03 करोड़) और कुलगाम (2013-14 के दौरान ₹0.01 करोड़)

रामनगर द्वारा केवल ₹1.63 लाख खर्च किए गए जबकि एफडीए कुलगाम ने इस तरह का कार्य कार्यान्वित नहीं किया था।

लेखापरीक्षा में विश्लेषण किया गया कि परिभाषित घटकों के तहत स्पिल ओवर, लक्ष्यों में कमी और लक्ष्यों की प्राप्ति में विफलता का कारण एफडीए द्वारा वीएफसी को निधियां देरी से जारी करना और परिणामतः एनएईबी द्वारा निधियों की दूसरी किश्त जारी न करना था।

नोडल अधिकारी, एनएपी ने कमी का कारण एफडीए को अपेक्षित दस्तावेजों जैसे मासिक प्रगति रिपोर्टों, सनदी लेखाकार द्वारा लेखापरीक्षा आदि का प्रस्तुत नहीं करना बताया (जुलाई 2017)। एनएईबी द्वारा निधि के देर से जारी करने के कारण 2011-12 में 100 प्रतिशत कमी थी जबकि 2014-15 में 100 प्रतिशत कमी वित्त विभाग द्वारा निधि के अग्रिम आहरण को मंजूरी न मिलने के कारण हुई थी और परिणामस्वरूप इन वर्षों के कार्यों को बाद के वर्षों में कार्यान्वित किया गया था। इसके अलावा, आरएमएच के तहत प्रस्ताव नहीं रखा जाना और शेष एफडीए द्वारा मिट्टी और नदी संरक्षण को एफडीए की ओर से गलती बताया गया था। अनुरक्षण के तहत निधि के विपथन के संबंध में यह कहा गया था कि अपर्याप्त स्टाफ के कारण, एसएफडीए द्वारा कोई निगरानी नहीं की गई थी और मामले का जांच की जाएगी।

तथ्य यह है कि भले ही एनएईबी द्वारा 2011-12 में निधि देरी से जारी करने और 2014-15 में अग्रिम आहरण के मामले को ध्यान में रखा गया हों, अन्य वर्षों में भी, वृक्षारोपण मॉडलों के तहत प्रत्यक्ष लक्ष्यों की प्राप्ति में पर्याप्त कमी थी। परिणामस्वरूप, एनएपी के महत्त्वपूर्ण उद्देश्यों अर्थात् वृक्षारोपण मॉडल के माध्यम से वनीकरण और ग्राम समुदायों को परिणामी लाभ प्राप्त नहीं हुए हैं। इसके अलावा, स्थलीय पारिस्थितिकी तंत्र के सतत् उपयोग के संरक्षण, उद्धार और संवर्धन, वनों का सतत् प्रबंधन और भूमि क्षरण को रोकना और उसके उत्क्रम से संबंधित सतत् विकास लक्ष्य (एसडीजी) प्राप्त करने के लिए तत्परता और उत्थान के संबंध में प्रतिकूल प्रभाव का जोखिम है।

इस प्रकार, एफडीए द्वारा न तो पांच वर्ष की भावी योजना और न ही एपीओ तैयार किए गए थे। एनएपी के अनिवार्य दिशानिर्देशों/ उद्देश्यों यथा एनएपी के कार्यान्वयन के लिए परियोजना क्षेत्र का चयन, वन और ग्राम विकास दोनों के लिए सूक्ष्म-योजना का उत्थान और एकीकरण जागरूकता, गांवों के चालू और संभावित कार्यों को ध्यान में रखते हुए ईपीए की पहचान करना, कौशल विकास के लिए प्रशिक्षण देना और क्षमता सृजन सम्बन्धी उपायों को लागू करना, वन उपज का मूल्य बर्धन और विपणन, उन्नत तकनीकों को अपनाने के लिए विशेष प्रावधान आदि का लेखापरीक्षा में किसी एफडीए की नमूना जांच में एनएपी के कार्यान्वयन के दौरान पालन नहीं किया गया

था। इस प्रकार, लाभार्थी एनएपी के अभिप्रेत हितलाभ/ उद्देश्यों से वंचित रहे। इसके अलावा, वीएफसी द्वारा किए गए वृक्षारोपणों के वर्ष/ कम्पार्टमेंट/ स्पीसी-वार और भू-संदर्भ विवरणों का संकेत देने वाला कोई भी वृक्षारोपण जर्नल नहीं बनाया गया। इस प्रकार, वृक्षारोपण के माध्यम से कार्यक्रम के प्रभाव का निर्धारण सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

2.1.9 निगरानी और नियंत्रण तंत्र

2.1.9.1 पूर्व अवधि के एसएफडीए द्वारा परिसंपत्तियों और अन्य विवरणों की सूची का अभाव

बैंक खातों का कोई विवरण जैसे एफडीआर/ बचत/ वर्तमान शेष, यदि कोई हो, नकद विवरण, विविध देनदारों/ लेनदारों या अन्य परिसंपत्तियों/ देयताओं आदि का विवरण, 2010 (जब एसएफडीए बना था) से पूर्व की अवधि से संबंधित निष्पादित कार्यों/ चल रहे कार्यों का लागत-वार विवरण एसएफडीए द्वारा नहीं रखा गया था। इस प्रकार केन्द्रीय प्रायोजित योजनाएं (सीएसएस)/ एनएपी के तहत एसएफडीए के गठन से पहले की तत्कालीन कार्यान्वयन एजेंसियों से संबंधित विवरण उपलब्ध नहीं था। इसके अलावा, एसएफडीए के सृजन से पहले निर्मित वीएफसी की कुल संख्या और अनुवर्ती प्रत्येक वर्ष का संयोजन और प्रत्येक वर्ष की समाप्ति पर संचयी का विवरण/ रिकॉर्ड को एसएफडीए द्वारा अनुरक्षण नहीं किया गया था। ऐसी सूचना एमओईएफसीसी, भारत सरकार द्वारा भी मांगी गई है लेकिन एसएफडीए द्वारा प्रदान नहीं की गई थी।

ऐतिहासिक डेटा और बाद में अद्यतन करने के अभाव के कारण, राज्य भर में एनएपी का संचालन करने वाली कार्यान्वयन एजेंसियों की सही संख्या निर्धारित नहीं की जा सकी। एसएफडीए या एफडीए/ वीएफएस ने मृत्यु दर आदि की तुलना में वृक्षारोपण की संख्या का भी कोई रिकॉर्ड नहीं रखा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि तीन एफडीए (लिदर, शोपियां, सिंध) में जिन्हें एसएफडीए के गठन के बाद कोई निधियां प्रदान नहीं की गई थी, ₹87 लाख की परिसंपत्ति, जैसे कि बैंक शेष, असमायोजित अग्रिम, कांटेदार तार, नर्सरी में लगाए गए वृक्षारोपण आदि रहे जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.9: पूर्व अवधि से ली गई परिसंपत्ति के उदाहरण

(₹ लाख में)

एफडीए	एसएफडीए के गठन से पहले बैंक में जमा राशि (ब्याज सहित)	एसएफडीए को बिना सूचना के किया गया व्यय	देनदान	अन्य परिसंपत्तियां	राज्य सरकार को हस्तांतरित शेष	आज की तारीख में एफडीए के पास बैंक में जमा राशि
लिदर	0.68 ²⁸	0.33	38.51 ²⁹	14.30 ³⁰	0.35	0.00
शोपियां	2.84	0.00	0.00	0.00	2.80	0.04
सिंध	29.87	4.37	0.79	0.00	0.00	25.50
कुल	33.39	4.70	39.30	14.30	3.15	25.54

लेखापरीक्षा में पाया गया कि, पहले की अवधि के ₹33.39 लाख के बैंक शेष में से, ₹4.70 लाख को एसएफडीए को बिना सूचना/ प्राधिकार के खर्च (2012-13) किया गया, ₹3.15 लाख एसएफडीए के बजाय राज्य सरकार के खाते में अंतरित (जनवरी 2017) किए गए थे, और पांच साल से अधिक समय बीत जाने के बावजूद ₹25.54 लाख एफडीए के साथ बने रहे। यह एसएफडीए की निगरानी और नियंत्रण के बिना राज्य सरकार को एनएपी निधि के अंतरण एफडीए द्वारा एनएपी निधि के प्रतिधारण करने का सूचक था।

नोडल अधिकारी, एनएपी ने कहा कि अपर्याप्त कर्मचारियों के कारण विवरण नहीं रखा जा सका और इसे भविष्य में रखा जाएगा। एफडीए, शोपियां और सिंध ने कहा कि एसएफडीए के साथ मामला उठाने के बावजूद कोई प्राधिकार प्राप्त नहीं हुआ और राज्य सरकार को निधि गलत तरीके से अंतरित की गई। उन्होंने यह भी कहा कि राज्य सरकार से अनुरोध किया जाएगा कि वह एसएफडीए की निधि वापस करें।

2.1.9.2 परिसंपत्ति रजिस्ट्रों का अनुरक्षण

सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 211 (i) और अनुदान शर्त के अनुसार, एसएफडीए को समय-समय पर इसके द्वारा अधिग्रहित/ खरीदी गई विभिन्न परिसंपत्तियों के अधिग्रहण/ खरीद पर त्वरित निगरानी रखने के लिए परिसंपत्ति रजिस्टर का रखरखाव करना आवश्यक था। एसएफडीए ने कार्यक्रम की अवधि के दौरान वीएफसी द्वारा निष्पादित परियोजनाओं के तहत सृजित सभी परिसंपत्तियों के रिकॉर्डों का भी रखरखाव किया था। एसएफडीए और पांच³¹ एफडीए के वाउचरों और संबन्धित रिकॉर्डों की नमूना जांच से पता चला कि ₹10 लाख मूल्य की परिसंपत्तियां खरीदी/ प्राप्त की गई, हालांकि, न तो एसएफडीए और न ही एफडीए/ वीएफसी ने

²⁸ चालू खाते में रखी गयी निधि

²⁹ वीएफसी में ₹32.69 लाख और ₹5.82 लाख अन्य अग्रिम

³⁰ कांटेदार तार ₹7.63 लाख, ₹0.67 लाख लैपटॉप और पौधों/ बीज वेधी पर ₹6 लाख

³¹ जम्मू, बांडीपुरा, बारामूला, रियासी और राजौरी

परिसंपत्ति रजिस्टर का रखरखाव किया था। परिसंपत्ति रिकॉर्डों/ रजिस्ट्रों के अभाव में, परिसंपत्तियों की सुरक्षा नहीं होने का जोखिम था।

नोडल अधिकारी, एनएपी ने कहा कि परिसंपत्ति रजिस्टर का रखरखाव किया जाएगा और सभी एफडीए को निर्दिष्ट नियम के अनुसार परिसंपत्ति रजिस्टर का रखरखाव करने का निर्देश दिया जाएगा।

2.1.9.3 कार्यक्रम दिशानिर्देशों में यथा निर्धारित निगरानी प्रणाली की कमी

लेखापरीक्षा ने एनएपी दिशानिर्देशों में यथा निर्धारित निगरानी प्रणाली में निम्नलिखित कमजोरियों को पाया:-

- शासी निकाय (जीबी) को वर्ष में कम से कम एक बार और इसके कार्यकारी निकाय (ईबी) को तीन महीनों में कम से कम एक बार बैठक करनी थी। कम से कम सात अपेक्षित बैठकों (2010-2016) के प्रति, जीबी ने केवल एकबार (अप्रैल 2014) बैठक की, जबकि कम से कम 27 बैठकों के प्रति ईबी ने पांच बार बैठक की, आखिरी बार जुलाई 2012 में बैठक की। इसके बाद, ईबी का गठन नहीं किया गया है। इस प्रकार, एनएपी के तहत कार्यों की निगरानी के लिए संस्थागत तंत्र अनुपस्थित या बहुत ही कमजोर था।
- एसएफडीए ने जुलाई 2010 में अपने गठन से अब तक कोई वार्षिक रिपोर्ट तैयार नहीं की है और इस प्रकार कार्य करने की स्थिति और उसके वित्तीय मामलों पर नजर नहीं रखी जा सकी है। एफडीए को सभी वीएफसी के संबंध में कार्यों की प्रगति और निधियों के उपयोग पर भी व्यापक वार्षिक रिपोर्ट एसएफडीए को प्रस्तुत करना अपेक्षित था। एफडीए द्वारा ऐसी कोई रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की गई और उन्होंने निधि की दूसरी किस्त भी नहीं मांगी, जिससे उन्हें इन रिपोर्टों को प्रस्तुत करने की आवश्यकता होती।
- सभी परियोजनाओं/ कार्यों की क्षेत्रीय निरीक्षण के माध्यम से एसएफडीए द्वारा निगरानी की जानी थी और रेंज वन अधिकारियों को वीएफसी के कार्यों की क्षेत्रीय जांच करनी थी और सीईओ की रिपोर्ट सौंपनी थी। यह देखा गया था कि एसएफडीए द्वारा कोई निरीक्षण नहीं किया गया था और किए गए 11 नमूना जांचों में संबंधित सीईओ को कोई रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की गई थी।
- एक जिला स्तरीय नीति समीक्षा समिति जिसकी अध्यक्षता संबंधित जिले के उपायुक्त ने की और सभी डिवीजनल वन अधिकारियों ने जिले के प्रदेशिक सदस्यों सामाजिक वानिकी के साथ-साथ और क्षेत्र के दो पंचों सहित तीन प्रमुख गैर-सरकारी सदस्यों को सभी वीएफसी के कामकाज का पर्यवेक्षण और समीक्षा करने के लिए उपायुक्त द्वारा नामित किया गया था। हालांकि, एफडीए में इस

तरह की कोई समीक्षा सुनिश्चित नहीं की गई थी जैसा कि 11 एफडीए के नमूना जांच के दौरान देखा गया था।

- एफडीए के मुख्य कार्यकारी अधिकारियों को वन विभाग की विभागीय वेबसाइट पर कार्यों की ऑनलाइन प्रगति की मासिक आधार पर नियमित रिपोर्ट करनी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि या तो इन एफडीए द्वारा या एसएफडीए द्वारा विभागीय वेबसाइट पर कार्यों की ऑनलाइन प्रगति की कोई रिपोर्टिंग नहीं की गई थी।
- एनएपी दिशानिर्देशों में परियोजना परिचालन के 24-36 महीनों के भीतर पहले समवर्ती मूल्यांकन की और विशेष रूप से, वीएफसी के कामकाज में लोगों की भागीदारी की मात्रा के निर्धारण के लिए सूक्ष्म-योजना और प्रारंभिक परियोजना गतिविधियों के कार्यान्वयन की परिकल्पना की गई है। परियोजना का दूसरा मूल्यांकन/ अंतिम मूल्यांकन परियोजना में पेड़ लगाने की अंतिम श्रृंखला के तीन वर्षों के बाद किया जाना था। इसमें लोगों की भागीदारी की गुणवत्ता, वनस्पतियों में विस्तार और सुधार के संदर्भ में उत्थान की सफलता और आजीविका पर परियोजना के प्रभावों पर ध्यान केन्द्रित करना था। लेखापरीक्षा में 10 एफडीए में देखा गया कि ₹नौ लाख निगरानी और मूल्यांकन के तहत अनुमोदित (2011-16) किए गए थे, हालांकि, एफडीए जम्मू³² को छोड़कर कोई राशि खर्च नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, एफडीए बांडीपुरा ने अवयव के तहत कोई प्रस्ताव नहीं रखा था। इस प्रकार, इन एफडीए ने कोई निगरानी एवं मूल्यांकन गतिविधियां नहीं की थी। लेखापरीक्षा ने एसएफडीए रिकॉर्डों में देखा कि निगरानी और मूल्यांकन या तो तत्कालीन कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा या एसएफडीए द्वारा नहीं किया गया था। 33,885 हेक्टेयर के उपचारित क्षेत्र का प्रभाव जिसके लिए एनएपी के तहत 2011-12 से 2016-17 के दौरान ₹27.39 करोड़ खर्च किए गए थे, का निर्धारण नहीं किया जा सका।

नोडल अधिकारी, एनएपी ने कहा (जुलाई 2017) कि प्रशासनिक विभाग और एफडीए, जहां सुसंगत हो, के साथ मामले को उठा कर जल्द ही अपेक्षित कार्रवाई की जाएगी। इसके अलावा, निगरानी और मूल्यांकन से संबंधित मामलों को पर्याप्त मात्रा में संबोधित किया जाएगा।

इस प्रकार, एसएफडीए और एफडीए द्वारा अनुरक्षित और कार्यान्वित किए जाने वाले कार्यक्रम का निगरानी और नियंत्रण तंत्र न केवल कमजोर था बल्कि कार्यक्रम के

³² व्यय को रिकॉर्डों से सत्यापित नहीं किया जा सका चूंकि रोकड बही, वाऊचर आदि, उपलब्ध नहीं थे

उद्देश्यों की प्राप्ति में योगदान नहीं करने का जोखिम लेने की अंतर्निहित तथा नियंत्रण की कमजोरी थी।

2.1.10 निष्कर्ष

वन और वृक्ष के आच्छादन के तहत राज्य के पहाड़ों में भौगोलिक क्षेत्र 66 प्रतिशत के लक्ष्य के मुकाबले 24.02 प्रतिशत वन क्षेत्र था, जो लक्ष्य से 41.98 प्रतिशत कम था। एसएफडीए वीएफसी के आगे संचरण के लिए एफडीए को एनईडीबी से प्राप्त निधियों के समानुपातिक और समय पर हस्तांतरण सुनिश्चित करने में अप्रभावी था। अधिकांश एफडीए/ वीएफसी के विभिन्न कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के दौरान उद्देश्यों से दिशानिर्देशों का पालन न करने के कारण तथा विचलन से एनएपी कार्यान्वयन को नुकसान उठाना पड़ा था। एफडीए ने वृक्षारोपण के रिकॉर्ड को ठीक से नहीं रखा था और एफडीए द्वारा वृक्षारोपण के मुकाबले मृत्यु दर के साथ-साथ उत्तर जीविता की निगरानी के लिए कोई प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया गया था। वृक्षारोपण के तहत लक्ष्यों की प्राप्ति में कमी थी। लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान 11 एफडीए में एनआर के तहत 11 से 95 प्रतिशत, एआर के तहत 11 से 98 प्रतिशत, पीडी/ एसपी में 08 से 73 प्रतिशत और आरएमएच के तहत 09 से 77 प्रतिशत के बीच प्रतिशतता कमी रही। 2011-12 और 2014-15 में कार्यक्रम के कार्यान्वयन में दोनों भौतिक और वित्तीय अवयवों के तहत 100 प्रतिशत की कमी रही और परिणामस्वरूप, इन वर्षों के कार्यों को आगामी वर्षों में पूरा किया गया, जिसने आगामी वर्षों की कार्य योजनाओं को प्रभावित किया। इसके अलावा, इन अवयवों के तहत, 11 नमूना जांच एफडीए में कवर किए जाने वाले 5,536 हैक्टेयर के प्रशोधन लक्ष्य क्षेत्रों के मुकाबले 2,843 हैक्टेयर (51 प्रतिशत) की कमी रही। इसके अलावा, 2010 में अपने आरंभ से एसएफडीए द्वारा वार्षिक रिपोर्ट तैयार नहीं की गई थी। एफडीए/ वीएफसी द्वारा निधियों के जारी करने और उपयोग करने के लिए एनएपी के प्रभाव का मूल्यांकन करने के लिए उचित निगरानी और मूल्यांकन प्रणाली लागू नहीं थी।

2.1.11 सिफारिशें

सरकार यह सुनिश्चित करने के लिए विचार कर सकती है:

- सभी प्रादेशिक प्रभागों द्वारा पंचवर्षीय योजनाओं और परिचालनों की वार्षिक योजना की तैयारी और एफडीए की पांच वर्षों की योजनाओं और एक प्रभावी वनीकरण और वन प्रबंधन के लिए अपेक्षित संस्थागत तंत्र को सुव्यवस्थित करना;

- वित्तीय प्रबंधन को मजबूत करना, वार्षिक निर्माण कार्यक्रमों के साथ आनुपातिक एफडीए को निधियों का आवंटन, निधियों को समय पर जारी करना और एफडीए वार प्राप्त राशि का संकेत देने वाला एक केंद्रीकृत डेटाबेस सुनिश्चित करना, देय और आवंटित और एसएफडीए/ एफडीए के साथ पड़ा शेष;
 - कार्यक्रम के कार्यान्वयन के दौरान एनएपी के अनिवार्य दिशानिर्देशों/ उद्देश्यों का सख्ती से पालन करना;
 - वीएफसी द्वारा किए गए वृक्षारोपण को दर्शाने वाले वर्ष/ कम्पार्टमेंट/ स्पीसी-वार और भू संदर्भ विवरणों को दर्शाने वाला वृक्षारोपण के रिकॉर्ड का उचित अनुरक्षण; और
 - एनएपी के प्रभाव की उचित निगरानी और मूल्यांकन प्रणाली का आकलन करना।
- मामले को अगस्त 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा विभाग

2.2 राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन-कश्मीर क्षेत्र

राज्य में राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एनआरएचएम)³³ के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा 31 मार्च 2016 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की लेखापरीक्षा रिपोर्ट में शामिल किया गया था। जुलाई 2016 से कश्मीर क्षेत्र में तत्कालीन प्रचलित स्थितियों के कारण, मिशन के कार्यान्वयन की लेखापरीक्षा कश्मीर क्षेत्र में पूरी नहीं हो सकी। कश्मीर क्षेत्र में मिशन के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा बाद में पूरी हुई, जिसमें महत्वपूर्ण बिन्दु निम्नानुसार हैं:

प्रमुख बिंदु

- कार्यक्रम के तहत निधियों के उपयोग की प्रतिशतता 2012-13 से 2016-17 के दौरान 74 और 83 प्रतिशत के बीच रही। राज्य वित्त विभाग द्वारा राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी को निधियों को जारी करने में देरी 09 दिनों से 153 दिनों के बीच रही थी।

(पैराग्राफ: 2.2.7 और 2.2.7.1)

- कश्मीर डिविजन में 2,103 स्वास्थ्य संस्थानों में से 1,076 (51 प्रतिशत) किराए के आवास में थे। राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति के जनसंख्या मानदंड की तुलना में मार्च 2017 तक 40 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों और 975 उप-केन्द्रों की कमी

³³ अब राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन (एनएचएम)

थी। किसी भी उप-केन्द्र/ प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र/ सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों का 2012-17 के दौरान कश्मीर क्षेत्र में भारतीय सार्वजनिक स्वास्थ्य मानकों के स्तर पर उन्नयन नहीं हुआ था।

(पैराग्राफ: 2.2.8, 2.2.8.1 और 2.2.8.2)

- आधारभूत परियोजनाओं के अनियोजित क्रियान्वयन से देरी हुई और ये पूरे नहीं हुए, जिसके परिणामस्वरूप ₹3.26 करोड़ का अनुत्पादक व्यय, ₹ तीन करोड़ का अवरोधन और ₹ दो करोड़ की देयता बन गई।

(पैराग्राफ: 2.2.8.3)

- भारतीय सार्वजनिक स्वास्थ्य मानकों की तुलना में कश्मीर क्षेत्र में 12 जिला अस्पतालों में स्वास्थ्य देखभाल मानव संसाधनों की उपलब्धता चिकित्सा विशेषज्ञों के लिए 93 प्रतिशत और नर्सों और पैरा मेडिकल स्टाफ के लिए 50 प्रतिशत थी। भारतीय सार्वजनिक स्वास्थ्य मानकों के अनुसार आवश्यक 72 पदों के मुकाबले 12 जिला अस्पतालों में ब्लड बैंक के लिए अलग से कोई पद स्वीकृत नहीं था। भारतीय सार्वजनिक स्वास्थ्य मानकों की तुलना में 50 सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्रों और 557 प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों/ नए प्रकार के प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों में क्रमशः 340 (25 प्रतिशत) और 3,816 (62 प्रतिशत) पैरा मेडिकल स्टाफ की कुल कमी थी।

(पैराग्राफ: 2.2.9)

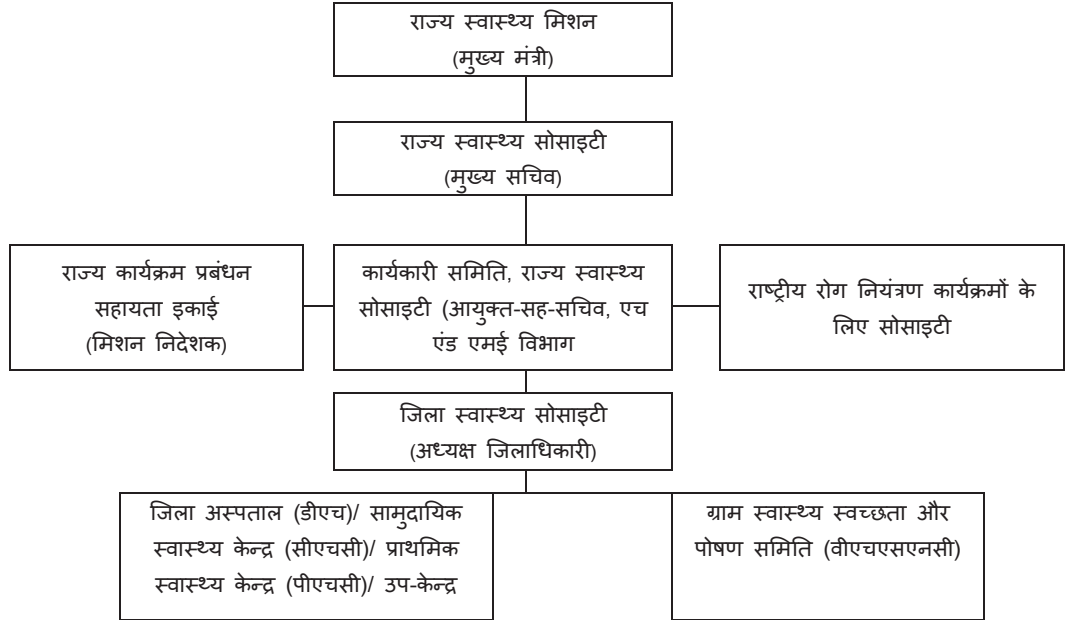
2.2.1 प्रस्तावना

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन को ग्रामीण आबादी को सुलभ, सस्ती और गुणवत्तापूर्ण स्वास्थ्य देखभाल प्रदान करने, विशेषकर कमजोर वर्गों और मातृ मृत्यु अनुपात (एमएमआर) शिशु मृत्यु दर (आईएमआर) और कुल प्रजनन दर (टीएफआर) में कमी के लिए अप्रैल 2005 में भारत सरकार (जीओआई) द्वारा शुरू किया गया था। राज्य में एनआरएचएम के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा 31 मार्च 2016 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की लेखापरीक्षा रिपोर्ट में पैरा 2.1 में दर्शाई गई है। हालांकि, जुलाई 2016 से कश्मीर क्षेत्र में तत्कालीन प्रचलित स्थितियों के कारण, मिशन के कार्यान्वयन की लेखापरीक्षा कश्मीर क्षेत्र के लिए पूरी नहीं हो सकी थी।

2.2.2 संगठनात्मक ढांचा

राज्य में एनएचएम के कार्यान्वयन के लिए संगठनात्मक ढांचा नीचे दिया गया है:

चार्ट-2.2.1



2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का लेखापरीक्षा उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि क्या:

- प्रजनन और बाल स्वास्थ्य आरसीएच को बेहतर बनाने में मिशन की गतिविधियों की योजना सही तरीके से बनाई गई थी;
- मिशन का वित्तीय प्रबंधन कुशल और प्रभावी था;
- भौतिक अवसंरचना और स्वास्थ्य देखभाल पेशेवरों की पर्याप्त उपलब्धता थी और स्वास्थ्य देखभाल की गुणवत्ता सुनिश्चित की गई थी;
- स्वस्थ जीवन और कल्याण के सतत विकास लक्ष्य (एसडीजी) की प्रगति और प्राप्त करने की दिशा में राज्य द्वारा कदम उठाए गए थे; तथा
- डेटा संग्रह, प्रबंधन और रिपोर्टिंग का मौजूद तंत्र और निगरानी तंत्र और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली उचित और प्रभावी थी।

2.2.4 लेखापरीक्षा का क्षेत्र और कार्यप्रणाली

मार्च 2017 और जुलाई 2017 के बीच निष्पादन लेखापरीक्षा की गई जिसमें 2012-13 से 2016-17 तक की अवधि को शामिल करते हुए राज्य के कश्मीर क्षेत्र में मिशन के कार्यान्वयन की समीक्षा की गई। निदेशक स्वास्थ्य सेवाएं (डीएचएस) कश्मीर क्षेत्र, चार जिला स्वास्थ्य सोसाइटियों, चार जिला अस्पतालों, आठ सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों (सीएचसी), 16 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों (पीएचसी), और कश्मीर क्षेत्र

में 41 उप-केन्द्रों (एससी) का चयन लेखापरीक्षा में नमूना जांच के लिए साधारण यादृच्छिक नमूनों के आधार पर बिना प्रतिस्थापना पद्धति के किया गया था। महालेखाकार द्वारा आयुक्त-सचिव, स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा (एच एंड एमई) विभाग के साथ 17 मई 2017 को एक एन्ट्री कॉन्फ्रेंस आयोजित की थी, जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, क्षेत्र और कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई थी।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर 13 दिसम्बर 2017 को आयोजित एक्जिट कॉन्फ्रेंस में प्रधान सचिव, एच एंड एमई विभाग के साथ महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा चर्चा की गई थी और विभाग/ सरकार के जवाबों को उचित जगहों में शामिल किया गया है।

2.2.5 लेखापरीक्षा मापदंड

मिशन के तहत विभिन्न गतिविधियों के निर्धारण के लिए लेखापरीक्षा मापदंड को निम्नलिखित स्रोतों से लिया गया था:

- कार्यक्रम के कार्यान्वयन से संबंधित भारत सरकार/ राज्य सरकार द्वारा जारी किए गए दिशा निर्देश;
- वर्ष 2012-13 से 2016-17 के लिए कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना;
- वित्तीय नियमावली जम्मू और कश्मीर (जे एंड के) और वित्तीय शक्तियों की पुस्तिका; और
- भारतीय सार्वजनिक स्वास्थ्य मानक (आईपीएचएस)।

2.2.6 नियोजन एवं सर्वेक्षण

अर्धवर्षीय उपागम का अनुपालन करने के उद्देश्य से, कार्यान्वित इकाईयों के साथ इनपुट/ चर्चा के आधार पर ब्लॉक हेल्थ एक्शन प्लान (बीएचएपी) तैयार करने के साथ ब्लॉक स्तर पर नियोजन और बजटिंग प्रक्रिया शुरू करने की आवश्यकता होती है। बीएचएपी को एकीकृत जिला स्वास्थ्य कार्य योजना (डीएचएपी) बनाने के लिए समेकित किया जाना है, जिसे राज्य स्तर पर आगे और समेकित किया जाना है। राज्य कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना (एसपीआईपी) को प्रत्येक वर्ष फरवरी के अंत तक अनुमोदन के लिए भारत सरकार को दिसम्बर के अंत तक प्रस्तुत करने के लिए डीएचएपी को एकत्र करके राज्य स्वास्थ्य सोसायटी (एसएचएस) द्वारा प्रत्येक वर्ष तैयार की जाती है।

चार नमूना जांच किए गए जिलों में आठ³⁴ सीएचसी के रिकॉर्डों की नमूना जांच में दर्शाया गया कि 2012-13 से 2016-17 के दौरान वार्षिक बीएचएपी को ब्लॉक स्तर

³⁴ सीएचसी: बिजबेहरा, शंगुस (अनंतनाग); बीरवाह, क्रेमशोर (बडगाम); केल्लेर, जैनपौरा (शॉपियां); खल्सती, नुब्रा (लेह)

पर तैयार नहीं किया गया था और संबंधित डीएचएस को प्रस्तुत नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार को एसपीआईपी को प्रस्तुत करने की समय सीमा का पालन भी नहीं किया गया था और 2012-13 से 2016-17 के लिए एसपीआईपी को दो से तीन महीनों की देरी के बाद प्रस्तुत किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार द्वारा अनुमोदन में देरी हुई।

2.2.7 वित्तीय प्रबंधन

मिशन के तहत वित्त पोषण का तरीका वर्ष 2011-12 तक भारत सरकार और राज्य सरकार के बीच 85:15 के अनुपात में और उसके बाद 90:10 के अनुपात में था। 2014-15 से पहले, निधियों को ई-हस्तांतरण मोड के माध्यम से एसएचएस के खाते में सीधे भारत सरकार द्वारा हस्तांतरित किया जाता था। 2014-15 के बाद से, भारत सरकार द्वारा राज्य वित्त विभाग को निधि जारी की गई थी, जहां से इन्हें ट्रेजरी मार्ग के माध्यम से एसएचएस को हस्तांतरित किया गया था। 2012-17 के दौरान मिशन के तहत उपलब्ध निधि और किया गया व्यय की स्थिति को नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.2.1: मिशन के तहत निधि की उपलब्धता और खर्च

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आदि शेष	भारत सरकार द्वारा जारी	राज्य का हिस्सा	उपलब्ध कुल निधि	व्यय (प्रतिशत)	अंत शेष
2012-13	131.09	134.01	51.65	316.75	235.47 (74)	81.28
2013-14	81.28	345.15	34.82	461.25	342.26 (74)	118.99
2014-15	118.99	265.13	19.00	403.12	323.22 (80)	79.90
2015-16	79.90	361.49	76.00	517.39	416.47 (80)	100.92
2016-17	100.92	365.61	42.95	509.48	422.90 (83)	86.58
कुल		1,471.39	224.42		1,740.32	

2012-13 से 2016-17 के दौरान निधियों का उपयोग 74 और 83 प्रतिशत के बीच रहा, जिसने मिशन के कार्यान्वयन को प्रभावित किया, क्योंकि 17 से 26 प्रतिशत तक उपलब्ध निधि अनुपयोगी रही।

इसके अलावा, 2012-13 से 2016-17 के दौरान अनुमोदित भारत सरकार संसाधन आवरण के प्रति भारत सरकार द्वारा निधि कम जारी की गई थी, जैसा कि नीचे दिया गया है:

तालिका-2.2.2: भारत सरकार द्वारा जारी निधियों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	भारत सरकार द्वारा एसपीआईपी का प्रशासनिक अनुमोदन ³⁵	भारत सरकार का संसाधन आवरण	भारत सरकार द्वारा जारी निधि	अनुमोदित संसाधन आवरण की तुलना में निधि को जारी करने की प्रतिशतता
2012-13	312.54	209.75	134.01	64
2013-14	392.37	381.55	345.15	90
2014-15	544.93	436.36	265.13	61
2015-16	689.53	368.00	361.49	98
2016-17	571.75	393.82	365.61	93
कुल	2,511.12	1,789.48	1,471.39	82

₹2,511.12 करोड़ के अनुमोदित एसपीआईपी और ₹1,789.48 करोड़ के भारत सरकार संसाधन आवरण के प्रति, भारत सरकार ने 2012-13 से 2016-17 के दौरान ₹1,471.39 करोड़ (82 प्रतिशत) जारी किए। 2012-13 से 2016-17 के दौरान अनुमोदित भारत सरकार संसाधन आवरण के साथ-साथ निधियों को जारी करने की प्रतिशतता 61 और 98 प्रतिशत के बीच रही।

2.2.7.1 निधियों को जारी करने में देरी और विपथन

लेखापरीक्षा ने निधि जारी करने में देरी और विपथन के साथ-साथ मिशन के निधियों के अनियमित व्यय को भी देखा, जिससे मिशन के समय पर और प्रभावी कार्यान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। लेखापरीक्षा में देखे गए विशिष्ट मामलों का सारांश नीचे दिया गया है:

तालिका-2.2.3: वित्तीय प्रबंधन में कमियां

क्र. सं.	दिशानिर्देश/ नियम	वास्तविक स्थिति और लेखापरीक्षा टिप्पणी	प्रबंधन की प्रतिक्रिया और लेखापरीक्षा की आगे की टिप्पणी
1.	भारत सरकार से प्राप्त की तारीख से 15 दिनों के अंदर निधियों को कार्यान्वयन एजेंसियों को जारी किया जाना चाहिए।	2016-17 के दौरान राज्य वित्त विभाग द्वारा एसएचएस को निधि (₹308.61 करोड़) जारी करने में 09 दिनों और 153 दिनों के बीच की देरी हुई।	मिशन के निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि अग्रिम आहरण के लिए वित्त विभाग से स्वीकृति प्राप्त करने और राज्य स्वास्थ्य सोसायटी को राज्य कोषागार से राशि के हस्तांतरण करने में प्रक्रियात्मक देरी हुई है।
2.	एसपीआईपी में अनुमोदित किसी गतिविधि/ योजना के लिए आवंटित निधियों को राष्ट्रीय कार्यक्रम	(i) उप-केन्द्र होरजे, लेह के निर्माण के लिए ₹40 लाख को उप-केन्द्र निमो, लेह के निर्माण के लिए विचलन कर दिया गया था, जो एसपीआईपी 2012-13 और 2013-14 में अनुमोदित नहीं था। (ii) एसडीएच खानसाहिब के निर्माण के लिए	(i) मिशन के निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि मिशन द्वारा निधियों के परिवर्तन के लिए कोई प्राधिकार मंजूर नहीं किया गया था; हालांकि, निधियों के परिवर्तन के

³⁵ 2012-13 के लिए ₹41.78 करोड़, 2013-14 के लिए ₹163.33 करोड़ और 2015-16 के लिए ₹30.45 करोड़

क्र. सं.	दिशानिर्देश/ नियम	वास्तविक स्थिति और लेखापरीक्षा टिप्पणी	प्रबंधन की प्रतिक्रिया और लेखापरीक्षा की आगे की टिप्पणी
	समन्वयन समिति के अनुमोदन के बिना विचलन या पुनः विनियोजित नहीं करना चाहिए।	₹50 लाख का एसडीएच चेतनगाम के निर्माण में विचलन किया गया था, जो एसपीआईपी 2013-14 में अनुमोदित नहीं था। इस प्रकार, कुल ₹0.90 करोड़ का मिशन निधि को अनुमोदित नहीं किए उद्देश्यों के लिए विचलन किया गया।	लिए प्राधिकार को एलएचडीसी, लेह द्वारा मंजूरी दे दी गई थी। (ii) मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि एसडीएच चट्टे गाम के निर्माण के लिए निधि के पथांतरण हेतु अनुमोदन मार्च 2015 में प्रशासनि विभाग द्वारा दिया गया था।
3.	जम्मू और कश्मीर वित्तीय संहिता खंड-1 के नियम 8-5 के नीचे निर्देश (3) में प्रावधान है कि खुली निविदा प्रणाली जैसे सार्वजनिक विज्ञापन द्वारा निविदा के आमंत्रण खरीद उद्देश्यों के लिए उपयोग किया जाना चाहिए।	बिना किसी पॉलिसी फ्रेमवर्क के खरीद की गई और ₹6.86 करोड़ के मूल्य के उपकरण/ सर्जिकल मंदों की खरीद के लिए आपूर्ति के ओदश 2011-12 से 2015-16 के दौरान बिना किसी प्रतिस्पर्धी बोली/ आपूर्ति महानिदेशालय और निपटान दरों/ अन्य स्वास्थ्य संस्थाओं के खरीद आदेशों के आधार पर दिए गए जैसे सरकारी मेडिकल कॉलेज, श्रीनगर, चिकित्सा शिक्षा एवं अनुसंधान का पोस्ट ग्रेजुएट संस्थान, चंडीगढ़, अखिल भारतीय आर्यविज्ञान संस्थान, दिल्ली, शरी कश्मीर चिकित्सा विज्ञान संस्थान, श्रीनगर आदि। खरीददारी करने के लिए निविदाओं को आमंत्रित किए बिना वर्ष 2013-14 के दौरान श्री अमरनाथ जी यात्रा 2013 में चिकित्सा सुविधाएं प्रदान करने के लिए औषधियों/ दवाओं/ मशीनरी/ उपकरण और फर्नीचर/ फिक्स्चर की खरीद पर ₹4.74 करोड़ का व्यय किया गया था। यद्यपि विभाग की दर ठेका समिति थी, फिर भी अन्य संस्थाओं/ एजेंसियों जैसे एम्स नई दिल्ली, पीजीआई चंडीगढ़, जीएमसी श्रीनगर, एसकेआईएमएस श्रीनगर, बनारस हिन्दु विश्वविद्यालय, तमिलनाडु चिकित्सा सेवा निगम आदि, के दर ठेकों के आधार पर मूल्यों की खोज तथा उनकी तुलना किए बिना खरीदारी की गई थी।	विभाग ने कहा (मार्च/ नवम्बर 2017) कि दर ठेका समिति द्वारा ठेका दर को अंतिम रूप न देने के कारण, खरीद समिति की अनुमति के साथ पिछले वर्षों के आधार पर खरीद की गई थी। निदेशक स्वास्थ्य सेवाएं कश्मीर ने इस तथ्य को स्वीकार (अगस्त 2017) करते हुए कि अन्य स्वास्थ्य संस्थानों के दर ठेकों पर अमरनाथजी की यात्रा के लिए दवाओं और औषधियों की खरीद की गई थी उन्होंने कहा कि यह डीएचएस कश्मीर द्वारा दर ठेका को अन्तिम रूप न देने के कारण हुआ।

इस प्रकार, कश्मीर क्षेत्र में मिशन का वित्तीय प्रबंधन कमजोर था, जिससे पूर्ण रूप से उपलब्ध निधियों का गैर-उपयोग प्रतीत होता है, जैसे कार्यान्वयन एजेंसियों को निधि जारी करने में देरी, अनुमोदित नहीं किए गए उद्देश्यों के लिए निधि का विपथन और वित्तीय संहिता के प्रावधानों के अनुपालन के बिना खरीद।

2.2.8 भौतिक अवसंरचना

एनएचएम के दिशानिर्देशों के अनुसार, उद्देश्य के लिए आवंटित निधियों से भौतिक अवसंरचना (जिला अस्पतालों/ उप-जिला अस्पतालों/ सीएचसी/ पीएचसी/ एससी) को बनाया जाना आवश्यक था। जिला अस्पतालों/ उप-जिला अस्पतालों/ पीएचसी/ एमसी

के निर्माण/ पूर्ण करने के लिए 2012-17 के दौरान प्रस्तावित, आवंटित और व्यय निधियों की वर्ष-वार मात्रा निम्न है।

तालिका-2.2.4: भौतिक अवसंरचना के निर्माण के लिए प्रस्तावित, आवंटित और व्यय की गई निधियों की मात्रा

(₹ लाख में)

वर्ष	डीएच/ एसडीएच/ पीएचसी/ एससी के लिए प्रस्तावित निधि	भारत सरकार द्वारा अनुमोदित निधि	एसएचएस से प्राप्त निधि	कार्यकारी एजेन्सियों द्वारा किया गया व्यय
2012-13	5,342	2,763.43	2,763.43	3,420.15
2013-14	6,340	5,468.00	4,568.86	4,568.86
2014-15	5,500	5,000.00	5,242.00	5,242.00
2015-16	5,654	2,875.00	2,575.00	2,575.00
2016-17	7,500	1,431.68	1,124.18	1,124.18

प्रस्तावित निधियों की तुलना में प्राप्त की गई निधियों में कमी थी जिसके परिणामस्वरूप भौतिक लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया जा सकी जैसा कि विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका-2.2.5: एससी/ पीएचसी/ सीएचसी के निर्माण के लिए लक्ष्यों और प्राप्तियों को दर्शाता हुआ विवरण

(संख्या में)

वर्ष	एससी		पीएचसी		सीएससी	
	टी	ए	टी	ए	टी	ए
2012-13	7	3	15	8	8	3
2013-14	7	5	30	10	4	2
2014-15	0	0	25	7	12	4
2015-16	0	0	30	8	20	6
2016-17	0	0	20	10	10	7

लेखापरीक्षा में देखा कि कश्मीर डिविजन में 2,103 स्वास्थ्य संस्थाओं में से 1,076 (51 प्रतिशत) किराये के आवासों में कार्यरत थे। नमूना जांच किए गए चार जिलों में, 667 स्वास्थ्य संस्थानों में से 366³⁶ (55 प्रतिशत) किराये के आवासों में थे। मिशन निदेशक ने स्वीकार किया (नवम्बर 2017) कि राज्य भूमि के साथ-साथ निधि की अनुपलब्धता के कारण, ये स्वास्थ्य संस्थाएं किराये के आवासों में कार्यरत हैं क्योंकि एनएचएम निधि के तहत भूमि के मुआवजा के लिए कोई प्रावधान नहीं है।

³⁶ अनंतनाग: 153; बडगाम: 140; शोपियां: 55; लेह: 18

2.2.8.1 स्वास्थ्य संस्थाओं की उपलब्धता

राज्य में पहाड़ी/ आदिवासी/ दुर्गम क्षेत्रों के लिए राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति (एनएचपी) के मानकों के अनुसार 80,000 की जनसंख्या के लिए एक सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र (सीएचसी), 20,000 की जनसंख्या के लिए एक प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र (पीएचसी) और 3,000 की जनसंख्या के लिए एक उप-केन्द्र होना चाहिए। मार्च 2017 तक, सम्पूर्ण कश्मीर क्षेत्र में 2,103 स्वास्थ्य संस्थाएं (जिला अस्पतालों-(डीएच): 12; सीएचसी/ उप-जिला अस्पतालों (एसडीएच)/ ट्रॉमा अस्पतालों: 50; पीएचसी/ छोटे प्रसूति केन्द्र (एमएमसी): 232; नये प्रकार के प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र (एनटीपीएचसी): 325; और उप-केन्द्र (एससी)/ चिकित्सा सहायता केन्द्र (एमएसी): 1,484: एनएचपी के जनसंख्या मापदंड के अनुसार 40 सीएचसी और 975 एससी की कमी थी।

- नमूना जांच किए गए चार जिलों में 667 स्वास्थ्य संस्थान थे (अनंतनाग: 212; बडगाम: 220, शोपियां: 76 और लेह: 159): नौ सीएचसी की कमी (अनंतनाग: 8 और शोपियां: 1) और 352 एससी (अनंतनाग: 215; बडगाम: 105; शोपियां: 32), जबकि 64 पीएचसी (अनंतनाग: 8; बडगाम: 33; शोपियां: 3 और लेह: 20) एनएचपी के तहत तय जनसंख्या मानकों के अनुसार आवश्यक संख्या से अधिक थे। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि जनसंख्या मानकों के अनुसार, कश्मीर डिविजन में सीएचसी और एससी की कोई कमी नहीं है, हालांकि, ग्रामीण स्वास्थ्य आंकड़ों के मानकों के अनुसार, राज्य की स्थलाकृति के कारण सीएचसी और एससी की कमी है। यह भी कहा गया था कि सीएचसी और एससी की स्थापना के लिए प्रस्तावों को स्वास्थ्य क्षेत्र में अंतरालों की पहचान करने के लिए सदन समिति में परिलक्षित किया जा रहा है और कश्मीर डिविजन में नये सीएचसी और एससी के स्थापना की लिए सक्षम प्राधिकारी से अनुमोदन प्रतीक्षित है।
- राज्य सरकार ने मिशन के तहत कश्मीर क्षेत्र में 396 नये एससी की स्थापना और इतनी ही संख्या (396) में सहायक नर्स-सह-प्रसाविका (एएनएम) को मेहनताना पर रखने के लिए मंजूरी (अक्टूबर 2014) प्रदान की थी। लेखापरीक्षा में देखा गया कि सभी एससी को किराये के आवास स्थापित किए गए थे और मार्च 2017 तक केवल 300 एएनएम को काम पर रखा गया था। नमूना जांच किए गए चार जिलों में स्वीकृत किए गए 114 एससी (अनंतनाग: 36, बडगाम: 45, शोपियां: 15 और लेह: 18) को स्थापित किया गया था और किराये के आवास में संचालित हो रहे थे। मिशन निदेशक ने स्वीकार किया (नवम्बर 2017) कि 2017 तक केवल 300 एएनएम लगाई गई थी।

- राज्य सरकार ने चिकित्सा अधिकारियों (एलौपैथिक) के पदों की संख्या के बराबर नए प्रकार के प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों/ एनटीपीएचसी) के स्तर पर कश्मीर क्षेत्र में 217 उप-केन्द्रों के उन्नयन और 217 आकस्मिक श्रमिकों को नर्सिंग आदेशवाहक (एनओ) के रूप में कार्य करने के लिए मंजूरी (अक्टूबर 2014) प्रदान की थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन 217 एससी के उन्नयन का उद्देश्य सफल नहीं हो सका क्योंकि केवल 30 नर्सिंग आदेशवाहक को काम पर रखा गया था और सभी 217 एससी चिकित्सा अधिकारी के बिना थे। नमूना जांच किए गए चार³⁷ जिलों में एनटीपीएचएस के रूप में 61 एससी को उन्नत किए जाने पर भी अतिरिक्त मानव संसाधन और अन्य अवसंरचना के माध्यम से आवश्यक सुविधाएं प्रदान नहीं की गई थी, जो दर्शाता है कि केवल एससी के नामकरण को एनटीपीएचसी में बदल दिया गया था परन्तु एससी के एनटीपीएचसी में उन्नयन का उद्देश्य विफल हो गया। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि सभी 217 एनटीपीएचसी वर्तमान में आन्तरिक समायोजन के साथ चल रहे हैं।

2.2.8.2 अवसंरचना का उन्नयन

2012-17 के दौरान, कश्मीर क्षेत्र में आईपीएचएस मानकों के स्तर पर किसी भी एससी/ पीएचसी/ सीएचसी का उन्नयन नहीं किया गया था। 50 सीएचसी में से, केवल 40 सीएचसी को 2012-17 के दौरान प्रथम निर्देशपरक इकाईयों (एफआरयू) में उन्नत किया गया था। इसके अलावा, कश्मीर क्षेत्र में विद्यमान टाइप 'ए' और टाइप 'बी' के रूप में उप-केन्द्रों का वर्गीकरण³⁸ नहीं किया गया। उप निदेशक (पी एंड एस) स्वास्थ्य सेवाएं निदेशालय कश्मीर ने स्वीकार किया (अगस्त 2017) कि कश्मीर क्षेत्र में कोई भी उप-केन्द्र टाइप 'ए' और टाइप 'बी' के रूप में कार्यरत नहीं हैं।

इसके अलावा, कश्मीर क्षेत्र में मौजूदा 557 पीएचसी/ एनटीपीएचसी में से 110, मार्च 2017 तक 24x7 कार्य कर रहे थे। नमूना जांच किए गए जिलों में, 2012-13 से 2016-17 के दौरान सीएचसी और पीएचसी में से किसी को भी एफआरयू में उन्नत नहीं किया गया था। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि पीएचसी/ सीएचसी से एफआरयू में उन्नयन की प्रक्रिया और 24x7 पीएचसी को साल दर साल चरणबद्ध तरीके में किया जा रहा है।

2.2.8.3 स्वास्थ्य अवसंरचना परियोजनाओं का क्रियान्वयन

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कार्यों के अनियोजित क्रियान्वयन में देरी और भवन के पूर्ण न होने के परिणामस्वरूप ₹3.26 करोड़ का अलाभप्रद व्यय हुआ, जिससे

³⁷ अनंतनाग: 23; बडगाम: 21; शोपियां: 06; लेह: 11

³⁸ टाइप ए उप-केन्द्रों में प्रसव के लिए सुविधा नहीं है लेकिन टाइप बी उप-केन्द्रों में प्रसव सुविधा है

एनएचएम निधियों के ₹ तीन करोड़ और निम्नलिखित मामलों में ₹ दो करोड़ की देयता अवरूद्ध हो गई:

- जम्मू और कश्मीर परियोजना निर्माण निगम (जेकेपीसीसी) द्वारा ₹23.68 करोड़ (संशोधित ₹56.90 करोड़) की अनुमानित लागत पर 1995-96 में सोपोर में उप-जिला अस्पताल (एसडीएच) का निर्माण मुख्य अभियंता, सड़क एवं भवन विभाग/ डिजायन निदेशालय द्वारा तकनीकी रूप में जांचा नहीं गया था और प्रशासनिक रूप से अनुमोदित भी नहीं था। मार्च 2017 तक इस निर्माण कार्य पर ₹30.96 करोड़ का व्यय किया गया था जिसमें मिशन निधि से ₹3.10 करोड़³⁹ भी शामिल है। निधियों की अनुपलब्धता के कारण, जेकेपीसीसी ने 2013-14 के दौरान आगे के कार्य का क्रियान्वयन रोक दिया। प्रशासनिक विभाग ने निर्देश दिया (अगस्त 2014) कि 200 बेड के आईपीडी ब्लॉक का निर्माण एक उप-जिला अस्पताल के लिए भारतीय चिकित्सा परिषद के मानकों के अनुसार अपेक्षित नहीं था। हालांकि, जेकेपीसीसी द्वारा पहले से ही किया गया निर्माण वास्तविक आवश्यकता और जगह की उपलब्धता को लेने के बाद ही एसडीएच के निर्माण को सरकार द्वारा जारी रखने का निर्णय लिया गया था। क्षेत्रीय दौरा और डीएचएस कश्मीर की सिफारिशों के आधार पर परियोजना लागत को ₹38.52 करोड़ तक सीमित किया गया था। 20 वर्षों से अधिक बीत जाने के बावजूद; मिशन निधि के ₹3.10 करोड़ सहित ₹30.96 करोड़ का व्यय करने पर भी भवन का निर्माण पूरा नहीं हुआ। विभाग ने कहा (अगस्त 2017) कि कार्यकारी एजेंसी द्वारा ₹38.52 करोड़ की सीमित राशि के लिए विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) को प्रस्तुत न करने के कारण, परियोजना पूरी नहीं हो सकी। इसके अलावा, मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि भवन पूरा नहीं हो सका क्योंकि कार्यकारी एजेंसी ने ₹56.90 करोड़ के रूप में परियोजना लागत को संशोधित किया जिसे विभाग द्वारा स्वीकार नहीं किया गया है।
- विभाग ने ₹347.89 करोड़ की अनुमानित लागत पर 1995-96 से 2012-13 के दौरान 20 अस्पताल इमारत परियोजनाओं⁴⁰ का क्रियान्वयन किया, जिन्हें दो कार्य सत्रों में पूर्ण करने का लक्ष्य दिया गया था। इन परियोजनाओं को मुख्य अभियंता आर एंड बी विभाग या डिजायन निदेशालय द्वारा बिना किसी तकनीकी जांच और प्रशासनिक अनुमोदन के बिना और डीएचएस कश्मीर द्वारा उनके आहरित के प्रतिहस्ताक्षर से लिया गया था। ₹320.98 करोड़ के व्यय करने के

³⁹ 2011-12: ₹2.10 करोड़; 2013-14: ₹ एक करोड़

⁴⁰ जेएलएनएम अस्पताल श्रीनगर; जिला अस्पताल: गंदरबल, अनंतनाग, कुलगाम, बांदीपोरा, शोपियां, बारामूला और बडगाम; उप-जिला अस्पताल: चाडूरा, बीर्वाह, मैगाम, कोकेर्नाग, यारिपोरा, किमोह, डीएच पोरा, सोगम और लंगेट; आपातकालीन अस्पताल काजीगुंड; ट्रामा अस्पताल पाटन और पीएचसी बटमालू

बावजूद जिसमें ₹73.17 करोड़ के एनएचएन निधियों को भी शामिल किया है, ये निर्माण मार्च 2017 तक अपूर्ण थी। कमजोर निगरानी तंत्र और निधि-प्रवाह समस्या के कारण, इन परियोजनाओं में 4 वर्षों से 20 वर्षों के बीच का अधिक समय लगा। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि ये मुख्य इमारत परियोजनाएं पर्याप्त निधि की अनुपलब्धता के कारण लक्षित समय सीमा में पूर्ण नहीं हुई थी। हालांकि, वित्तीय वर्ष 2016-17 के दौरान ये निर्माण कार्य पीएम पैकेज के तहत अनुमोदित हुए हैं और ₹800 करोड़ की इन निर्माण कार्यों की शेष लागत राशि 2017-18 के दौरान पूर्णता के लिए विभाग द्वारा अनुमोदित की गई है।

- जम्मू और कश्मीर उच्च न्यायालय ने एक जनहित याचिका (पीआईएल) पर निर्णय देते हुए, पहलगाम विकास प्राधिकरण के तहत आने वाले क्षेत्र में नये निर्माण कार्यों पर प्रतिबंध लगा दिया (मई 2011)। प्रतिबंध के बावजूद, मिशन निदेशक ने ₹18.69 करोड़ की अनुमानित लागत पर पहलगाम में 50 बिस्तरों वाले अस्पताल के निर्माण के लिए डीएचएस कश्मीर के पक्ष में ₹ तीन करोड़ का अनुदान जारी किया (मई 2012)। डीएचएस, कश्मीर निर्माण शुरू करने के लिए उच्च न्यायालय से अनुमति प्राप्त नहीं कर सका और दिसम्बर 2012 में मिशन निदेशक को ₹ तीन करोड़ वापस लौटा दिए। यह राशि मिशन निदेशक के पास निरन्तर पड़ी रही और परिणामस्वरूप ₹ तीन करोड़ अवरोध हुए। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि सरकार ने पहलगाम क्षेत्र में किसी भी संरचना के निर्माण पर प्रतिबंध लगाया है और 'अनापत्ति प्रमाण-पत्र' प्राप्त करने के लिए इस मामले को जिला विकास आयुक्त, अनंतनाग के पास उठाया गया है।
- विभाग ने प्रशासनिक अनुमोदन और तकनीकी स्वीकृति के पूर्वानुमान में ₹2.34 करोड़ की अनुमानित लागत पर वर्ष 2012-13 के दौरान कार्यकारी एजेंसी पीडब्ल्यूडी, आर एंड बी विभाग के माध्यम से जिला शोपिया में एलोपैथिक डिसपेंसरी (एडी) गटीपोरा और एडी तकिया इम्माम के निर्माण के कार्य का क्रियान्वयन किया। इन इमारतों को दो कार्य सत्रों में पूर्ण होने का लक्ष्य रखा गया था। मुख्य चिकित्सा अधिकारी, शोपिया ने 2012-13 के दौरान एडी गटीपोरा और एडी तकिया इम्माम के निर्माण के लिए मिशन निधि से क्रमशः ₹9.00 लाख और ₹7.50 लाख की राशि जारी की और उसके बाद कार्यकारी एजेंसी को कोई निधि जारी नहीं की गई थी। एडी गटीपोरा की ढांचा संरचना मार्च 2016 तक छत स्तर तक ₹ नौ लाख के खर्च के बाद पूरी हो गई थी और कार्यकारी एजेंसी ने ₹1.50 करोड़ की देयता वाले कार्य को भी किया है। इसी प्रकार, भू-तल के सरदल स्तर तक एडी तकिया इम्माम के निर्माण के कार्य के संबंध में ढांचा संरचना ₹7.50 लाख के व्यय करने के बाद मार्च 2016 तक कथित तौर पर पूरा दिखाया

गया है, इसके अलावा, ₹50 लाख की देयता का कार्य किया गया। कार्यकारी एजेंसी ने एडी गटीपोरा और एडी तकिया इम्माम का निर्माण कार्य स्थागित कर दिया। विभाग 2012-13 से एडी गटीपोरा और एडी तकिया इम्माम के निर्माण के लिए कार्यकारी एजेंसी के पक्ष में अतिरिक्त निधि जारी करने के लिए व्यवस्था नहीं कर सका। इन दो स्वास्थ्य सुविधाओं का कार्य आधा रह गया है जिसके परिणामस्वरूप ₹16.50 लाख का अलाभप्रद व्यय किया गया, इसके अलावा ₹ दो करोड़ की देयता का कार्य किया गया। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि जिला शोपियां में एडी गटीपोरा और एडी तकिया इम्माम का निर्माण मिशन निदेशालय के अनुमोदन के बिना क्रियान्वित किया गया था, हालांकि 2017-18 के जिला विकास बोर्ड के निर्णय के अनुसार ये कार्य वर्ष 2017-18 के दौरान पूरा करने का लक्ष्य रखा गया था।

- ₹1.42 करोड़ की बुकिंग व्यय के बावजूद (जिसमें मिशन निधि से ₹1.20 करोड़ शामिल है), क्रियान्वयन के लिए निम्नलिखित दो निर्माण नहीं किए गए थे।

तालिका-2.2.6: व्यय बुकिंग के बावजूद क्रियान्वयन के लिए नहीं लिए गए निर्माणकार्य
(₹ लाख में)

क्र. सं.	कार्य का नाम	प्रारंभिक वर्ष	अनुमानित लागत	व्यय किया गया		मार्च 2017 तक कार्य की स्थिति
				कुल	मिशन निधि	
1.	स्वास्थ्य सचिवालय का निर्माण-स्वास्थ्य भवन	2014-15	1,380.00	100.00	100.00	कार्य शुरू नहीं हुआ
2.	वाटकलू/ नागबल पीएचसी का निर्माण	2012-13	189.00	42.50	20.00	कार्य शुरू नहीं हुआ
	कुल		1,569.00	142.50	120.00	

मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि हेल्थ स्वास्थ्य भवन का निर्माण वर्ष 2017-18 के दौरान जेके हाउसिंग बोर्ड द्वारा क्रियान्वयन के लिए अब किया गया है और इमारत भू-तल के सरदल स्तर तक पूरी हो चुकी है। यह भी कहा गया था कि पीएचसी वाटकलू/ नागबल वर्तमान में निर्माणाधीन है और निधि की उपलब्धता के तहत 2018-19 के दौरान कार्य पूरा होने का लक्ष्य रखा गया है। तथ्य है कि निर्माण कार्यों को इन परियोजनाओं पर व्यय की बुकिंग के बावजूद दो से चार वर्ष की अवधि तक नहीं लिया जा सका, जो खराब योजना को दर्शाता है।

2.2.8.4 माइक्रो प्रोसेसर आधारित ऑक्सीजन कंसेंट्रेटर संयंत्रों पर निष्क्रिय निवेश

मिशन निदेशक ने वर्ष 2013-14 के दौरान मिशन फ्लेक्सिपुल निधि के तहत चार⁴¹ अस्पतालों के लिए मनिफोल्ड ऑक्सीजन पाइपलाइन संयंत्र की खरीद के लिए

⁴¹ जेएलएनएम अस्पताल श्रीनगर, जिला अस्पताल अनंतनाग, बारामूला और कुलगाम

डीएचएस, कश्मीर को ₹ चार करोड़ की सहायता अनुदान जारी (जनवरी 2014) की। विभाग ने दो साल के बाद की अवधि के लिए लागत मुक्त रखरखाव सहित सहायक उपकरण के साथ ऑक्सीजन कंसेंट्रेटर संयंत्र⁴² आधारित माइक्रो प्रोसेसर की आपूर्ति, संस्थापना, परीक्षण और गठन के लिए ई-निविदा सूचना के माध्यम से निविदाएं आमंत्रित (मार्च 2014) की गईं।

लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि विभाग ने ऑक्सीजन कंसेंट्रेटर संयंत्र आधारित माइक्रो प्रोसेसर की संस्थापना और गठन करने के लिए आवश्यक तीन पृथक मर्दों के लिए अलग-अलग तीन फर्मों के पक्ष में आपूर्ति के आदेश (मार्च 2015) दिए। ऑक्सीजन कंसेंट्रेटर संयंत्र आधारित माइक्रो प्रोसेसर की आपूर्ति, संस्थापना, परीक्षण और कमीशन के लिए आपूर्ति आदेश उस फर्म को दिए (मार्च 2015) गए, जिसने ₹70.50 लाख (आपूर्ति आदेश की कुल कीमत ₹2.82 करोड़ थी) की दर पर निविदा सूचना की मद सं. 1 के लिए सबसे कम दरें उद्धृत की ₹ सात लाख प्रति सेट की दर से संबंधित सहायक उपकरण के साथ 125 केवीए के डीजल जनरेटर (डीजी) की चार संख्या की आपूर्ति के लिए एक अन्य आपूर्ति आदेश एक अन्य फर्म को दिया गया (मार्च 2015) जिसने निविदा सूचना की मद सं. 3 के लिए सबसे कम दर उद्धृत की थी। ऑक्सीजन कंसेंट्रेटर संयंत्र के लिए नियंत्रण पैनल और 100 केवीए सर्वो स्टेबलाइजर के चार संख्या की आपूर्ति, संस्थापना, परीक्षण और गठन करने के लिए आपूर्ति के आदेश ₹3.51 लाख प्रति स्टेबलाइजर की दर पर पर तीसरी फर्म को दिए गए थे। जिस फर्म को डीजी सेटों की आपूर्ति के पक्ष में आदेश दिया गया था, उसने सूचित (मार्च 2015) किया कि चूंकि उसके ऑक्सीजन संयंत्र, स्टेबलाइजर और डीजी सेटों सहित पूर्ण सेट के लिए निविदा प्रक्रिया में भाग लिया था, इसलिए यह केवल डीजी सेटों की आपूर्ति क्रियान्वित नहीं करेगा।

चार ऑक्सीजन संयंत्रों में से, एक संयंत्र जिला अस्पताल बारामूला के लिए संस्थापित और गठित किया गया, एक संयंत्र जेएलएनएम अस्पताल में स्थापित किया गया यद्यपि गठित नहीं किया गया था और बाकी दो संयंत्रों जिला अस्पताल अनंतनाग और कुलगाम के लिए पाइप आदि की कमी के कारण संस्थापित/ कमीशन (अगस्त 2017) नहीं किये गये। इस प्रकार, तीन जिला अस्पतालों के लिए मनीफोल्ड ऑक्सीजन पाइपलाइन संयंत्र की संस्थापना और संचालन सुनिश्चित करने की विफलता के परिणामस्वरूप ₹2.11 करोड़⁴³ का निवेश निष्क्रिय हो गया। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि तीन अस्पतालों में ऑक्सीजन संयंत्रों को अगस्त 2017 में गठित किया गया है और जेएलएनएम अस्पताल के मामले में जल्द

⁴² 300 एलपीएम (न्यूनतम) में 93 प्लस/ माइनस दो प्रतिशत शुद्धता

⁴³ ₹70.50 लाख प्रति संयंत्र की दर से तीन संयंत्रों की लागत

पूरा हो जाएगा। हालांकि, तथ्य यह है कि फर्म द्वारा डीजी सेट की आपूर्ति नहीं की गई थी और तीन ऑक्सीजन संयंत्रों की खरीद की दो वर्षों से अधिक की तारीख के बाद संस्थापित/ गठित किए गए थे।

2.2.8.5 गहन देखभाल एम्बुलेंस की उपलब्धता और कार्यप्रणाली

एनआरएचएम मिशन निदेशक ने ₹20 लाख प्रति एम्बुलेंस की दर से 13 गहन देखभाल एम्बुलेंसों की खरीद के लिए डीएचएस कश्मीर के पक्ष में ₹2.60 करोड़ जारी (जनवरी 2011) किए। एम्बुलेंसों के निर्माण के लिए आपूर्ति का आदेश, जिसमें उपकरण की संस्थापना फरवरी 2013 में एक फर्म को दी गई थी, लेकिन बाद में सितम्बर 2013 में एनआईटी में विशिष्टताओं और एम्बुलेंसों में स्थापित किए जाने वाले मशीनरी/ उपकरण के अंतर के कारण वापस ले लिया गया था।

लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि विभाग गहन देखभाल एम्बुलेंसों की खरीद के लिए दर ठेका को अंतिम रूप देने में विफल हो गया और जनवरी 2011 से पांच वर्षों के लिए ₹2.60 करोड़ की निधि अप्रयुक्त रही और खरीद के लिए नवम्बर 2015 में जे एंड के चिकित्सा आपूर्ति निगम (जे एंड के एमएससी) को हस्तांतरित की गई थी, जिसका अभी भी इंतजार है (अगस्त 2017)।

उप निदेशक (पी एंड एस), स्वास्थ्य सेवाएं निदेशालय, (अगस्त 2017) कश्मीर स्वीकार करते हुए कि अनुमोदन दर ठेका न्यायालय में विचाराधीन होने के कारण मार्च 2015 तक निधि का उपयोग नहीं किया जा सका था, मिशन निदेशक ने कहा कि प्रबंधन निदेशक, जम्मू और कश्मीर चिकित्सा आपूर्ति निगम (जे एंड के एमएससी) लिमिटेड के पक्ष में गहन देखभाल एम्बुलेंस की खरीद के लिए निधि जारी (सितम्बर 2016) की गई।

इस प्रकार, कश्मीर क्षेत्र में जिला अस्पतालों के लिए 13 गहन देखभाल एम्बुलेंसों को उपलब्ध नहीं कराया जा सका बावजूद इसके कि पिछले साढ़े छह वर्षों से उक्त के लिए निधि उपलब्ध थी जो सार्वजनिक स्वास्थ्य की ओर गैर-जिम्मेदारान दृष्टिकोण को दर्शाता है।

हालांकि, मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि जे एंड के एमएससी ने एम्बुलेंस खरीदी और आठ एम्बुलेंसों डीएचएस कश्मीर की जारी की गई हैं और वे जिलों में वर्तमान में कार्यशील हैं। तथ्य यह है कि छह वर्षों से अधिक के लिए निधि का उपयोग नहीं हो सका और पांच एम्बुलेंसों का अभी भी इंतजार था।

2.2.9 मानव संसाधनों की उपलब्धता

एनएचएम इन स्तरों पर न्यूनतम सेवा गारंटी प्रदान करने के लिए बेंचमार्क के रूप में स्वास्थ्य वितरण प्रणाली के प्रत्येक स्तर पर भारतीय सार्वजनिक स्वास्थ्य मानक

(आईपीएचएस) स्थापित करने की परिकल्पना करता है। आईपीएचएस को महानिदेशक स्वास्थ्य सेवाएं, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जनवरी-फरवरी 2007 में विकसित और जारी किया गया और 2012 में संशोधित किया गया।

राज्यों ने उनके वार्षिक कार्यक्रम कार्यान्वयन योजनाओं में प्रस्तावित आवश्यकताओं पर आधारित संविदात्मक आधार पर डॉक्टरों, नर्सों और विशेषज्ञों को संलग्न द्वारा स्वास्थ्य प्रणाली को मजबूत करने के लिए एनएचएम के तहत राज्यों को वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है।

12 जिला अस्पतालों में स्टाफ की स्थिति, 31 मार्च 2017 तक कश्मीर क्षेत्र में 50 सीएचसी/ एसडीएच 557 पीएचसी/ एनटीपीएचसी और 1,425⁴⁴ एससी का विवरण (परिशिष्ट-2.2.1) में है। 31 मार्च 2017 तक इन संस्थानों में चिकित्सा और पैरा मेडिकल स्टाफ की स्थिति नीचे तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका-2.2.7: कश्मीर मंडल के विभिन्न स्वास्थ्य संस्थानों में चिकित्सा और पैरा मेडिकल स्टाफ की स्थिति

पद का नाम	आईपीएचएस 2012 के अनुसार स्टाफ की अनिवार्य संख्या	संकाय की स्वीकृत संख्या	तैनात कार्मिक	आईपीएचएस के मानको के प्रति कमी (-)/ अधिक्य (+) (प्रतिशत)	संकाय की स्वीकृत संख्या के प्रति कमी (-)/ अधिक्य (+) (प्रतिशत)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= (4-2)	(6)= (4-3)
जिला अस्पताल (डीएच)					
डॉक्टर	348	347	322	-26 (7)	-25 (7)
नर्स और पैरा मेडिकल	912	249	453	-459 (50)	+204 (82)
ब्लड बैंक	72	0	0	-72 (100)	0
सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र (सीएचसी)					
डॉक्टर	600	750	691	+91 (15)	-59 (8)
नर्स और पैरा मेडिकल	1,350	1,000	1,010	-340 (25)	+10 (1)
प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र (पीएचसी)					
डॉक्टर	557	1,154	1,154	+597 (107)	0
नर्स और पैरा मेडिकल	6,127	2,311	2,311	-3,816 (62)	0
उप-केन्द्र (एससी)					
सहायक नर्स प्रसविका (एएनएम)	2,850	1,616	1,541	-1,309 (46)	-75 (5)

⁴⁴ 59 चिकित्सा सहायता केन्द्रों का विवरण शामिल नहीं है, जिसमें तैनात कार्मिकों की जानकारी उपलब्ध नहीं थी

यद्यपि राज्य ने एनएचएम के प्रारंभ होने के बाद आईपीएचएस मानकों को अपनाया; विभाग नर्सों और पैरा मेडिकल स्टाफ और ब्लड बैंकों के संबंध में आईपीएचएस मानकों की प्राप्ति के लिए लक्ष्यों और समय सीमा को प्रस्तावित नहीं किया गया। आईपीएचएस मानकों के साथ-साथ कश्मीर क्षेत्र में 12 जिला अस्पतालों में स्वास्थ्य देखभाल मानव संसाधनों की उपलब्धता नर्सों और पैरा मेडिकल स्टाफ के लिए 50 प्रतिशत थी। आईपीएचएस मानकों की तुलना में नर्सों और पैरा मेडिकल स्टाफ के संबंध में 50 सीएचसी और 557 पीएचसी/ एनटीपीएचसी में क्रमशः 340 (25 प्रतिशत) और 3,816 (62 प्रतिशत) की कमी थी। आईपीएचएस मानकों के अनुसार 72 आवश्यकता के प्रति 12 जिला अस्पतालों में ब्लड बैंक के लिए अलग से कोई पद स्वीकृत नहीं था। 2,850 एनएचएम के आईपीएचएस मानक के प्रति कश्मीर डिविजन की 1,425 एससी में केवल 1,541 उपलब्ध थे।

यद्यपि आईपीएचएस मानकों की तुलना में सीएचसी और पीएचसी/ एनटीपीएचसी में डॉक्टरों की समग्र स्थिति संतोषजनक थी, जिला अस्पतालों और सीएचसी में स्वीकृत संख्या के तुलना में क्रमशः 25 और 59 प्रतिशत की कमी थी। जैसा कि निदेशक स्वास्थ्य सेवाओं, कश्मीर द्वारा कहा गया कि यह मुख्य रूप से संविदा के आधार पर डॉक्टरों के जुड़ने की अनिच्छा के कारण था।

उप निदेशक (पी एंड एस), डीएचएस, कश्मीर और मिशन निदेशक ने कहा (अगस्त/ नवम्बर 2017) कि खाली पदों को लोक सेवा आयोग/ अधीनस्थ सेवाएं भर्ती बोर्ड (एसएसआरबी) को पहले ही संदर्भित किया गया है और नियत समय से भर ली जाएगी। इसके अलावा, पदों के सृजन के लिए नये सृजित स्वास्थ्य इकाईयों को ध्यान में रखते हुए स्वीकृत संख्या की समीक्षा की गई है। यह भी कहा गया था कि एक बार में विभिन्न पदों के सृजन में अंतर्निहित बड़ी वित्तीय पहलू के कारण विभाग ने संसाधनों की उपलब्धता पर निर्भर चरणबद्ध तरीके में अतिरिक्त पदों के सृजन का विचार किया जाएगा।

2.2.9.1 एएसएचए की उपलब्धता

मिशन के तहत, एक प्रशिक्षित महिला सामुदायिक स्वास्थ्य कार्यकर्ता जिसे मान्यता प्राप्त सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ता (एएसएचए) कहा जाता है, को प्रत्येक गांव में 1,000 या उससे कम लोगों की जनसंख्या पर एक के अनुपात में या बड़े पृथक आवाओं के लिए तैनात किया जाना है। एएसएचए के कार्यों में शामिल है पूर्ण टीकाकरण के स्तर तक बच्चों पर नजर रखना, गर्भवती महिलाओं के साथ प्रसव के लिए संस्थान आना और प्रसव पूर्व की सुविधा (एएनसी)। वर्ष 2012-13 से 2016-17 के दौरान कश्मीर डिविजन में एएसएचए की तैनाती के संबंध में स्थिति नीचे दर्शाई गई है:

तालिका-2.2.8: एएसएच की स्थिति

वर्ष	एएसएच का चयन	
	लक्ष्य	प्राप्ति
2012-13	6,490	6,119
2013-14	6,490	6,383
2014-15	6,490	6,385
2015-16	6,490	6,368
2016-17	6,490	6,379

पिछले पांच वर्षों के दौरान 6,490 एएसएच के चयन के लक्ष्य के प्रति 31 मार्च 2017 तक 6,379 एएसएच तैनात थी। यह पाया गया था कि 6,379 एएसएच में से केवल 4,750 एएसएच (74 प्रतिशत) को दवा किट प्रदान की गई थी। इसके अलावा, यह भी पाया गया कि चयनित नमूना जांच किए गए चार जिलों (अनंतनाग, बडगाम, लेह और शोपियां) में 311 एएसएच को मार्च 2017 तक दवाओं की किट प्रदान नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा टिप्पणी के जवाब में, उप निदेशक (पी एंड एस), निदेशालय स्वास्थ्य सेवाए, कश्मीर ने कहा (अगस्त 2017) कि निधि के अभाव के कारण, एएसएच को दवा किट के वितरण में कमी थी। जवाब मान्य नहीं है क्योंकि 2013-14 और 2014-15 के दौरान कश्मीर डिविजन में एएसएच किट घटक कार्यक्रम के तहत ₹52.46 लाख अप्रयुक्त रहे जिसे मिशन निदेशक को वापस कर दिया गया था। उसके जवाब में मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि नई दवा किट के लिए निधि परियोजना कार्यन्वयन योजना 2017-18 में पेश की गई थी जिसे भारत सरकार द्वारा अनुमोदित किया गया है। दवा किट जल्द ही खरीदी जाएगी और शेष एएसएच को जारी की जाएगी।

मिशन के दिशानिर्देशों के अनुसार, एक एएसएच को औपचारिक शिक्षा के साथ 10वीं कक्षा तक साक्षर महिला होना चाहिए यदि इस योग्यता के साथ कोई उपयुक्त महिला उपलब्ध न हो तो छूट दी जा सकता है। लेखापरीक्षा ने पाया कि चार नमूना जांच जिलों में लगी हुई 2,130 एएसएच में से 1,412 एएसएच (66 प्रतिशत) 10वीं कक्षा से कम साक्षर थीं और 86 एएसएच निरक्षर थी। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि ग्रामीण स्वास्थ्य स्वच्छता और पोषण समिति (वीएचएसएनसी) द्वारा एएसएच का चयन किया जा रहा है, जिन्हें 10वीं कक्षा तक साक्षर महिला को प्राथमिकता देना का निर्देश दिया गया है।

2.2.9.2 मेडिकल और पैरा मेडिकल स्टाफ का प्रशिक्षण

2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान कश्मीर क्षेत्र में मेडिकल और पैरा मेडिकल स्टाफ को प्रदान किये गये प्रशिक्षण के संबंध में लक्ष्यों के साथ-साथ प्राप्तियों की स्थिति नीचे तालिका में दी गई है:

तालिका-2.2.9: प्रशिक्षण की स्थिति

वर्ष	चिकित्सा अधिकारी		स्टाफ नर्स		एएनएम	
	लक्ष्य	प्राप्ति (प्रतिशतता)	लक्ष्य	प्राप्ति (प्रतिशतता)	लक्ष्य	प्राप्ति (प्रतिशतता)
2012-13	124	67 (54)	104	86 (83)	222	193 (87)
2013-14	182	138 (76)	192	180 (94)	308	213 (69)
2014-15	636	321 (50)	324	221 (68)	810	298 (37)
2015-16	230	133 (58)	232	180 (78)	312	241 (77)
2016-17	322	197 (61)	249	238 (96)	412	361 (88)
कुल	1,494	856	1,101	905	2,064	1,306

2012-17 के दौरान 1,494 चिकित्सा अधिकारियों (एमओ) में से 856 को प्रशिक्षण प्रदान किया गया था और 24 से 50 प्रतिशत के बीच की कमी रही। इसी प्रकार, स्टाफ नर्सों और सहायक नर्स प्रसविका (एएनएम) को प्रशिक्षण प्रदान करने में क्रमशः 4 से 32 प्रतिशत और 12 से 63 प्रतिशत के बीच कमी रही है।

मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि प्रस्तावित लक्ष्य दोनों नियमित और संविदात्मक स्टाफ के संबंध में थे, हालांकि, विभाग में श्रमबल की कमी के कारण, प्रशिक्षण के लिए प्राप्त नामांकन एक समस्या बने रहे। इसके अलावा, ऐसे सभी प्रशिक्षणों के लिए संसाधन लोगों को राज्य के बाहर प्रशिक्षित किया जाना था, जिसमें पर्याप्त समय का उपभोग हुआ और लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सका। लेखापरीक्षा का विचार है कि प्रशिक्षण क्षमता निर्माण में एक लंबा रास्ता तय करता है इसे प्राथमिकता दी जानी चाहिए।

2.2.10 स्वास्थ्य देखभाल की गुणवत्ता

2.2.10.1 सुविधा स्तर पर गुणवत्ता आश्वासन का कार्यान्वयन

गुणवत्ता आश्वासन कार्यक्रम वर्ष 2016-17 के दौरान राज्य में लागू किया गया था और राज्य गुणवत्ता आश्वासन समिति (एसक्यूएसी) और जिला गुणवत्ता आश्वासन समिति (डीक्यूएसी) को अक्टूबर 2016 में गठित किया गया था। यह देखा गया था कि इस घटक के तहत वर्ष 2016-17 के दौरान जारी किए गए ₹113.09 लाख में से, ₹38.53 लाख की राशि गुणवत्ता आश्वासन के तहत प्रशिक्षण और निर्धारण के लिए जिला स्वास्थ्य सोसाटियों को जारी किया गई थी तथा ₹74.56 लाख की राशि एएसएचए की लंबित देयता के भुगतान के लिए डीएचएस, कश्मीर/ जम्मू को जारी की गई थी।

जिला अस्पतालों में कार्य करने के लिए जिला गुणवत्ता टीमों (डीक्यूटी) की आवश्यकता थी। इसके अलावा, स्वास्थ्य सुविधा के प्रभारी के आंतरिक गुणवत्ता आश्वासन टीम का गठन किया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि अनंतनाग,

बड़गाम, शोपियां और लेह के नमूना जांच जिलों में गठित (अक्टूबर 2016) जिला गुणवत्ता टीम और आंतरिक गुणवत्ता आश्वासन टीमों है लेकिन कोई निर्धारण नहीं किया गया था।

अस्पताल प्रबंधक द्वारा रोगी संतुष्टि सर्वेक्षण के रूप में एक संरचित प्रारूप पर एक त्रैमासिक प्रतिपुष्टि ली जानी थी। इस प्रतिपुष्टि का विश्लेषण सबसे कम निष्पादन करने वाली विशेषताओं को देखने के लिए किया जाना था और इसके अनुसार आगे की कार्रवाई की जानी थी। लेखापरीक्षा में देखा गया कि नमूना जांच जिलों में कोई भी रोगी संतुष्टि सर्वेक्षण नहीं किया गया था।

गुणवत्ता आश्वासन कार्यक्रम के तहत, सभी स्वास्थ्य सुविधाएं उपसंहार और चिकित्सा लेखापरीक्षा के लिए प्रक्रिया स्थापित करने के लिए की गई थी। जबकि सुविधा में होने वाले सभी मौतों के लिए उपसंहार लेखापरीक्षा आयोजित की जानी थी, चिकित्सा लेखापरीक्षा और औषध विधि लेखापरीक्षा चिकित्सा रिकॉर्ड से लिए गए प्रतिनिधि नमूने पर किया जाना था। वंध्यीकरण के बाद मातृ और शिशु मृत्यु लेखापरीक्षा और मृत्यु/ विफलता/ जटिलता पर जोर दिया जाना था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2013-14 से 2016-17 तक की अवधि के दौरान चार नमूना जांच किए गए जिलों में 36 मातृ मृत्यु और 462 शिशु मृत्यु हुई थी लेकिन केवल 19 मातृ और 312 शिशु मृत्यु के संबंध में उपसंहार लेखापरीक्षा की गई और ये सभी मौतें जिला या राज्य गुणवत्ता आश्वासन समिति को सूचित नहीं की गई थी। कोई भी चिकित्सा लेखापरीक्षा और औषध विधि लेखापरीक्षा निर्देशानुसार नहीं की गई थी।

मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि कश्मीर डिविजन में गुणवत्ता आश्वासन कार्यक्रम को लागू करने के बाद, जिले डीक्यूटी गठन की प्रक्रिया में है और निर्धारण प्रत्येक जिला अस्पताल में जल्द शुरू होगा।

2.2.10.2 स्वास्थ्य केन्द्रों पर दवाओं/ औषधियों की उपलब्धता

सीएचसी के लिए आईपीएच मानकों के अनुसार अनुमोदित आवश्यक दवाओं की सूची में 172 औषधियां/ दवाएं शामिल हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2016-17 के दौरान आठ नमूना जांच किए गए सीएचसी में 72 (42 प्रतिशत) से 142 (83 प्रतिशत) औषधियां/ दवाओं की अनुमोदित सूची के मर्दे उपलब्ध⁴⁵ नहीं थे।

⁴⁵ सीएचसी बिजबेहरा: दवाओं/ ड्रग की 104 मर्दे (60 प्रतिशत); सीएचसी शांगस: 121 मर्दे (70 प्रतिशत); सीएचसी बेरवाह: 96 मर्दे (56 प्रतिशत); सीएचसी क्रेमशोर: 127 मर्दे (74 प्रतिशत); सीएचसी जैनापुरा: 72 मर्दे (42 प्रतिशत); सीएचसी केलर: 142 मर्दे (83 प्रतिशत); सीएचसी नुबरा में: 118 मर्दे (69 प्रतिशत) और सीएचसी खलासी में: 137 मर्दे (80 प्रतिशत)

लौह तत्त्व की कमी वाले एनीमिया की रोकथाम के लिए प्रजनन आयु में महिलाओं को आयरन फोलिक एसिड गोलियों की एक साप्ताहिक खुराक की आवश्यकता होती है। डीएचएस, कश्मीर दर ठेका की अनुपलब्धता के कारण इन गोलियों को नहीं खरीद सके। यह भी देखा गया था कि ₹6.51 करोड़ की राशि में से, ₹80 लाख (12 प्रतिशत) की राशि 2012-13 से 2014-15 के दौरान आयरन फोलिक एसिड गोलियों की खरीद पर व्यय की गई थी और ₹5.71 करोड़ अप्रयुक्त रहे। विभाग ने कहा (अगस्त 2017) कि ₹5.71 करोड़ की निधि को दर ठेका को अंतिम रूप नहीं दिए जाने के कारण उपयोग नहीं किया जा सका क्योंकि मामला न्यायालय के विचाराधीन था। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि खरीद प्रक्रिया को मई 2013 में गठित जे एंड के एमएससी को खरीद प्रणाली सौंपने के कारण एक अजीब स्थिति का सामना करना पड़ा, जो लगभग दो साल तक भी नहीं चल सका। दर ठेके को या तो विभागीय खरीद समिति या जे एंड के एमएससी के द्वारा अंतिम रूप नहीं दिया जा सका। यह भी कहा गया था कि जे एंड के एमएससी ने अब खरीद प्रक्रिया शुरू कर दी और वर्तमान में कश्मीर डिविजन में आयरन फोलिक एसिड गोलियों की कोई कमी नहीं है।

2.2.10.3 आपातकालीन प्रतिक्रिया प्रणाली-गैर कार्यात्मक स्वास्थ्य हेल्पलाइन सेवा

स्वास्थ्य आपातकालीन प्रतिक्रिया प्रणाली शीघ्र स्वास्थ्य सेवाएं प्रदान करने में अक्षम है। एनएचएम के तहत राष्ट्रीय एम्बुलेंस सेवा डायल 108/102 एम्बुलेंस सेवा के संचालन के माध्यम में रोगी परिवहन एम्बुलेंस के लिए प्रदान करती है। 108 मुख्य रूप से एक आपातकालीन प्रतिक्रिया प्रणाली है, जिसे मुख्य रूप से गहन देखभाल टॉमा और दुर्घटना पीड़ितों आदि के रोगियों पर ध्यान देने के लिए बनाया गया है, जबकि 102 सेवा में मूल रूप से गर्भवती महिलाओं और बच्चों की जरूरतों को पूरा करने के उद्देश्य से बुनियादी रोगी परिवहन शामिल है, यद्यपि अन्य श्रेणियों भी लाभ ले सकती हैं और उन्हें बाहर नहीं किया जाता है। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित कमियों को देखा:

- हेल्पलाइन डायल 108 के माध्यम से रोगी परिवहन सेवाएं कश्मीर डिविजन में परिचालन (मार्च 2017) में नहीं किया गया था। स्वास्थ्य हेल्पलाइन (108) की स्थापना के लिए डीएचएस कश्मीर के पक्ष में एनएचएम मिशन निदेशक द्वारा 2013-14 के दौरान ₹20 लाख की राशि जारी की गई, जिसे बिना उपयोग किए उसी वर्ष के दौरान वापस लौट दिया गया था।
- डीएचएस, कश्मीर ने एक फर्म के पक्ष में 250 एम्बुलेंसों में जीपीएस और ईंधन सेंसरों की संस्थापना और कमीशन करने के लिए और एक नियंत्रण कक्ष/ कॉल सेन्टर को स्थापित करने के लिए “वाहन ट्रेकिंग और प्रबंधन प्रणाली”

(वीटीएमएस) की एक परियोजना शुरू (सितम्बर 2013) की। जुलाई 2014 में 57 एम्बुलेंसों के प्रति फर्म को ₹10.13 लाख की राशि का भुगतान किया था। विभाग ने इन एम्बुलेंसों में स्थापित जीपीएस और ईंधन सेंसर प्रणाली की कार्य प्रणाली की निगरानी नहीं की और जिस उद्देश्य के लिए इस प्रणाली को स्थापित किया गया उसे प्राप्त नहीं किया गया था क्योंकि जीपीएस प्रणाली एम्बुलेंसों में गैर-कार्यात्मक बनी रही। लेखापरीक्षा ने पाया कि फर्म ने 102 एम्बुलेंस सेवा के लिए 24x7x365 सेवा प्रदान नहीं की और नियंत्रण कक्ष अर्थात् पांच लाइनों के साथ टोल फ्री कॉलिंग सेवाओं आवर्ती शुल्क और वीटीएमएस सॉफ्टवेयर एप्लिकेशन घटकों के लिए आवर्ती शुल्क परिचालन लागत की वजह से व्यय वहन नहीं किया गया था। 102 एम्बुलेंस सेवा के लिए नियंत्रण कक्ष 2013-14 में अपनी स्थापना से कश्मीर डिविजन में कार्यशील नहीं रहा है। फरवरी 2015 में ठेका को समाप्त कर दिया गया। इस प्रकार, ₹10.13 लाख को व्यय के बावजूद कोई उद्देश्य पूरा नहीं हुआ।

- चार नमूना जांच किए गए जिलों में उपलब्ध 190 एम्बुलेंसों को, मार्च 2017 तक अनिवार्य चिकित्सा उपकरण से पूरी तरह सुसज्जित नहीं किया गया था।

इस प्रकार, कश्मीर क्षेत्र में मिशन के तहत स्वास्थ्य देखभाल की गुणवत्ता के वांछित मानकों से कम रही है। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि एम्बुलेंसों का परिचालन लागत वृद्धि के कारण नहीं हो सका लेकिन वहीं अब फिर से निविदा की जा रही है। यह भी कहा गया कि जम्मू डिविजन में वर्तमान में 102 एम्बुलेंस सेवा उपलब्ध है, फिर से निविदा प्रक्रिया पूर्ण होने और दरों को अन्तिम रूप देने के बाद इसे सम्पूर्ण राज्य में कार्यान्वित किया जाएगा।

2.2.11 प्रजनन और बाल स्वास्थ्य (आरसीएच)

आरसीएच के लिए नियोजन और बजटिंग में सभी संबंधित घटकों को शामिल करना चाहिए, जैसे मातृ स्वास्थ्य, बाल स्वास्थ्य और परिवार नियोजन जो आरसीएच-II के राष्ट्रीय कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना के अनुसार आईएमआर/ एमएमआर/ टीएफआर को कम करने की योजना है।

2.2.11.1 मातृ स्वास्थ्य

मिशन (2012-17) के “कार्यान्वयन का फ्रेमवर्क” 12वीं पंचवर्षीय योजना (2012-17) के अंत तक प्राप्त करने के संकेतक परिणाम निर्धारित किए गए हैं, 100 प्रति एक लाख जीवित जन्मों और 25 प्रति हजार जीवित जन्मों क्रमशः मातृ और शिशु मृत्यु दर के कमी और कुल प्रजनन दर (टीएफआर) को 2.1 तक कम करना है। प्रसव-पूर्व

देखभाल, संस्थागत प्रसव देखभाल, प्रसूति-बाद देखभाल और परामर्श सेवाएं सहित मातृ स्वास्थ्य देखभाल को सुनिश्चित करने के लिए महत्त्वपूर्ण सेवाएं हैं।

2.2.11.1 (क) पंजीकरण और गर्भवती महिलाओं की प्रसूति-पूर्व देखभाल

सुरक्षित मातृत्व का एक प्रमुख उद्देश्य सभी गर्भवती महिलाओं को पंजीकृत करना है, इससे पहले कि वे बारह सप्ताह की गर्भावस्था प्राप्त करें और उन्हें चार प्रसूति-पूर्व जांच, आयरन फोलिक एसिड की गोलियां और टेटनस टॉक्साइड (टीटी) की दो खुराक जैसी सेवाएं प्रदान करें। यह भी देखा गया कि कश्मीर क्षेत्र में द्वितीय तृतीय और प्रसूति-पूर्व (एएनसी) जांच के लिए किसी भी गर्भवती महिला को पंजीकृत नहीं किया गया, हालांकि पंजीकृत गर्भवती महिला की संख्या जिन्हें 2012-13 से 2016-17 के दौरान पंजीकृत कुल गर्भवती महिलाएं 62 प्रतिशत से 100 प्रतिशत के बीच रही और चौथे एएनसी जांच करवाया गया। चार नमूना जांच किए गए जिलों में, 2012-13 से 2016-17 के दौरान पंजीकृत कुल गर्भवती महिला के 64 प्रतिशत और 96 प्रतिशत के बीच जांच की गई। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि विभाग प्रयास कर रहा है कि सभी एएनसी जांच मातृ एवं बाल ट्रेकिंग प्रणाली की शुरुआत के साथ किए गए हैं।

2.2.11.1 (ख) आयरन फोलिक एसिड का प्रबंधन

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा अनुपूरक हस्तक्षेपों के अनुसार, गर्भावस्था के दौरान प्रतिदिन 100 दिनों के लिए 100 मिलीग्राम मौलिक लौह तत्त्व और 500 एमसीजी फोलिक एसिड की खुराक होती है, प्रसव के बाद की अवधि में 100 दिनों के लिए उसी खुराक को गर्भवती और स्तनपान कराने वाली महिलाओं के लिए सिफारिश की जाती है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आयरन फोलिक एसिड की गोलियां 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान कश्मीर क्षेत्र में 13 प्रतिशत और 54 प्रतिशत के बीच लेकर गर्भवती महिलाओं को निर्देशित किया गया था। चार नमूना जांच किए गए जिलों में आयरन फोलिक एसिड गोलियां उसी अवधि के दौरान गर्भवती महिलाओं को 11 प्रतिशत और 55 प्रतिशत के बीच निर्देशित की गई थी। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि आयरन फोलिक एसिड गोलियों के लिए दर ठेका की अनुपलब्धता के कारण खरीद एकमुक्त नहीं की जा सकी इसके बावजूद निधि निदेशक स्वास्थ्य सेवाएं, कश्मीर को जारी की गई है।

2.2.11.1 (ग) टेटनस टॉक्साइड टीकाकरण

कार्यक्रम के तहत दो टेटनस टॉक्साइड इंजेक्शन सहित प्रसव-पूर्व गुणवत्तापूर्ण प्रसव-पूर्व देखभाल के प्रावधान की परिकल्पना की गई है। समीक्षाधीन अवधि के

दौरान, कश्मीर क्षेत्र में 45 प्रतिशत से 55 प्रतिशत तक गर्भवती महिलाएं पूरी तरह से प्रतिरक्षित थीं। नमूना जांच किए गए जिलों में स्थिति तुलनात्मक रूप से अच्छी थी क्योंकि 2012-13 और 2016-17 के दौरान इन जिलों में गर्भवती महिलाएं 92 प्रतिशत और 95 प्रतिशत के बीच पूरी तरह प्रतिरक्षित थीं। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि सभी प्रयास प्राप्तियों को अधिकतम करने के लिए हो रहे हैं ताकि एनएचएम के वांछित उद्देश्यों और लक्ष्यों को प्राप्त करना है।

2.2.11.1 (घ) गर्भवती महिला के साथ एएसएचए का न होना

एएसएचए प्रसव-पूर्व जांचों को सहज बनाने और प्रसव के लिए स्वास्थ्य संस्थान तक माताओं के साथ आने के लिए उत्तरदायी है। लेखापरीक्षा में देखा गया कि केवल 59 प्रतिशत महिलाएं, जिन्होंने कश्मीर क्षेत्र में स्वास्थ्य संस्थाओं में प्रसव कराया है, 2012-13 से 2016-17 के दौरान एएसएचए साथ थी, जो एएसएचए के खराब प्रदर्शन को दर्शाता है। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि एएसएचए की भूमिका समय पर एएनसी जांच सुनिश्चित करने और संस्थागत प्रसव को बढ़ाने की है। गर्भवती महिला को प्रसव के लिए एएसएचए के साथ अस्पताल ले जाना अनिवार्य नहीं है। यह भी कहा गया था कि संस्थागत प्रसव को गर्भवती महिलाओं के लिए सहज बनाने में एएसएचए की भूमिका को अधिक मजबूत करने के लिए, एएसएचए सहयोगकर्ता से लेकर राज्य कार्यक्रम प्रबंधक तक के प्रत्येक स्तर पर एएसएचए सहयोग संरचना रखी गई है। हालांकि, तथ्य यह है कि 2012-17 के दौरान पंजीकृत गर्भवती महिलाओं में दो से चार प्रतिशत के बीच गृह प्रसव थे।

2.2.11.2 संस्थागत प्रसव

सुरक्षित संस्थागत प्रसव को बढ़ावा देने के लिए, जननी सुरक्षा योजना (जेएसवाई) में सभी गर्भवती महिलाओं को ग्रामीण क्षेत्रों में ₹1,400 और शहरी क्षेत्रों में ₹1,000 के नकद मुआवजा के साथ मुक्त सेवाओं का प्रावधान किया गया है, जिसमें अस्पताल में प्रसव अवधि के दौरान मुक्त दवा/ उपभोग्य सामग्रियों और अस्पताल से घर तक मुक्त रेफरल परिवहन शामिल है। एएसएचए जो गर्भवती महिला के साथ आती है उसे प्रति केस ₹600 का नकद मुआवजा दिया जाना था। कश्मीर क्षेत्र में वर्ष 2012-13 से 2016-17 के दौरान संस्थागत/ घर प्रसव और प्रदान किए गए मुआवजा की स्थिति निम्नानुसार थी:

तालिका-2.2.10: प्रसवों और मुआवजा की स्थिति

वर्ष	पंजीकृत गर्भवती महिलाओं की कुल संख्या	प्रसवों की कुल संख्या	गृह प्रसव (प्रतिशत)	गर्भवती महिलाओं को प्रदान किया गया मुआवजा की संख्या (प्रतिशतता)
2012-13	1,90,685	99,529	4,018 (4)	68,398 (69)
2013-14	2,32,029	1,03,604	2,874 (3)	84,250 (81)
2014-15	2,07,232	1,02,976	2,431 (2)	62,489 (61)
2015-16	1,99,116	99,089	2,525 (3)	62,489 (63)
2016-17	2,26,570	1,03,669	1,932 (2)	73,981 (71)

लेखापरीक्षा में देखा गया कि चार नमूना जांच किए गए जिलों में घर पर प्रसवों की प्रतिशतता 2012-13 से 2016-17 के दौरान पंजीकृत गर्भवती महिलाओं के 0.16 से दो प्रतिशत के बीच थी। इन जिलों में कुल प्रसवों का 64 प्रतिशत और 100 प्रतिशत के बीच लाभार्थियों को मुआवजा प्रदान किया गया था। इसके अलावा, चार नमूना जांच किए गए में 1.25 लाख प्रसवों में से; 2012-17 के दौरान एएसएचए द्वारा केवल 0.89 लाख लाभार्थियों (71 प्रतिशत) को सहायता दी गई थी।

मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि परम्परागत रूप से अधिकतर गर्भवती महिलाएं उनके प्रसव की नियत तारीख से पहले उनके मातृ घर में स्थानांतरित हो जाती हैं और इस तरह, संस्थागत प्रसव के लिए संबंधित एएसएचए के साथ नहीं जाती हैं।

सभी गर्भवती महिलाएं जो किसी भी स्वास्थ्य संस्थान में सामान्य स्थिति में प्रसव करवाती हैं उन्हें कम से कम तीन दिनों तक बनाए रखना होता है अर्थात् 72 घंटे ताकि वह स्थिर हो सकें और उस बच्चे की देखभाल भी कर सकें जो उसने पैदा किया है। हालांकि, कश्मीर डिविजन में संस्थागत प्रसवों वाली 37 प्रतिशत और 53 प्रतिशत बीच की महिलाओं को 48 घंटों में छुट्टी दे देते थे। चार नमूना जांच किए गए जिलों में यह देखा गया था कि 2012-17 के दौरान संस्थागत प्रसव करवाने वाली 18 प्रतिशत और 70 प्रतिशत के बीच की महिलाओं को प्रसव के 48 घंटे के अंदर ही छुट्टी दे दी गई थी।

मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि माताएं जिनका जन-स्वास्थ्य संस्थानों में प्रसव होता है उन्हें कम से कम 48 घंटे तक प्रसव के बाद अस्पताल में रहने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है, यह सुविधा जननी शिशु सुरक्षा कार्यक्रम (जेएसएसके) की शुरुआत के बाद बेहतर हुई है। प्रसव के बाद कम से कम 48 घंटे तक अस्पताल में रहने के लिए माताओं को प्रेरित करने का प्रयास किये जा रहे हैं, जिसके दौरान उन्हें मुफ्त आहार और वापस घर छोड़ने की परिवहन सुविधा प्रदान की जाती है। अधिक माताओं को समायोजित करने के लिए अस्पतालों की बिस्तर की संख्या भी बढ़ाई जा रही है।

2.2.11.2 (क) जननी शिशु सुरक्षा कार्यक्रम (जेएसएसके)

जेएसएसके जन-स्वास्थ्य संस्थानों तक पहुँचने वाली सभी गर्भवती महिलाओं और बीमार नवजात शिशुओं का इलाज करने की एक पहल है। यह योजना राज्य भर के सभी सरकारी स्वास्थ्य संस्थानों में गर्भवती महिलाओं, जिसमें सामान्य प्रसव और सीजेरियन ऑपरेशन भी शामिल हैं, के लिए मुफ्त और नकदरहित सेवाओं तथा बीमार नवजात शिशुओं (जन्म के बाद 30 दिनों तक) को निःशुल्क सेवाओं के आश्वासन की परिकल्पना करती है।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच से पता चला है कि विस्तृत प्रकाशन के माध्यम से दरों की यथोचितता का पता लगाए बिना और 2012-13 से 2016-17 के दौरान निविदाओं के आमंत्रण के बिना गैर-पारदर्शी तरीके से दस्ती⁴⁶ उद्धरण के आधार पर दवाओं/ औषधियों की खरीद पर सात नमूना जांच की गई इकाईयों (डीएच: बडगाम और लेह; सीएचसी: बिजबिहारा, शंगुस, बीरवाह, क्रेमशोर और जैनपोरा) द्वारा ₹2.37 करोड़ का व्यय किया गया था। लेखापरीक्षा टिप्पणी के जवाब में संयोजक जिला स्वास्थ्य सोसायटी, बडगाम ने कहा (नवम्बर 2017) कि खरीद आकस्मिक आधार पर की गई थी और भविष्य में उचित प्रक्रिया का अनुपालन किया जाएगा और खरीदी करते हुए ब्लॉक और जिला अस्पताल स्तर पर सभी कोडल औपचारिकता पूरी की जाएगी। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि कुछ अनिवार्य दवाईयां दस्ती उद्धरण पर खरीदी जा रही हैं, जिला स्तर पर ऐसी खरीद के लिए सभी कोडल औपचारिकताओं के पालना करने के लिए समय-समय पर निर्देश दिए जा रहे हैं।

2.2.11.2 (ख) जननी सुरक्षा योजना

कार्यक्रम के दिशानिर्देश के अनुसार जननी सुरक्षा योजना (जेएसवाई) के तहत गर्भवती मां को अस्पताल/ स्वास्थ्य केन्द्र से छुट्टी के समय, जहां भी लागू हो, नसबंदी के लिए मुआवजा राशि सहित सारा भुगतान अनिवार्य रूप से एक किस्त में दिया जाएगा। जेएसवाई का मुख्य उद्देश्य आईएमआर, एमएमआर को कम करने के लिए संस्थागत प्रसवों को बढ़ाना था।

कश्मीर डिवीजन में 4.95 लाख महिला लाभार्थियों, जिन्होंने अस्पताल में प्रसव कराया और योजना के तहत प्रोत्साहन प्राप्त करने की हकदार थी, में से केवल 3.52 लाख लाभार्थियों को 2012-17 के दौरान प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया गया था, जिससे योजना के तहत 1.43 लाख महिलाएं (29 प्रतिशत) लाभ उठाने से वंचित रह गईं। इसके अलावा, 13,780 गृह प्रसवों में से, 11,546 महिलाओं (84 प्रतिशत) को

⁴⁶ खरीद को प्रभावी बनाने के लिए स्थानीय डीलरों से प्रोफार्मा बिल प्राप्त किए जा रहे हैं

प्रोत्साहन राशि का भुगतान नहीं किया गया था, जो 2012-17 के दौरान योजना के तहत लाभों की हकदार थी।

चार नमूना-जाँच किए गए जिलों (अनंतनाग, बडगाम, शोपियां और लेह) में अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि 1.25 लाख संस्थागत प्रसवों में से केवल 1.11 लाख लाभार्थियों को 2012-17 के दौरान प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया गया था, इस प्रकार योजना के तहत 0.14 लाख महिलाएं (11 प्रतिशत) लाभ उठाने से वंचित रह गईं। इसके अलावा, इन जिलों में 1,903 गृह प्रसवों में से 1,593 महिलाओं (84 प्रतिशत) को 2012-17 के दौरान योजना के तहत प्रोत्साहन राशि का भुगतान नहीं किया गया था।

इसके अलावा, जेएसवाई के तहत, ग्रामीण आवासीय पते के प्रमाण जैसे कि अधिवास प्रमाण पत्र, एएनएम/ एएसएचए द्वारा प्रस्तुत रेफरल स्लिप को प्रस्तुत करने पर ग्रामीण क्षेत्र में संस्थागत प्रसवों के लिए लाभार्थी माता को ₹1,400 की प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया जाता है। अन्यथा, उसे शहरी लाभार्थी के तौर पर केवल ₹1,000 का भुगतान किया जाएगा। माता को उक्त लाभ प्रसव के तुरन्त बाद और डिस्चार्ज से पहले दिया जाएगा, लेकिन प्रसव के सात दिनों के बाद नहीं। हालांकि, अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि 2012-13 से 2016-17 के दौरान किए गए नमूना-जाँच चिकित्सा ब्लॉकों में लाभार्थी माताओं को प्रोत्साहन राशि का भुगतान एक दिन और 972 दिनों के बीच की देरी के बाद किया गया था। जिला अस्पताल बडगाम में, यह देखा गया था कि दिशानिर्देशों की अनदेखी करते हुए, ग्रामीण आवास का प्रमाण प्राप्त किए बिना 4,738 लाभार्थियों को ₹1,400 की दर से भुगतान किया गया था। परिणामस्वरूप ₹62.95 लाख के भुगतान की प्रमाणिकता लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं हो सकी। मूल स्वास्थ्य सुविधाओं (पीएचसी/ सीएचसी) की रेफरल स्लिप रिकॉर्ड में नहीं थी।

मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि जन-स्वास्थ्य संस्थानों में प्रसव कराने वाली सभी माताओं को जेएसवाई प्रोत्साहन राशि का भुगतान नहीं किया जाता है क्योंकि कुछ लाभार्थियों के पास बैंक खाते नहीं होते हैं या अपेक्षित दस्तावेज जमा नहीं किए जाते। जेएसवाई प्रोत्साहन राशि का भुगतान ऐसी माताओं को किया जाता है जो एमसीटीएस/ आरसीएच पोर्टल पर पंजीकृत हैं और आधार से जुड़ा हुआ बैंक खाता रखती हैं, जो अब भुगतान के सीधे बैंक हस्तांतरण मोड के लिए अनिवार्य है।

2.2.11.2 (ग) मातृक मृत्यु

आरसीएच-II को मातृ मृत्यु दर और शिशु मृत्यु दर को कम करने के उद्देश्य के साथ प्रारंभ किया गया था। वर्ष 2012-13 से 2016-17 के दौरान कश्मीर क्षेत्र में मातृक और शिशु मृत्यु की स्थिति निम्नानुसार थी:

तालिका-2.2.11: मातृक और शिशु की मृत्यु की स्थिति

वर्ष	मातृक की संख्या	
	मातृक	शिशु-मृत जन्म
2012-13	65	1,672
2013-14	70	1,927
2014-15	74	2,212
2015-16	85	1,700
2016-17	64	2,278
कुल	358	9,789

जैसा कि उपर्युक्त तालिका से देखा जा सकता है, मातृक मृत्यु दर 2012-13 में 65 से 2015-16 में 85 तक धीरे-धीरे बढ़ गई थी, जो इंगित करता है कि मिशन के तहत मृत्यु दर को कम करने का उद्देश्य अधूरा रह गया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि मातृक और नवजात शिशु मातृक की जिला-वार डेटाबेस बनाने के लिए नियमित और पूर्ण सूचना को प्राप्त करने का तंत्र नमूना जांच जिलों में नहीं था। हालांकि, नमूना जांच किए गए चार जिलों में, 2012-13 से 2016-17 के दौरान 1.25 लाख संस्थागत प्रसवों में से 78 मातृक मातृक (0.06 प्रतिशत) और 2,917 मृत जन्म (दो प्रतिशत) थे। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि विभाग एएसएचएवान है कि बेहतर रिपोर्टिंग और उचित कार्रवाई के साथ, मातृक मातृक की संख्या में और कमी आएगी।

इस प्रकार, कश्मीर क्षेत्र में मिशन (आरसीएच) का निष्पादन निर्धारित मानकों के अनुसार नहीं था और इसलिए संतोषजनक नहीं था। किसी भी पंजीकृत गर्भवती महिला ने दूसरा और तीसरा प्रसव-पूर्व जांच नहीं करवाया, आयरन फोलिक एसिड की खुराक 54 प्रतिशत से नीचे और टेटनस टॉक्साइड टीकारण 55 प्रतिशत से नीचे बना रहा। इसके अलावा, संस्थागत प्रसव कराने वाली 41 प्रतिशत महिलाओं के साथ एएसएचए नहीं थी। सभी अर्हक लाभार्थियों को जेएसवाई के तहत मुआवजा/ प्रोत्साहन नहीं दिया गया था और 2013 से मातृक मातृक में वृद्धि हुई थी।

2.2.12 परिवार नियोजन

राष्ट्रीय परिवार नियोजन कार्यक्रम का उद्देश्य यह है कि प्रजनन आयु वर्ग में सभी महिलाओं और पुरुषों को परिवार नियोजन सेवाओं की रेंज का व्यापक ज्ञान और पहुंच होगी, जिससे परिवारों को महिलाओं और बच्चों के स्वास्थ्य में सुधार करने के लिए अपने बच्चों की योजना और अंतर बनाने में सक्षम बनाया जा सके। गर्भनिरोधक उपाय के लिए आवश्यक जरूरतों के आधार पर लक्ष्य-मुक्त दृष्टिकोण, अंतर और सीमित करने के तरीकों पर समान जोर और प्रजनन स्वास्थ्य के संदर्भ में पसंद द्वारा बच्चों को बढ़ावा देने के संबंध में मार्गदर्शक सिद्धांत है।

2.2.12.1 स्थायी पद्धति

परिवार नियोजन की स्थायी पद्धति में पुरुष नसबंदी (पुरुष बंध्याकरण) और महिला नसबंदी (महिला बंध्याकरण) शामिल है। वर्ष 2012-13 से 2016-17 के दौरान कश्मीर डिवीजन में विभिन्न स्थायी पद्धतियों में लक्ष्यों और उपलब्धियों की स्थिति निम्नानुसार थी:

तालिका-2.2.12: स्थायी पद्धति के तहत लक्ष्य और उपलब्धि

वर्ष	पुरुष नसबंदी		महिला नसबंदी और लेप्रोस्कोपी ⁴⁷	
	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशतता)	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशतता)
2012-13	3,242	52 (2)	12,969	4,206 (32)
2013-14	3,308	50 (2)	13,232	2,626 (20)
2014-15	3,374	22 (1)	13,497	2,590 (19)
2015-16	3,392	56 (2)	13,570	2,295 (17)
2016-17	3,450	92 (3)	13,801	2,391 (17)
कुल	16,766	272 (2)	67,069	14,108 (21)

जैसा कि उपर्युक्त तालिका से देखा जा सकता है, पुरुष नसबंदी के तहत उपलब्धि प्रतिशत बहुत कम था और यह एक से तीन प्रतिशत के बीच रही और महिला नसबंदी/ लेप्रोस्कोपी के तहत 2012-13 से 2016-17 के दौरान 17 प्रतिशत से 32 प्रतिशत के बीच रही थी। इसके अलावा, कुल नसबंदी में पुरुष नसबंदी का अनुपात केवल दो प्रतिशत था जबकि 2012-13 से 2016-17 के दौरान नसबंदी का 98 प्रतिशत महिला नसबंदी/ लेप्रोस्कोपी थी, जो लिंग असन्तुलन की ओर इशारा करता है। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि परिवार कल्याण विभाग द्वारा संवेदीकरण और अभिप्रेरक अभियानों के बावजूद “नो स्केल्पल वेसेक्टॉमी” (एनएसवी) के लिए सामुदायिक भागीदारी और स्वीकृति न्यूनतम है। हालांकि, एनएसवी पद्धतियों की बेहतर स्वीकृति के लिए लाभार्थियों को परामर्श और शिक्षित करने का प्रयास किया जा रहा है।

2.2.12.2 अंतर पद्धति

अंतर्गर्भाशयी गर्भनिरोधक उपकरण (आईयूसीडी), मौखिक गर्भ निरोधक गोलियां (महिलाओं के लिए) और कंडोम परिवार नियोजन के तीन गर्भनिरोधक तरीके हैं जो बच्चों में अंतर रखने में मदद करते हैं। इन घटकों के तहत लक्ष्यों और उपलब्धियों को नीचे दर्शाया गया है:

⁴⁷ विभाग द्वारा एक साथ दिखाए गए महिला नसबंदी और लेप्रोस्कोपी के लक्ष्य और उपलब्धियां

तालिका-2.2.13: अंतर पद्धतियों के तहत लक्ष्य एवं उपलब्धि

वर्ष	मौखिक गोली चक्र		आईयूसीडी प्रविष्टि		कंडोमों की वितरण	
	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)
2012-13	1,14,952	1,30,302 (113)	22,106	14,520 (66)	14,85,532	7,85,344 (53)
2013-14	1,17,285	1,31,457 (112)	22,555	8,748 (39)	15,15,687	8,23,614 (54)
2014-15	1,19,631	1,53,353 (128)	23,006	8,482 (37)	15,46,000	9,68,385 (63)
2015-16	1,20,276	1,86,131 (155)	23,130	8,409 (36)	15,54,338	11,44,839 (74)
2016-17	1,22,328	1,87,521 (153)	23,525	8,371 (36)	15,80,856	10,19,409 (64)

मौखिक गोली चक्रों के तहत निर्धारित लक्ष्यों के प्रति उपलब्धियां संतोषजनक थीं, लेकिन आईयूसीडी के संबंध में 2012-13 से 2016-17 के दौरान उपलब्धि 36 प्रतिशत और 66 प्रतिशत के बीच थी। इसी प्रकार, कंडोमों के वितरण में उपलब्धियां 53 प्रतिशत और 74 प्रतिशत के बीच थीं। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि विभाग अंतर पद्धति के संबंध में उपलब्धियों के सुधार पर कार्य कर रहा है।

2.2.13 प्रतिरक्षण और बाल स्वास्थ्य

(I) बाल स्वास्थ्य के संकेतक बच्चों के प्रतिरक्षण की स्थिति से संबंधित है, विशेषकर स्तनपान से संबंधित विवरण, डायरिया और तीव्र श्वसन संक्रमण (एआरआई) की व्यापकता और ज्यादा महत्वपूर्ण रूप से ग्रेड III/ IV कुपोषण के संदर्भ में उनकी पोषण संबंधी स्थिति है। 2012-13 से 2016-17 के दौरान कश्मीर क्षेत्र में सामान्य प्रतिरक्षण के तहत लक्ष्यों और उपलब्धियों का सार नीचे तालिका में दिया गया है।

तालिका-2.2.14: सामान्य प्रतिरक्षण के तहत लक्ष्यों और उपलब्धि

वर्ष	लक्ष्य (सभी टीकों के लिए)	उपलब्धियां (सभी टीकों के लिए)			
		एक वर्ष तक	डेढ़ वर्ष से ऊपर	पांच वर्ष से ऊपर	दस वर्ष से ऊपर
2012-13	1,29,049	1,25,652	56,023	63,473	90,964
2013-14	1,28,339	1,17,229	56,370	68,835	84,992
2014-15	1,29,705	1,06,725	56,589	74,600	73,305
2015-16	1,30,685	1,18,372	78,046	92,880	84,318
2016-17	1,32,150	1,14,341	41,164	90,964	81,560

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सार्वभौमिक प्रतिरक्षण प्राप्त करने के लिए घरेलू सर्वेक्षण के आधार पर लक्ष्य निर्धारित नहीं किए गए थे और 2012-13 से 2016-17 के दौरान शून्य से एक आयु वर्ग के बच्चों के प्रतिरक्षण के लिए निर्धारित लक्ष्य की उपलब्धियों में समग्र कमी 02 प्रतिशत और 18 प्रतिशत और एक से 1½ आयु वर्ग में 40 प्रतिशत और 69 प्रतिशत के बीच रही। नियमित टीकाकरण शिशुओं और

बच्चों को खसरा, काली खांसी, डिप्थीरिया आदि जैसी बीमारियों से बचाता है। इन बिमारियों के संबंध में कश्मीर क्षेत्र में घटना का वर्ष-वार विवरण निम्नानुसार था:

तालिका-2.2.15: शिशुओं और बच्चों में टीके से रोकथाम योग्य बीमारियों की घटना

(मामले संख्या में)

वर्ष	बीमारी का नाम				
	डिप्थीरिया	काली खांसी/ कुकुर खांसी	खसरा	पाँच वर्ष से कम के शिशुओं के लिए एआरआई	डायरिया
2012-13	11	61	609	2,937	14,066
2013-14	3	26	948	2,657	13,384
2014-15	5	3	712	1,503	12,383
2015-16	1	0	281	1,534	13,015
2016-17	4	0	186	1,818	13,966
कुल	24	90	2,736	10,449	66,814

(II) लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि 2012-13 से 2016-17 के दौरान निर्धारित लक्ष्यों के प्रति 9-36 महीनों में बच्चों को प्रत्येक वर्ष मेगा खुराकों की कमी के साथ विटामिन ए कवरेज में कमी रही, जो प्रथम खुराक तक 14 प्रतिशत और 52 प्रतिशत के बीच, दूसरी खुराक में 15 प्रतिशत से 53 प्रतिशत और तीसरी से पांचवी खुराक में 23 प्रतिशत से 72 प्रतिशत के बीच रही।

मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि लक्ष्य अनुमानित जनसंख्या के अनुसार पाँच वर्ष से नीचे की मृत्यु दर और जन्म दर के आधार पर तय किए गए हैं न कि सार्वभौमिक टीकाकरण प्राप्त करने के घरेलु सर्वेक्षण के आधार पर किए हैं। यह भी कहा गया था कि 2012-17 के दौरान टीके से बचाव योग्य रोगों में कमी सहित टीकाकरण में सुधार हुआ है। हालांकि, तथ्य यह है कि पिछले पाँच वर्षों से कमी के बावजूद, 2015-16 की तुलना में 2016-17 के दौरान तीन टीके से बचाव योग्य रोगों में मामूली वृद्धि हुई है।

2.2.14 निष्पादन संकेतक

मिशन का मुख्य उद्देश्य मातृक मृत्यु दर (एमएमआर), शिशु मृत्यु दर (आईएमआर) और कुल प्रजनन दर (टीएफआर) को कम करना है। मिशन और सहस्राब्दि विकास लक्ष्यों (एमडीजी) के “कार्यान्वयन का फ्रेमवर्क” के तहत राज्य में स्थिति निम्नानुसार थी:

तालिका-2.2.16: निष्पादन संकेतक

संकेतक	इकाई	कार्यान्वयन का फ्रेमवर्क		31 मार्च 2016 की समाप्ति तक संभावित परिणाम	एसआरएस ⁴⁸ 2016 के अनुसार स्थिति		
		(2005-12)	(2012-17)		जे एंड के	अखिल भारत	सबसे अच्छा निष्पादन राज्य
आईएमआर	प्रति 1,000 जीवित जन्म	30	25	26	24	34	10 (केरल)
एमएमआर ⁴⁹	प्रति 1,00,000 जीवित जन्म	100	100	100	26	61	61*
टीएफआर	-	2.1	2.1	2.1	1.7	2.3	1.6 (दिल्ली और पश्चिम बंगाल)

(*केरल के संबंध में एमएमआर के आंकड़े 2011-13 के हैं जैसा कि आर्थिक सर्वेक्षण रिपोर्ट 2016-17 में उपलब्ध है।)

नमूना पंजीकरण प्रणाली 2016 के अनुसार जम्मू और कश्मीर राज्य में आईएमआर, एमएमआर और टीएफआर क्रमशः 24, 26 और 1.7 था, जबकि 31 मार्च 2016 की समाप्ति तक संभावित परिणाम 26, 100 और 2.1 थे। अखिल भारतीय स्थिति की तुलना में राज्य की स्थिति अच्छी थी लेकिन इसे सर्वश्रेष्ठ प्रदर्शन करने वाले राज्य के बराबर करने के लिए और अधिक कार्य करने की आवश्यकता है।

2.2.15 निगरानी और मूल्यांकन

मिशन के तहत निगरानी और मूल्यांकन के चार मुख्य दृष्टिकोण में जनसंख्या सर्वेक्षणों के डाटा का उपयोग, कार्यान्वयन अनुसंधान शुरू करना या मूल्यांकन अध्ययन, स्वास्थ्य प्रबंधन सूचना प्रणाली (एचएमआईएस) डाटा का उपयोग और क्षेत्रीय मूल्यांकन और समीक्षा शामिल है। नियोजन के लिए प्रासंगिक इनपुट की सुविधा के साथ संबंधित स्तरों पर गतिविधियों की नियमित समुदाय आधारित निगरानी सुनिश्चित करने के लिए पीएचसी, ब्लॉक, जिला और राज्य स्तरों पर स्वास्थ्य नियोजन और निगरानी समिति (एचपीएमसी) का गठन किया जाना था।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि विभिन्न गतिविधियों के तहत की गई प्रगति के मूल्यांकन के लिए किसी भी स्तर पर एचपीएमसी गठित नहीं की गई थी। इसके अलावा, मासिक एचएमआईएस रिपोर्टों की हार्ड कॉपियां एसएचएस को डीएचएस द्वारा प्रस्तुत नहीं की गई थी जो दिशानिर्देशों के अनुसार अनिवार्य थीं। मिशन निदेशक ने कहा (नवम्बर 2017) कि नियोजन के लिए प्रासंगिक इनपुटों की गतिविधियों और सुविधा की नियमित समुदाय आधारित निगरानी सुनिश्चित करने के लिए पीएचसी, ब्लॉक, जिला और राज्य स्तर पर एचपीएमसी के गठन के लिए

⁴⁸ नमूना पंजीकरण प्रणाली (एसआरएस)

⁴⁹ एमएमआर = (कुल सूचित मातृ मृत्यु/ कुल सूचित जीवित जन्म)*1,00,000। वर्ष 2015-16 के मातृ मृत्यु और जीवित जन्मों से संबंधित आंकड़ों के आधार पर तैयार किए गए जम्मू और कश्मीर तथा अखिल भारतीय के एमएमआर आंकड़े जम्मू और कश्मीर राज्य के आर्थिक सर्वेक्षण रिपोर्ट 2016 में उपलब्ध हैं।

प्रस्ताव बनाया जा रहा है। मासिक एचएमआईएस रिपोर्टों की हार्ड कॉपियों के संग्रहण की प्रक्रिया चालू वित्तीय वर्ष से शुरू कर दी गई।

2.2.16 निष्कर्ष

वित्तीय प्रबंधन कमजोर था, जो उपलब्ध निधियों का पूर्ण उपयोग न करने, अनुमोदित नहीं किए गए उद्देश्यों के लिए निधि का विपथन और वित्तीय संहिता के प्रावधानों का अनुपालन किए बिना खरीद से अभिव्यक्त होता है। मार्च 2017 तक कश्मीर क्षेत्र में 40 सीएचसी और 975 उप केन्द्रों की कमी थी, कश्मीर डिविजन में लगभग 51 प्रतिशत स्वास्थ्य संस्थाएं किराए के आवासों में थीं और 2012-17 के दौरान कश्मीर डिविजन में किसी भी एससी/ पीएचसी/ सीएचसी को आईपीएचएस के स्तर पर उन्नत नहीं किया गया। भारतीय सार्वजनिक स्वास्थ्य मानकों की तुल्य में कश्मीर क्षेत्र में 12 जिला अस्पतालों में स्वास्थ्य देखभाल मानव संसाधनों की उपलब्धता चिकित्सा विशेषज्ञों के लिए 93 प्रतिशत और नर्सों और पैरा मेडिकल स्टाफ के लिए 50 प्रतिशत था। भारतीय सार्वजनिक स्वास्थ्य मानकों के अनुसार आवश्यक 72 पदों के प्रति 12 जिला अस्पतालों में ब्लड बैंक के लिए अलग से कोई पद स्वीकृत नहीं था। भारतीय सार्वजनिक स्वास्थ्य मानकों की तुलना में 50 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों और 557 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों/ नये प्रकार के प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों में क्रमशः 340 (25 प्रतिशत) और 3,816 (62 प्रतिशत) पैरा मेडिकल स्टाफ की समग्र कमी थी। विभिन्न परिवार नियोजन उपायों और टीकाकरण के तहत निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया गया था और टीके से बचाव योग्य शिशु और बाल रोगों का प्रचलन था।

2.2.17 सिफारिशें

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के मद्देनजर, सरकार इन पर विचार कर सकती है:

- निधि जारी करने और उनके उपयोग पर वित्तीय नियंत्रण को मजबूत करना;
- विभिन्न अधूरी अवसंरचना परियोजनाओं को जल्द पूरा करने के लिए एक तंत्र विकसित करना;
- आईपीएच मानकों के अनुसार स्वास्थ्य देखभाल संस्थानों को उन्नत करने के लिए एक विस्तृत योजना तैयार करना; और
- क्षमता निर्माण के लिए मानव संसाधनों को प्रशिक्षण प्रदान करना।

मामले को अगस्त 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

विद्युत विकास विभाग

2.3 विद्युत खरीद करार और विद्युत राजस्व संग्रहण

जम्मू और कश्मीर विद्युत विकास विभाग (जेकेपीडीडी) राज्य में विद्युत के ट्रांसमिशन एवं संवितरण के लिए उत्तरदायी है। उत्पादन क्षेत्र का प्रबंधन जम्मू और कश्मीर (जेएण्डके) राज्य विद्युत विकास निगम लिमिटेड (जेकेएसपीडीसीएल), एक पूर्ण सरकारी स्वामित्व की कंपनी, द्वारा किया जाता है जिसे 1999 में जेकेपीडीडी में से बनाया गया था। ट्रांसमिशन की परिचालनात्मक के अभाव में जम्मू और कश्मीर सरकार (जीओजेके) द्वारा संवितरण और ट्रेडिंग कंपनियों के संस्थापन का आदेश दिया गया (सितम्बर 2012), जेकेपीडीडी ने मार्च 2017 तक एकीकृत ट्रांसमिशन और संवितरण सेवा के रूप में परिचालन जारी रखा।

वर्ष 2012-13 से 2016-17 की अवधि को शामिल करते हुए विभाग द्वारा किए विद्युत खरीद करार (पीपीए) तथा विद्युत राजस्व संग्रहण की निष्पादन लेखापरीक्षा से विद्युत खरीद योजना, पीपीए पर हस्ताक्षर एवं परिचालनात्मकता में कमियों, वित्तीय कुप्रबंधन, राजस्व की बिलिंग और संग्रहण में कमियों और आंतरिक नियंत्रण में कमजोरी का पता चला। निष्पादन लेखापरीक्षा के कुछ महत्वपूर्ण बिंदु निम्नानुसार हैं:

मुख्य बिंदु

- विभाग अपनी विद्युत आवश्यकता को पूरा करने में विफल रहा और अप्रतिबंधित मांग और राज्य के पास उपलब्ध स्व-उत्पादन के बीच अंतर 77 प्रतिशत और 84 प्रतिशत के बीच था। राज्य की 73 प्रतिशत से 76 प्रतिशत विद्युत आवश्यकता को केन्द्रीय उत्पादक स्टेशनों से खरीद द्वारा पूरा किया जाता था। राज्य को 2012-17 के दौरान विद्युत खरीद पर किए गए ₹24,299 करोड़ के व्यय के प्रति, विद्युत बिक्री से राजस्व उद्ग्रहण केवल ₹9,428 करोड़ था और इस प्रकार 2012-17 के दौरान ₹14,871 करोड़ का विद्युत खरीद घाटा वहन करना पड़ा। जम्मू और कश्मीर विद्युत विकास विभाग ने विद्युत खरीद लागत की योजना में कमियों और गैर-उपेक्षितमीकरण के कारण 2012-17 के दौरान खरीदी गई विद्युत पर ₹840 करोड़ का अतिरिक्त व्यय वहन किया।

(पैराग्राफ: 2.3.1.1, 2.3.6.1, 2.3.6.2 और 2.3.7)

- जम्मू और कश्मीर विद्युत विकास विभाग ने विलंबित भुगतान अधिप्रभार के प्रति ₹1,420.26 करोड़ का परिहार्य भुगतान किया और दोषपूर्ण वित्तीय प्रबंधन के कारण ₹297.92 करोड़ की छूट प्राप्त करने का अवसर खो दिया। इसको विलंबित भुगतानों के लिए विनियम लगाने के कारण विद्युत प्राप्त किए बिना निर्धारित प्रभारों के लिए ₹33.67 करोड़ भी देने पड़े थे।

(पैराग्राफ: 2.3.9.1 और 2.3.9.2)

- विद्युत की निकासी हेतु ट्रांसमिशन अवसंरचना के पूरा न होने के कारण विभाग ने दो विद्युत परियोजनाओं को निरर्थक क्षमता प्रभारों और डीमंड उत्पादन पर ऊर्जा प्रभारों के प्रति ₹543.47 करोड़ का परिहार्य भुगतान किया।

(पैराग्राफ: 2.3.10)

- खराब संग्रहण कुशलता के परिणामस्वरूप मार्च 2017 की समाप्ति पर ₹2,508.23 करोड़ का राजस्व वसूली योग्य हो गया। जम्मू और कश्मीर विद्युत विकास विभाग परिचालनात्मक अकुशलताओं जैसे आपूर्ति की औसत लागत और औसत बिलिंग के बीच बढ़ता अंतर, उच्च संचित तकनीकी और वाणिज्यिक हानियों के कारण इसकी विद्युत खरीद लागत की वसूली करने में विफल रहा जो 2015-16 में 62.56 प्रतिशत थी और 2016-17 में बढ़कर 67.63 प्रतिशत हो गई थी जिसके परिणामस्वरूप ₹10,176 करोड़ का राजस्व छोड़ना पड़ा।

(पैराग्राफ 2.3.11.2, 2.3.11.3 और 2.3.11.4)

- विभाग जम्मू और कश्मीर राज्य विद्युत नियामक आयोग द्वारा अनुमोदित संशोधित टैरिफ आदेश को कार्यान्वित करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप राज्य के राजकोष को ₹10.06 करोड़ की हानि हुई। विभाग ने उत्पादकों द्वारा दायर की गई याचिकाओं पर आपत्ति दर्ज करने के लिए कोई तंत्र विकसित नहीं किया था।

(पैराग्राफ: 2.3.12.1 और 2.3.12.5)

2.3.1 प्रस्तावना

विद्युत क्षेत्र में सुधार एवं पुनर्संरचना के लिए विधिक फ्रेमवर्क प्रदान करने के लिए भारत सरकार (जीओआई) ने केंद्रीय विद्युत अधिनियम 2003 का अधिनियमन किया था और जीओजेके ने जम्मू और कश्मीर विद्युत अधिनियम, 2010 का अधिनियमन किया था। अधिनियम का उद्देश्य विद्युत के उत्पादन, ट्रांसमिशन, संवितरण, ट्रेडिंग एवं उपयोग, विद्युत टैरिफ के युतीकर औचित्य स्थापन, सब्सिडियों से संबंधित पारदर्शी नीतियों को सुनिश्चित करने, उदारीकृत कैप्टिव विद्युत नीति, ट्रांसमिशन एवं संवितरण लाइनों तक खुली पहुँच की अनुमति, विद्युत चोरी हेतु कड़ी शास्तियाँ सुनिश्चित करने और विद्युत नियामक आयोग की संस्थापना अनिवार्य करने से संबंधित कानूनों का समेकन करना है। अधिनियम राज्य में वितरण एवं आपूर्ति हेतु विद्युत खरीद के लिए विद्युत खरीद एवं अधिप्राप्ति प्रक्रिया का नियमन करने और टैरिफ की निबंधन एवं शर्तें निर्दिष्ट करने के लिए राज्य विद्युत नियामक प्राधिकरण को शक्तियाँ भी प्रदान करता है ताकि विद्युत की लागत वसूल की जा सके। विद्युत मंत्रालय (एमओपी), भारत सरकार ने भी संवितरण लाइसेंस धारकों द्वारा विद्युत की खरीद हेतु बोली प्रक्रिया द्वारा टैरिफ के निर्धारण हेतु दिशानिर्देश जारी किए थे (जनवरी 2005)।

2.3.1.1 मांग/ उत्पादन आवश्यकताओं की स्थिति

राज्य के पास 20,000 मेगावाट (मे.वा.) की अनुमानित जल विद्युत संभावना है, जिसमें से, 16,475 मे.वा. की क्षमता वाली परियोजनाओं की पहचान कर ली गई थी। अभिज्ञापित संभावना में से 3,263.46 मे.वा. अर्थात् 20 प्रतिशत को मार्च 2017 तक 33 परियोजनाओं⁵⁰ के माध्यम से शुरू कर दिया गया है। इसके अलावा, राज्य हाइडेल नीति, 2003/ 2011 के भाग के रूप में प्रतिस्पर्धात्मक बोली के माध्यम से विभिन्न स्वतंत्र विद्युत उत्पादकों (आईपीपी) को दिए गए 1,173 मे.वा. की संचित क्षमता वाली 18 परियोजनाओं में से 42.50 मे.वा. की संचित क्षमता वाली केवल चार परियोजनाओं को चालू किया गया था जबकि शेष कार्यान्वयन के विभिन्न चरणों में थी (मार्च 2017)। तथापि, किसी भी आईपीपी (आगामी/ चालू) ने जेकेपीडीडी के साथ पीपीए नहीं किया था।

2012-17 के दौरान 18वें इलेक्ट्रिक पावर सर्वे (ईपीएस) के अनुसार अप्रतिबंधित विद्युत की मांग की स्थिति, राज्य की स्वयं बिजली उत्पादन और राज्य की उपलब्ध आवश्यकता और स्व-उत्पादन के बीच के अंतर को नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.3.1: विद्युत आवश्यकता और स्व-उत्पादन के बीच अंतर

वर्ष	अप्रतिबंधित विद्युत मांग	राज्य का उपलब्ध स्व-उत्पादन	दस लाख यूनिट (एमयू)	
			राज्य की उपलब्ध आवश्यकता और स्व-उत्पादन के बीच अंतर	अंतर की प्रतिशतता
2012-13	14,425	2,520	11,905	83
2013-14	14,872	2,337	12,535	84
2014-15	15,333	2,471	12,862	84
2015-16	15,808	2,665	13,143	83
2016-17	16,298	3,809	12,489	77

(स्रोत: विद्युत विकास आयुक्त द्वारा प्रस्तुत की गई सूचना के अनुसार)

मार्च 2017 तक, 16,298 एमयू की अप्रतिबंधित विद्युत की मांग को पूरा करने के लिए आवश्यक स्थापित क्षमता (राज्य का उपलब्ध स्व-उत्पादन) में 1,555.91 मे.वा. के बराबर 12,489 एमयू का अंतर था।

राज्य की उपलब्ध अप्रतिबंधित विद्युत आवश्यकता और स्व-उत्पादन के बीच अंतर 2012-17 की अवधि में 77 और 84 प्रतिशत के बीच रहा है। इस प्रकार, जेकेपीडीडी

⁵⁰ राज्य क्षेत्र (जम्मू और कश्मीर राज्य विद्युत विकास निगम): 1,211.96 मेगावाट क्षमता वाली 22 परियोजनाएं, केन्द्रीय क्षेत्र (राष्ट्रीय जल विद्युत निगम): 2,009 मेगावाट क्षमता वाली सात परियोजनाएं, निजी क्षेत्र (लघु आईपीपी): 42.50 मेगावाट क्षमता वाली चार परियोजनाएं

अपनी विद्युत आवश्यकता को पूरा करने में अक्षम था और केन्द्रीय उत्पादन स्टेशन (सीजीएस) के साथ लम्बी अवधि पीपीए⁵¹ के माध्यम से विद्युत खरीद रहा था।

विद्युत का एक छोटा सा हिस्सा भी विभिन्न अल्पकालिक तंत्रों के माध्यम से ट्रेन्जेक्टड किया गया था जैसे विद्युत एक्सचेंज, बैंकिंग और बैलेंसिंग बाजार तंत्र के माध्यम व्यापार अर्थात् अनियमित आदान-प्रदान (यूआई⁵²)।

सीजीएस से आवंटन ने अधिकांश विद्युत आपूर्ति में योगदान दिया, यद्यपि जेकेपीडीडी ने 15 स्टेशनों⁵³ से आवंटित नहीं की गई विद्युत भी प्राप्त की है।

2.3.2 संगठनात्मक ढांचा

जेकेपीडीडी प्रधान सचिव (विद्युत) जम्मू और कश्मीर सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण के तहत विभिन्न विंगों के माध्यम से अपने कार्यों का निष्पादन करता है। जेकेपीडीडी की वाणिज्यिक और सर्वेक्षण विंग विद्युत खरीद, विद्युत अनुसूचीकरण और राज्य लोड प्रेषण केन्द्र (एसएलडीसी) के परिचालन प्रबंधन के लिए उत्तरदायी है। इलेक्ट्रिक अनुरक्षण और ग्रामीण विद्युतीकरण (ईएम एंड आरई) विंग जम्मू और कश्मीर प्रांत में वितरण को देखती है और राज्य में राजस्व संग्रहण के लिए उत्तरदायी है।

2.3.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि क्या:

- दीर्घ/ लघु अवधि के आधार पर विद्युत की खरीद विद्युत खरीद लागत की इष्टतमीकरण के लिए विवेकपूर्ण ढंग से नियोजित किया गया था;
- बोली की पूर्व-बोली नियोजन, संवीक्षा/ मूल्यांकन पर्याप्त थी और विद्युत मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी किए गए बोली दिशानिर्देशों के अनुसार और निष्पादित पीपीए स्थापित दिशानिर्देशों के अनुरूप थे;
- विद्युत खरीद बिलों के भुगतान में वित्तीय प्रबंधन कुशल एवं प्रभावी था;
- पीपीए में प्रावधान विद्युत की उपयोगिता के हित में थे और उनके निबंधन एवं शर्तों के अनुसार परिचालन में थे;

51 सात वर्षों से अधिक समय के लिए पीपीए

52 यूआई अनुसूचित विद्युत के प्रति अधिक/ कम आहरण है

53 सिपत-I: 1,980 मेगावाट; सिपत-II: 1,000 मेगावाट; मॉडा-I: 500 मेगावाट; विंध्याचल-I: 1,280 मेगावाट; विंध्याचल-II: 1,000 मेगावाट, विंध्याचल-III: 1,000 मेगावाट; विंध्याचल-IV: 500 मेगावाट; विंध्याचल-V: 500 मेगावाट; कोरबा-I: 2,000 मेगावाट; कोरबा-III: 500 मेगावाट; टीएपीएस 3 और 4: 1,080 मेगावाट; केएपीएस: 440 मेगावाट; सिंगरौली: 2,000 मेगावाट; एपीसीपीएल झज्जर: 1,500 मेगावाट और एनसीटीपी-II: 980 मेगावाट

- खरीद लागत और राजस्व संग्रहण के बीच अंतर कम करने के लिए परिचालन दक्षता हासिल की गई थी जैसे एटी एंड सी⁵⁴ नुकसानों के नियंत्रण में कमी, बिलिंग और संग्रह दक्षता में सुधार, टैरिफ संरचना को संशोधित करना, क्रॉस सब्सिडी को कम करना आदि; और
- एक प्रभावी निगरानी तंत्र और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली लागू थी।

2.3.4 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड को लेखापरीक्षा उद्देश्यों की प्राप्ति के निर्धारण के लिए निम्नलिखित स्रोतों से लिया गया था:

- जम्मू और कश्मीर (जे एंड के) विद्युत अधिनियम, 2010; राष्ट्रीय विद्युत योजना और राष्ट्रीय टैरिफ नीति;
- समय-समय पर केन्द्रीय विद्युत नियामक आयोग (सीईआरसी), जम्मू और कश्मीर (जे एंड के) राज्य विद्युत नियामक आयोग (जेकेएसईआरसी) द्वारा जारी किए गए उत्पादन स्टेशनों के लिए टैरिफ आदेश;
- मार्च 2009 में विद्युत मंत्रालय द्वारा जारी किए गए मॉडल विद्युत खरीद करार सहित मानक बोली दस्तावेज;
- विद्युत खरीद, टैरिफ निर्धारण और अधिनिर्णयन मामलों के संबंध में सीईआरसी/जेकेएसईआरसी द्वारा समय-समय पर जारी किए गए नियम; और
- जेकेएसपीडीसीएल और सीजीएस के साथ जेकेपीडीडी द्वारा किए पीपीए।

2.3.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्य पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा में चयनित पीपीए की संवीक्षा और ठेका से संबंधित मामलों की जांच, पीपीए का क्रियान्वयन, जेकेएसईआरसी का अनुमोदन/ आदेश, एसएलडीसी में मांग और आपूर्ति के आगे निर्धारण, और विद्युत आपूर्ति के लिए विद्युत उत्पादनों द्वारा सृजित बिलों और भुगतान शामिल किया गया। लेखापरीक्षा जांच में प्रशासनिक विभाग, विद्युत विकास आयुक्त, मुख्य अभियंता वाणिज्यिक और सर्वेक्षण और ईएम एंड आरई विंग के प्रांतीय मुख्य अभियंताओं के रिकॉर्डों की संवीक्षा शामिल है। राज्य संग्रह के लिए निष्पादन लेखापरीक्षा ने नमूना ईएम एंड आरई डिवीजनों में बिलिंग सटीकता का निर्धारण करने के लिए डेटा निष्कर्ष और पूछताछों के माध्यम से इलेक्ट्रॉनिक बिलिंग डेटा का विश्लेषण किया।

⁵⁴ सकल तकनीकी और वाणिज्यिक

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मानदंडों, कार्यक्षेत्र, सीमा और कार्य पद्धति पर चर्चा करने के लिए एक एन्ट्री कॉन्फ्रेंस दिसम्बर 2016 में जम्मू और कश्मीर सरकार के प्रधान सचिव के साथ आयोजित किया गया था। निष्पादन लेखापरीक्षा जनवरी 2017 और मई 2017 के बीच की गई थी। 1994 और 2017 के बीच क्रियान्वित कुल 58 दीर्घ अवधि/ मध्यम अवधि पीपीए में से 2012-17 की अवधि के दौरान ₹8,492.69 करोड़ (परिशिष्ट-2.3.1) के व्यय को शामिल करते हुए 21 पीपीए का चयन यादृच्छिक नमूनाचयन आधार पर विस्तृत जांच के लिए किया गया था। लेखापरीक्षा नमूना में (क) 2012-13 से 2016-17 की समीक्षा अवधि के दौरान क्रियान्वित सभी आठ पीपीए (ख) समीक्षा अवधि के दौरान शुरू की गई परियोजनाओं के संबंध में पांच पीपीए और (ग) उनके क्रियान्वयन के समय पहले से परिचालित परियोजनाओं के संबंध में आठ पीपीए शामिल है। 32 ईएम एंड आरआई डिवीजनों में से, 14 डिवीजनों⁵⁵ से समीक्षा अवधि के दौरान संग्रहित ₹5,831.62 करोड़ की राशि को शामिल करते हुए प्रभावी बिलिंग और राजस्व संग्रहण के निर्धारण के लिए यादृच्छिक रूप से चयन किया गया था। एक्जिट कॉन्फ्रेंस 22 नवम्बर 2017 को प्रधान सचिव विद्युत विकास विभाग के साथ आयोजित की गई थी और विभाग की प्रतिक्रिया को उपयुक्त स्थानों पर शामिल किया गया है।

2.3.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.3.6.1 राज्य में विद्युत खरीद की स्थिति

2012-13 से 2016-17 के दौरान दीर्घ अवधि, लघु अवधि के आधार पर और यूआई तंत्र के माध्यम से जेकेपीडीडी द्वारा खरीदी गई विद्युत का विवरण नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.3.2: विद्युत खरीद का विवरण

क्र. सं.	विवरण	यूनिट	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
1.	राज्य स्रोतों से दीर्घ अवधि विद्युत खरीद	एमयू	2,598.02	2,443.91	2,960.60	3,156.56	4,171.71
		प्रति यूनिट दर	2.42	2.13	2.30	2.15	2.40
2.	कुल खरीद की प्रतिशतता (1/12*100)	प्रतिशत	21	19	21	22	27
3.	केन्द्रीय उत्पादन स्टेशनों से दीर्घ/ मध्यम अवधि की विद्युत खरीद	एमयू	8,950.72	9,399.12	10,533.50	1,1092.24	11,242.08
		प्रति यूनिट दर	3.12	3.50	3.51	3.77	3.36
4.	कुल खरीद की प्रतिशतता (3/12*100)	प्रतिशत	74	74	74	76	73

⁵⁵ जम्मू प्रांत: ईएम एंड आरआई डिवीजन-I, II, III (जम्मू), विजयपुर, रियासी, राजौरी और उधमपुर; कश्मीर प्रांत: डिवीजन-I और IV (श्रीनगर), अवंतीपुरा, पुलवामा, अनंतनाग, बडगाम और बारामूला

क्र. सं.	विवरण	यूनिट	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
5.	केन्द्रीय/ राज्य क्षेत्र से कुल विद्युत खरीद (1+3)	एमयू	11,548.74	11,843.03	13,494.10	14,248.80	15,413.79
6.	लघु अवधि खरीद	एमयू	423.12	534.23	349.97	271.39	561.19
		प्रति यूनिट दर	4.59	3.04	3.48	3.53	3.01
7.	लघु अवधि बिक्री	एमयू	0	-138.39	-197.69	-267.44	-260.58
8.	बैंकिंग	एमयू	183.84	422.79	180.69	617.57	-287.02
9.	यूआई/ डीएसए (+)	एमयू	274.03	224.01	389.11	0	201.98
		प्रति यूनिट दर	3.829	2.637	4.282	0	5.295
10.	यूआई/ डीएसए (-)	एमयू	-309.71	-130.82	-69.98	-258.20	-203.36
		प्रति यूनिट दर	2.02	0.54	0.96	0.57	0.24
11.	प्रतिशत (यूआई/ लघु अवधि) कुल खरीद के लिए $(6+9/12) \times 100$	प्रतिशत	5.75	5.94	5.22	1.86	4.95
12.	कुल खरीद	एमयू	12,120.02	12,754.85	14,146.20	14,612.12	15,426.00

(स्रोत: राज्य लोड प्रेषण केन्द्रों द्वारा अनुरक्षित डाटा)

जेकेपीडीडी ने विभिन्न स्रोतों से दीर्घ अवधि ठेकों और आकस्मिकता के आधार पर 2012-17 के दौरान ₹24,299 करोड़ की लागत पर 69,059.19 एमयू (राज्य में संचालित सात नेशनल हाइड्रोलेक्ट्रिक पावर कारपोरेशन (एनएचपीसी) परियोजनाओं से 6,161.170 एमयू की मुफ्त विद्युत सहित) की खरीद की।

सीजीएस से खरीदी गई विद्युत 2012-13 से 2015-16 के दौरान कुल खरीद का 74 और 76 प्रतिशत के बीच और 2016-17 के दौरान मामूली रूप से घटकर 73 प्रतिशत रह गई, जो 2015-16 के दौरान शुरू की गई राज्य की स्वामित्व वाले बगलीहार हाइड्रो इलेक्ट्रिक प्रोजेक्ट चरण-II (बीएचईपी-II) से 450 मेगावाट के कारण है।

यूआई सहित लघु अवधि खरीद भी 2012-13 से 6 प्रतिशत से घटकर 2016-17 में पांच प्रतिशत और 2015-16 के दौरान सबसे कम (दो प्रतिशत) रहीं थीं।

2.3.6.2 विद्युत की बिक्री से राजस्व और विद्युत की खरीद पर व्यय

जेकेपीडीडी जम्मू और कश्मीर आपूर्ति संहिता 2011 के प्रावधानों के अनुसार विभिन्न उपभोक्ताओं को ऊर्जा की आपूर्ति करता है। जेकेएसईआरसी द्वारा निर्धारित टैरिफ की प्रचलित दरों के आधार पर, प्रत्येक श्रेणी के उपभोक्ता के लिए ऊर्जा की दर लागू की जाती है अवधि 2012-13 से 2016-17 के दौरान विद्युत की बिक्री (बिजली शुल्क सहित) से अर्जित राजस्व और विद्युत खरीद पर व्यय की स्थिति नीचे दर्शाई गई है:

तालिका-2.3.3: विद्युत खरीद पर व्यय के साथ-साथ विद्युत की बिक्री से राजस्व की स्थिति
(₹ करोड़ में)

वर्ष	जेकेपीडीडी द्वारा प्रस्तुत किए गए निवल एआरआर ⁵⁶	जेकेएसईआरसी द्वारा अनुमोदित एआरआर	विद्युत खरीद पर व्यय	विद्युत की बिक्री से कुल राजस्व	विद्युत खरीद पर राजस्व घाटा	राजस्व अंतर की प्रतिशतता
1	2	3	4	5	6=(4-5)	7=6/4*100
2012-13	4,105	3,699	4,082	1,682	2,400	59
2013-14	5,180	3,814	4,471	1,757	2,714	61
2014-15	5,468	4,150	5,153	1,814	3,339	65
2015-16	5,780	4,664	5,403	2,012	3,391	63
2016-17	6,384	5,472	5,190	2,163	3,027	58
कुल			24,299	9,428	14,871	

(स्रोत: जेकेएसईआरसी को प्रस्तुत एआरआर और विभागीय अभिलेख)

विद्युत खरीद पर व्यय और विद्युत की बिक्री से प्राप्त किए गए राजस्व के बीच अंतर 2012-17 की अवधि के दौरान 58 और 65 प्रतिशत के बीच रहा। राज्य को 2012-17 के दौरान ₹14,871 करोड़ का विद्युत खरीद घाटा उठाना पड़ा, जबकि 2012-17 के दौरान विद्युत खरीद पर किए गए ₹24,299 करोड़ के व्यय के प्रति, विद्युत की बिक्री से राजस्व की प्राप्ति केवल ₹9,428 करोड़ थी। विद्युत खरीद लागत और विद्युत की बिक्री से राजस्व की प्राप्ति के बीच अंतर को विद्युत खरीद लागत और खराब बिलिंग संग्रहण दक्षता, उच्च वितरण घाटे, अनियमित टैरिफ संशोधनों और अक्षम सतर्कता तंत्र सहित परिचालन अकुशलता के गैर-अनुकूलन के लिए उत्तरदायी ठहराया गया जैसा कि आगे के पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

2.3.7 विद्युत खरीद योजना

विभाग का विद्युत खरीद व्यय सबसे बड़ा योगदानकर्ता है, जो वर्ष की सकल राजस्व आवश्यकता (एआरआर) का लगभग 80 प्रतिशत से अधिक है। विद्युत खरीद लागत को कम करने में मदद करने के लिए विवेकपूर्ण अनुमान, नियोजन और प्रबंधन के माध्यम से व्यय के अनुकूलन की आवश्यकता होती है। लेखापरीक्षा ने विद्युत खरीद के नियोजन में निम्नलिखित कमियां पाई गईं जो विद्युत खरीद लागत में वृद्धि का कारण थीं।

2.3.7.1 विद्युत खरीद नीति/ दीर्घ अवधि-लघु अवधि योजना की अनुपस्थिति

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विद्युत खरीद नीति नहीं थी, जो विद्युत खरीद की लागत के अनुकूलन के लिए विद्युत खरीद और प्रबंधन के लिए रणनीति को परिभाषित कर सकती थी। मसौदा विद्युत खरीद नीति (जुलाई 2015) को अंतिम रूप

⁵⁶ कुल राजस्व आवश्यकताएँ

देने में विलम्ब के कारण, बोली मार्ग के माध्यम से मध्यम अवधि में विद्युत की खरीद से संबंधित मामले, जेकेएसपीडीसीएल द्वारा पीकिंग विद्युत का प्रबंधन, कस्टमाइज्ड बैंकिंग, वास्तविक समय में यूआई/ अन्तर निपटान तंत्र (डीएसएम), नवीकरणीय खरीद दायित्व (आरपीओ) की प्राप्ति आदि अनिर्णीत रह गए।

जेकेएसपीडीसीएल के साथ हस्तारित किए गए पीपीए के अनुसार, जेकेपीडीडी ने बीएचईपी-II से विद्युत की 40 प्रतिशत खरीद की थी। चूंकि, शेष 60 प्रतिशत की बिक्री की किसी व्यवस्था को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका है, जेकेपीडीडी को बीएचआईपी-II से उत्पन्न 100 प्रतिशत बिजली को लेना पड़ा, जिसके परिणामस्वरूप उत्तरी ग्रिड से कम आहरण किया गया। हालांकि, विद्युत की उपलब्धता में वृद्धि की वजह से, जेकेपीडीडी ने अन्य पीपीए का पुनरीक्षण नहीं किया है ताकि उनमें से मौजूदा की संभावना का पता लगाया जा सके और जिससे उत्तरी ग्रिड से कम आहरण को दूर किया जा सके।

जेकेएसपीडीसीएल ने ₹3.89 प्रति यूनिट पर बीएचईपी-II की टैरिफ दर को निर्धारित करने के लिए जेकेएसईआरसी को टैरिफ याचिका दायर की है। हालांकि वार्षिक निर्धारित प्रभार और टैरिफ को अभी तक जेकेएसईआरसी द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया है।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि जेकेएसईआरसी के विद्युत खरीद एवं अधि प्राप्ति विनियमावली, 2005 के प्रावधानों के अनुसार आवश्यक दीर्घकालिक पंचवर्षीय रोलिंग योजना/ लघु अवधि योजना (एआरआर के अलावा), जेकेएसईआरसी से समय-समय पर निर्देशों के बावजूद, खरीद को सुनिश्चित करने के लिए जेकेपीडीडी द्वारा नहीं बनाई गई थी।

वित्त निदेशक, जेकेपीडीडी ने यह स्वीकार करते हुए, कि पंचवर्षीय योजना तैयार नहीं की गई थी, कहा (फरवरी 2017) कि विभाग ने विद्युत खरीद नीति बनाना शुरू किया था। तथ्य यह है कि यद्यपि प्रक्रिया 2015 में शुरू की थी, मसौदा विद्युत नीति दस्तावेज अक्टूबर 2017 तक अनुमोदन के लिए लंबित था। बीएचईपी-II से विद्युत की खरीद के संबंध में, यह कहा (अक्टूबर 2017) था कि विद्युत की शेड्यूलिंग के मामले को जेकेएसपीडीसीएल के साथ उठाया गया था।

2.3.7.2 विद्युत की आवश्यकताओं के अनुचित अनुमान के परिणामस्वरूप अधिक आहरण और परिणामतः ₹437.56 करोड़ का अतिरिक्त व्यय

जेकेपीडीडी एआरआर के रूप में अपनी वार्षिक मांग पूर्वानुमान का प्रस्ताव देता है, जिसके आधार पर जेकेएसईआरसी विद्युत की खरीद के स्रोतों और लागत को मंजूरी देता है। 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान, 18वें इलेक्ट्रिक पावर सर्वे के

आधार पर राज्य के लिए निर्धारित विद्युत की मांग, जेकेएसईआरसी द्वारा अनुमोदित विद्युत की खरीद और राज्य में खरीदी गई वास्तविक विद्युत (स्व उत्पादन सहित) को नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.3.4: वास्तविक खरीद की तुलना में जेकेएसईआरसी द्वारा अनुमोदित विद्युत की खरीद की स्थिति

(आंकड़े एमयू में)

वर्ष	18वीं ईपीएस में अप्रतिबंधित मांग का निर्धारण	एआरआर में खरीद का अनुमान	जेकेएसईआरसी द्वारा अनुमोदित की गई खरीद	वास्तविक विद्युत खरीद	एआरआर में अनुमानित के साथ-साथ अतिरिक्त खरीद	जेकेएसईआरसी द्वारा अनुमोदित के साथ-साथ अधिक खरीद (प्रतिशत)
1	2	3	4	5	6=5-3	7=5-4
2012-13	14,425	11,071	10,886	12,120	1,049 (9)	1,234 (11)
2013-14	14,872	11,879	10,485	12,754	875 (7)	2,269 (22)
2014-15	15,333	13,267	11,546	14,146	879 (7)	2,600 (23)
2015-16	15,808	12,364	12,119	14,612	2,248 (18)	2,493 (21)
2016-17	16,298	13,419	12,948	15,426	2,007 (15)	2,478 (19)

(स्रोत: जेकेएसईआरसी द्वारा जारी एआरआर पर आदेश और एसएलडीसी के अभिलेख)

यह पाया गया है कि जेकेपीडीडी वास्तविक आवश्यकताओं का पूर्वानुमान नहीं लगा सका और खरीदी गई विद्युत की अनुमानित और वास्तविक मात्रा के बीच अंतर सात से 18 प्रतिशत के बीच रहा। यह इस तथ्य के लिए जिम्मेदार ठहराया जा सकता है कि विभाग के पास सटीक अनुमानों के लिए परिष्कृत लोड पूर्वानुमान उपकरणों की कमी थी।

इसके अलावा, जेकेएसईआरसी द्वारा अनुमोदित खरीद के साथ तुलना में, 2012-17 के दौरान 11 से 23 प्रतिशत के बीच वास्तविक विद्युत खरीद अधिक की गई जो अधिक आहरण और लघु अवधि आपातकालीन खरीद के माध्यम से ली।

जेकेपीडीडी ने 2012-17 के दौरान 2,139.90 एमयू को विद्युत खरीद नियमावली (2005) के उल्लंघन में ₹3.01 और ₹4.59 के बीच यूनिट दरों पर लघु अवधि बाजार में ₹743 करोड़ से खरीदा जिसे जेकेएसईआरसी के निर्देशों के अनुसार प्रतिस्पर्धी बोली के माध्यम से केवल आपातकालीन सहायता के लिए लघु अवधि विद्युत की खरीद की आवश्यकता पर ही खरीदना चाहिए था। इसने ग्रिड से भी 1,089.13 एमयू ज्यादा विद्युत खरीदी और यूआई/ डीएसए⁵⁷ शुल्कों के स्वरूप कारण 2012-17 की अवधि के दौरान ₹437.56 करोड़ का भुगतान किया।

⁵⁷ यूआई/ विपथन निपटान खाता प्रभार एक निर्धारित आवृत्ति/ मात्रा सीमा से परे ग्रिड से अधिक आहरण और कम आहरण के अंतर्गत रोकने के लिए एक निवारक के रूप में विद्युत के अंतरराज्यीय पारेषण पर लागू शुल्क है।

वित्त निदेशक, जेकेपीडीडी ने कहा (अक्टूबर 2017) कि लघु अवधि बाजार में विद्युत खरीद के लिए उचित प्रक्रियात्मक औपचारिकताओं का उपयोग किया गया था। जवाब तथ्यों पर आधारित नहीं है क्योंकि प्रतिस्पर्धी बोली का 2016-17 से सहारा लिया गया था। कार्यकारी अभियंता (ईई) लोड प्रेषण और मीटर जांच डिविजन (एलडी एंड एमटी) और वित्त निदेशक, जेकेपीडीडी ने कहा (मई, अक्टूबर 2017) कि एकीकृत लोड प्रेषण और संचरण (यूएलडीसी-II) परियोजना कार्यान्वयन के तहत थी और सटीकता में वृद्धि के लिए किसी मानवीय हस्तक्षेप के बिना अनुमानित बनाने के लिए वास्तविक समय के डाटा उपलब्ध होंगे। एक्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान यह कहा (नवम्बर 2017) गया था कि विभाग वास्तविक समय के आधार पर यूआई पथ को आईटी सक्षम किए गए सॉफ्टवेयर आधारित पर्यवेक्षण नियंत्रण और डाटा अधिग्रहण (एससीएडीए) की तैनाती पर विचार कर कहा था।

2.3.7.3 ट्रेडर के माध्यम से राज्य में उत्पादित बिजली की खरीद- ₹97.77 करोड़ की हानि

जेकेपीडीडी ने परियोजना के वाणिज्यिक परिचालन आरंभ होने की तिथि से 20 वर्षों की प्रभावी अवधि के लिए राज्य स्वामित्व वाली जल विद्युत परियोजना⁵⁸ से कुल बिजली (225 एमडब्ल्यू) का 50 प्रतिशत खरीदने हेतु जेकेएसपीडीसीएल के साथ एक पीपीए हस्ताक्षरित किया (दिसम्बर 2000)। डिलीवरी पॉइंट पर परियोजना द्वारा उत्पादित बिजली के शेष 50 प्रतिशत की बिक्री के लिए जेकेएसपीडीसीएल तथा पावर ट्रेडिंग कॉरपोरेशन (पीटीसी) इंडिया लिमिटेड के बीच अन्य पीपीए (अक्टूबर 2008) तथा समझौता जापन (एमओयू) (नवम्बर 2006) हस्ताक्षरित किया गया। करार और बैठक के कार्यवृत्त (नवम्बर 2008) के अनुसार, पीटीसी 12 वर्ष की अवधि के लिए दीर्घावधि आधार पर सकल क्षमता का 150 मेगावाट बेचेगा। सकल क्षमता का शेष 75 मेगावाट, प्रत्येक वर्ष सर्दी के महीनों (नवम्बर, दिसम्बर, जनवरी और फरवरी) के अलावा राज्य के बाहरी क्रेताओं को लघु अवधि के आधार पर बेचा जाएगा। इस दौरान इसे जेकेपीडीडी को ₹3.60 प्रति इकाई की दर से कम पर नहीं बेचा जाएगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि जेकेपीडीडी ने 2014-15 से वर्षभर 75 मेगावाट ऊर्जा की खरीद की, लेकिन इसने बाध्यकारी करार के बाहर आठ महीनों के लिए क्रय की गई बिजली के लिए पीटीसी से दरों पर मोलभाव नहीं किया और उच्च दरों पर बिजली दरों पर लगातार भुगतान किया। उत्तर में इसकी पुष्टि की गई (अक्टूबर 2017) कि चूंकि ग्रीष्म के महीनों के दौरान राज्य के पास अधिशेष बिजली थी, जिसे आईईएक्स पर बेचा गया।

⁵⁸ बीएचईपी स्टेज I (450 एमडब्ल्यू)

2014-15 से 2016-17 के दौरान मार्च से अक्टूबर माह में जेकेपीडीडी ने 725.71 एमयू की अधिशेष विद्युत का विक्रय किया और ₹97.77 करोड़ की गई हानि वहन निम्नानुसार है:

तालिका-2.3.5: ट्रेडर के माध्यम से विद्युत की खरीद के कारण हानि

वर्ष	पीटीसी के माध्यम से बीएचईपी-1 से क्रय की गई विद्युत (मार्च से अक्टूबर) (एमयू में)	विद्युत क्रय की औसत दर (₹ प्रति ईकाई)	पीटीसी/आईईएक्स को बेची गई विद्युत (एमयू में)	पीटीसी/आईईएक्स को बेची गई विद्युत की औसत दर (₹ प्रति ईकाई)	अंतर (₹ प्रति ईकाई)	हानि (₹ करोड़ में)
1	2	3	4	5	6=3-5	7=4x6
2014-15	399.92	3.60	197.69	2.87	0.73	14.43
2015-16	407.19	3.60	267.44	2.14	1.46	39.04
2016-17	303.07	3.60	260.58	1.90	1.70	44.30
जोड़	1,110.18		725.71			97.77

(स्रोत: स्टेट लोड डिस्पैच सेंटर द्वारा अनुरक्षित रिकॉर्ड)

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (नवम्बर 2017), मुख्य अभियंता वाणिज्य एवं सर्वेक्षण विंग द्वारा यह कहा गया कि बिजली सौंपने और दरों में मोलभाव करने हेतु यह मामला पीटीसी के समक्ष प्रस्तुत किया गया था।

2.3.7.4 ₹304.67 करोड़ का परिहार्य भुगतान

कैपेसीटर बैंक करंट प्रवाह और वोल्टेज को नियमित करके पावर फैक्टर⁵⁹ को सुधारते हैं। सामान्य से कम वोल्टेज गिरने के दौरान, कैपेसीटर बैंकों की उपयुक्त क्षमता यदि प्रणाली में उपलब्ध हो, तो वह वोल्टेज प्रोफाइल को सुधारती है और ऊर्जा का अपव्यय घटाती है, इस प्रकार ऊर्जा की बचत होती है।

रिकॉर्ड दर्शाते हैं कि जेकेपीडीडी ने 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान प्रतिघाती ऊर्जा प्रभारों⁶⁰ के प्रति उत्तरी क्षेत्र लोड प्रेषण केन्द्र (एनआरएलडीसी) को ₹302.92 करोड़ (₹110.51 करोड़ के अधिभार सहित) का भुगतान किया। यदि विभाग ने पावर फैक्टर सुधार के लिए कैपेसीटर बैंकों के संस्थापन हेतु समुचित कदम उठाए होते तो इसे घटाया जा सकता था। राज्य में उप-स्टेशन स्तर पर 132/ 33 केवी पर 1,155.34 मिलियन वोल्ट एम्पीयर रिएक्टिव (एमवीएआर) शंट कैपेसीटर की अनुमानित आवश्यकता के प्रति शंट कैपेसीटर की संस्थापित क्षमता केवल 450.96 एमवीएआर ही थी (मार्च 2017)।

⁵⁹ एपेरेट पावर (केवीए) के प्रति एक्टिव पावर (केडब्ल्यू) का अनुपात

⁶⁰ प्रतिघाती ऊर्जा प्रभार है, जो निष्क्रिय विद्युत या विद्युत जो ग्राहक या विद्युत जो ग्राहक लोड स्रोत पर कमी के कारण बनती है, का प्रभार होता है

इसके अतिरिक्त, संकुलित ट्रांसमिशन कॉरिडोर के माध्यम से ग्रिड से निकासी को रोकने और रियल टाइम ग्रिड परिचालनों को सुधारने हेतु सीईआरसी (रियल टाइम परिचालनों में संकुलन करने के उपाय) विनियम, 2009 सिस्टम ऑपरेटर को संकुलन कारक ग्रिड अवयवों पर रियल टाइम में संकुलन प्रभार लगाने का अधिकार देता है। जेकेपीडीडी ने संकुलित कॉरिडोर से विद्युत निकासी की, जिसके परिणामस्वरूप वर्ष 2013-16 के दौरान एनआरएलडीसी द्वारा ₹1.75 करोड़ का संकुलन प्रभार लगाया गया।

निदेशक वित्त, जेकेपीडीडी ने कहा (अक्टूबर 2017) कि जेकेपीडीडी कैपेसिटर बैंक के संस्थापन और क्षमता/ संकुलन प्रभारों में अतिरिक्त कमी लाने के लिए ट्रांसमिशन अवसंरचना के सुदृढीकरण की प्रक्रिया में था। संकुलन प्रभारों के भुगतान के संबंध में, यह कहा गया (मई 2017) कि विद्युत अनुसूचीकरण में उच्च परिशुद्धता लाने और कोष को किसी हानि से बचाने के लिए विद्युत प्रबंधन के लिए निविदा तैयार की जा रही थी।

2.3.8 नवीकरण क्रय बाध्यता (आरपीओ) के लक्ष्यों का प्राप्त न किया जाना

जे एंड के विद्युत अधिनियम, 2010 के प्रावधानों के अंतर्गत राज्य विद्युत विनियमन आयोग, ऊर्जा के नवीनीकरण स्रोतों से विद्युत के सह-उत्पादन और उत्पादन को प्रोत्साहित करेगी और राज्य के कुल उपभोग के प्रतिशत के रूप में ऐसे स्रोतों से क्रय विद्युत का प्रतिशत विनिर्दिष्ट करेगा। यदि नवीनीकरण स्रोतों से वास्तविक क्रय में विनिर्दिष्ट प्रतिशत से कमी आती है तो बाह्य सत्त्वों को नवीनीकरण ऊर्जा प्रमाणपत्र (आरईसी) खरीदने की आवश्यकता होगी।

जेकेएसईआरसी द्वारा नवीनीकरण अधिग्रहण बाध्यताएं पूर्ण करने के लक्ष्य निम्नानुसार निर्धारित किए गए हैं:

तालिका-2.3.6: नवीनीकरण ऊर्जा का विवरण

(आंकड़े एमयू में)

वर्ष	लक्ष्य			प्राप्तियां			कमी			सौर इतर में कमी प्रतिशत
	सौर	सौर इतर	जोड़	सौर	सौर इतर	जोड़	सौर	सौर इतर	जोड़	
2012-13	कोई लक्ष्य प्रस्तावित नहीं									
2013-14	31	590	621	शून्य	254.00	254.00	31	336.00	367.00	57
2014-15	77	538	615	शून्य	164.14	164.14	77	373.86	450.86	69
2015-16	170	678	848	शून्य	148.40	148.40	170	529.60	699.60	78
2016-17	129	842	971	शून्य	169.06	169.06	129	672.94	801.94	80

(स्रोत: जेकेएसईआरसी द्वारा जारी एपीआर पर आदेश)

लेखापरीक्षा ने पाया कि सौर-ग्रिड से किसी ग्रिड के जुड़े न होने के कारण 2013-17 के दौरान नवीनीकरण स्रोतों से विद्युत की खरीद के लिए जेकेएसईआरसी

द्वारा निर्धारित सौर आरपीओ लक्ष्यों को जेकेपीडीडी प्राप्त नहीं कर पाया। जेकेएसपीडीसीएल के मिनी-हाईडल स्टेशनों से लक्ष्य का केवल 20 से 43 प्रतिशत का सौर-इतर आंशिक लक्ष्य प्राप्त किया जा सका, जो 2013-17 की अवधि के दौरान अधिकतम 80 प्रतिशत की कमी को दर्शाता है। नवीनीकरण खरीद लक्ष्यों को प्राप्त न कर पाना स्वच्छ और सतत ऊर्जा स्रोतों के विकास में विभाग की तैयारी में कमी को दर्शाता है, जिसमें निकट भविष्य में स्वच्छ एवं मितव्ययी ऊर्जा के लिए सार्वभौमिक पहुंच सुनिश्चित करने के लिए संयुक्त राष्ट्र (यूएन) सतत विकास लक्ष्य (एसडीजी) प्राप्त करने के लिए तैयारी न कर पाने का जोखिम निहित है।

यह बताने पर, कार्यकारी अभियंता (एलडी एंड एमटी) ने सौर आरपीओ तथा सौर-इतर लक्ष्यों की आंशिक प्राप्ति के संबंध में लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए कहा (मई 2017) कि सौर उद्यान और ग्रिड से जुड़े छूट पर लगाये जाने वाले सौर संयंत्र स्थापित करके आगामी दो वर्षों में विशाल सौर क्षमता का वर्धन करना परिकल्पित है। निदेशक वित्त, डीकेपीडीडी ने कहा (अक्टूबर 2017) कि वर्ष 2019 तक आरपीओ लक्ष्य की प्राप्ति के लिए वर्धित क्षमता समुचित होगी। तथापि, यह तथ्य, शेष रह जाता है कि जेकेपीडीडी ने राज्य में 1,11,000 मेगावाट की महत्त्वपूर्ण सौर क्षमता के बावजूद भी नवीनीकरण ऊर्जा समेकन के लिए आवश्यक नियोजन नहीं किया/न ही इन्होंने जेकेएसईआरसी द्वारा विनिर्दिष्ट आरपीओ को पूर्ण करने हेतु सम्यक योजना बनाई और न ही समय-समय पर समिति के संबंधित विनियमों और निदेशों के अनुपालन को सुनिश्चित करने हेतु नवीनीकरण ऊर्जा की वार्षिक निश्चित बाध्यता पूर्ण करने हेतु अलग खाता ही खोला।

2.3.9 विद्युत क्रय बिलों में वित्तीय प्रबंधन

लेखापरीक्षा ने निधियों के नियोजन, नियंत्रण और प्रबंधन में कमियां पाई गईं जिसके परिणामतः ₹1,453.93 करोड़ के परिहार्य भुगतान किए गए तथा ₹297.92 करोड़ की छूट का का परित्याग हुआ जिसका विवरण आगामी पैराग्राफों में दिया गया है:

2.3.9.1 निधियां जारी करने में विलम्ब तथा भुगतान करने हेतु वित्तीय प्रबंधों के मौजूद न होने के परिणामतः ₹1,420.26 करोड़ का परिहार्य भुगतान और ₹297.92 करोड़ की छूट का परित्याग

सीईआरसी के टैरिफ विनियम अधिसूचना⁶¹ (मार्च 2004) की शर्तों और निबंधनों के प्रावधानों के अनुसार, साख पत्रों (एलसी) के माध्यम से क्षमता प्रभारों और ऊर्जा प्रभारों के बिल के भुगतान के लिए दो प्रतिशत की छूट अनुमत है। यदि उत्पादन कंपनी द्वारा बिल प्रस्तुतिकरण के एक माह की अवधि के भीतर एलसी के अतिरिक्त

⁶¹ सं. एल-7/25(v)/2003-सीईआरसी दिनांक 26.3.2004 को जारी

किसी अन्य प्रकार से भुगतान किया जाता है तो एक प्रतिशत की छूट ही अनुमत है। विलंबित भुगतानों के लिए उत्पादनकर्ता कंपनी द्वारा 1.25 प्रतिशत प्रतिमाह का अधिभार लगाने का प्रावधान है।

रिकॉर्ड दर्शाते हैं कि इस तथ्य के बावजूद भी कि राज्य बाहरी स्रोतों से विद्युत की खरीद करता है, फिर भी जेकेपीडीडी ने छूट प्राप्त करने की सुविधा का लाभ नहीं उठाया और परिणामतः 2012-17 की अवधि के दौरान ₹297.92 करोड़ की छूट प्राप्त नहीं की जा सकी।

2012-17 की अवधि के दौरान जेकेपीडीडी को विलंबित भुगतान के कारण ₹1,420.26 करोड़ के अतिरिक्त अधिभार का वहन करना पड़ा जैसा कि निम्नलिखित तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका-2.3.7: विद्युत खरीद बिलों के भुगतान की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आदि बकाया शेष	मूल राशि	अधिभार	कुल राशि	किया गया भुगतान	शेष
2012-13	2,049.73	3,866.84	110.05	6,026.62	3,668.40	2,358.22
2013-14	2,921.70*	4,278.38	169.92	7,370.00	3,336.47	4,033.53
2014-15	4,033.53	4,887.77	318.84	9,240.14	4,202.66	5,037.48
2015-16	5,037.48	4,812.10	481.53	10,331.11	5,925.48	4,405.63
2016-17	4,405.63	5,279.41	339.92	10,024.96	6,089.93	3,935.03
कुल			1,420.26			

*सीजीएस के साथ लोड डिस्पैच डिवीजन द्वारा आंकड़ों के मिलान के कारण 2012-13 के अंतशेष और 2013-14 के आदि शेष के बीच में अंतर (स्रोत: एसएलडीसी द्वारा अनुरक्षित रिकॉर्ड)

यह भी देखा गया कि वित्त विभाग विद्युत परियोजनाओं के लिए जल प्रयोग प्रभारों से संबंधित निधि गठित करने हेतु प्राधिकृत था (अक्टूबर 2012)। इस निधि का प्रयोग विशेषरूप से हाईडल परियोजनाओं को स्थापित करने के उद्देश्य से किया जाना था, राज्य में पहले से उपलब्ध जल विद्युत, बिजली परियोजना को पुनः खरीदने और राज्य में विद्युत संचरण और वितरण नेटवर्क स्थापित करने में पूंजीगत निवेश करने में विशेष रूप से किया जाना था। राज्य सरकार और उसकी इकाइयों द्वारा विद्युत की खरीद को अक्टूबर 2014 में निधि के एक उद्देश्य के रूप में शामिल किया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जन-स्वास्थ्य, अभियांत्रिकी, सिंचाई तथा बाढ़ नियंत्रण, (पीएचई, आई एंड एफसी) विभाग द्वारा एकत्रित जल उपयोग प्रभार बचत खाते में रखे गए और 342 दिनों के विलंब के बाद वित्त विभाग को प्रेषित किए गए। नीचे दी गई तालिका में पीएचई, आई एंड एफसी द्वारा जल प्रयोग प्रभारों के प्रेषण में वर्ष-वार विलंब को दर्शाया गया है:

तालिका-2.3.8: जल प्रयोग प्रभारों के प्रेषित करने में विलम्ब

(₹ करोड़ में)

वर्ष	विलम्ब के पश्चात वित्त विभाग को प्रेषित राशि				
	3 माह तक	3 से 6 माह	6 से 9 माह	9 से 11 माह	कुल
2011-12	52.96	348.71	131.83	0.00	533.50
2012-13	158.02	427.47	0.00	0.00	585.49
2013-14	567.47	0.00	0.00	0.00	567.47
2014-15	0.00	529.09	0.00	227.94	757.03
2015-16	496.60	9.59	203.93	0.00	710.12
2016-17	798.02	0.00	0.00	0.00	798.02
कुल	2,073.07	1,314.86	335.76	227.94	3,951.63

लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि पीएचई, आई एंड एफसी विभाग द्वारा (27.10.2014 से) 01 से 230 दिनों के बीच की अवधि के लिए ₹2,293.99 करोड़ की राशि के जल प्रयोग प्रभार अपने पास रखे गये थे। यदि वित्त विभाग और जेकेपीडीडी साख पत्र के माध्यम से विद्युत क्रय बिल के भुगतान के लिए इसे लिंक करके प्रभावी रूप से जल उपयोग प्रभारों के भुगतान में सतर्क होते तो, ₹88 करोड़ की छूट और ₹55 करोड़ के अधिभार के रूप में ₹143 करोड़ की अनुमानित राशि की बचत की जा सकती थी।

नौ केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों के संबंध में ₹3,537.55 करोड़⁶² की आंशिक देनदारी का भुगतान मार्च 2016 और अक्टूबर 2016 के बीच एलआईसी/ सार्वजनिक क्षेत्र बैंकों आदि से उधार के माध्यम से उज्जवल डिस्कामन अश्योरेंस योजना (उदय)⁶³ से पूर्ण की गई, फिर भी सीपीएसयू तथा जेकेएसपीडीसीएल के संबंध में मार्च 2017 की समाप्ति तक ₹3,935.03 करोड़ की राशि बकाया थी। जेकेपीडीडी द्वारा पावर ट्रेडिंग कंपनी के परिचालन के लिए प्रक्रिया आरंभ की गई (नवम्बर 2016) तथा अक्टूबर 2017 तक एलसी भुनाई नहीं गई थी।

वित्त निदेशक, जेकेपीडीडी ने आगे कहा (मार्च 2017, अक्टूबर 2017) कि विलम्ब कोषागारों से भुगतान में विलम्ब के कारण हुआ। इसके अतिरिक्त यह कहा गया कि सीपीएसयू को भुगतान करने में होने वाले विलम्ब से बचने के लिए ₹1,000 करोड़ की एलसी सीमा के साथ एक अलग पावर ट्रेडिंग कंपनी (ट्रेडको) स्थापित की जाएगी।

⁶² ₹2,140 करोड़ के बॉन्ड दिनांक 30.03.2016 तथा शेष ₹1,397.55 करोड़ के दिनांक 07.10.2016 को उद्ग्रहित किये गए

⁶³ डिस्कॉम्स के परिचालनात्मक और वित्तीय प्रतिवर्तन के लिए एमओपी, जीओआई द्वारा आरंभ की गई योजना जिसमें वे अपनी विद्युत क्रम देनदारियों का पुनर्भुगतान कर सकें और परिचालनात्मक क्षमता को सुधार सकें

2.3.9.2 भुगतान करने में चूक के कारण ₹33.67 करोड़ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय

सीईआरसी (विद्युत आपूर्ति विनियम) विनियम, 2010 में विद्युत आपूर्ति के विनियम/ बाधित करने का प्रावधान है यदि बकाया देयों के भुगतान में चूक हो या आवश्यक एलसी या अन्य भुगतान सुरक्षा तंत्र मामले में रखरखाव न किया गया हो।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सितम्बर 2015 की समाप्ति तक ₹337.92 करोड़ के बकाया देयों के निपटान न होने के कारण (जिसमें से ₹100 करोड़ की राशि के चेक निकासी हेतु कोषागार में लंबित थे) सतलज जल विद्युतीकरण लिमिटेड (एसजेवीएनएल) ने 1 दिसम्बर 2015 से 30 मई 2016 तक विद्युत नियमन लागू कर दिया, जिसे तदनुरूप मार्च 2016 में उदय में से ₹204.42 करोड़ की आंशिक निधि जारी करने के बाद वापिस ले लिया गया। जेकेपीडीडी को दिसम्बर 2015 से मार्च 2016 तक की अवधि के दौरान निर्धारित प्रभार संयंत्र से कोई विद्युत प्राप्त किए बिना ₹45.20 करोड़ वहन करने पड़े। तथापि, एसजेवीएनएल ने अन्य इकाइयों को विद्युत की बिक्री के कारण ₹11.53 करोड़ के क्रेडिट नोट जारी किए लेकिन फिर भी ₹33.67 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान करना पड़ा।

इसे स्वीकार करते हुए कार्यकारी अभियंता (एलडी एंड एमटी) ने कहा (जून 2017) कि विभाग और सरकार एलसी के निरूपण पर कार्य कर रहे हैं। निदेशक वित्त, जेकेपीडीडी के कहा (अक्टूबर 2017) कि ट्रेडिंग कंपनी के निरूपण के पश्चात इस प्रकार के विनियमनों से बचा जा सकेगा।

2.3.10 पीपीए की प्रकृति और स्थिति

जेकेपीडीडी के पास विद्युत खरीद के लिए 58 पीपीए थे, जिसमें से 52 केन्द्रीय उत्पादन स्टेशनों और छह राज्य स्वामित्व वाले विद्युत विकास निगम से संबंधित थे। इनमें से 26 परियोजनाएं पीपीए के हस्ताक्षर करने के समय तक पहले से ही परिचालन में थीं जिनमें राज्य का 1,795.96 मेगावाट का महत्वपूर्ण हिस्सा था, अप्रैल 1997 और फरवरी 2016 के बीच राज्य के 877 मेगावाट के हिस्से वाली 12 परियोजनाएं आरंभ की गईं और 20 परियोजनाएं आरंभ होने की विभिन्न स्तरों पर थीं।

समीक्षाधीन अवधि के दौरान हस्ताक्षरित कुल आठ में से तीन पीपीए पर एमओपी के दिशानिर्देशों तथा एमओपी द्वारा जारी स्पष्टीकरण (दिसम्बर 2010)⁶⁴ के साथ पठित राष्ट्रीय टैरिफ नीति (जनवरी 2006) के खंड 5.1 के विचलन और लागत आधार पर आगामी परियोजनाओं⁶⁵ से बिजली की खरीद के लिए जेकेएसपीडीसीएल

⁶⁴ सं. 23/2/2005-आर और आर (खंड-V)

⁶⁵ गंदरबल, लोअर कलनाई तथा परनाई

(अप्रैल 2013) के साथ हस्ताक्षरित किए गए, जिनमें जनवरी 2011 की कट ऑफ तारीख के पश्चात पीएसयू/ सीपीएसयू (विस्तारण परियोजनाओं के अतिरिक्त) की गई उत्पादन परियोजनाओं में भी वितरण लाईसेंस को सभी आगामी विद्युत आवश्यकताओं की प्रतिस्पर्धी खरीद करना आवश्यक था। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने पाया कि जेकेपीडीडी के साथ किए गए किसी भी पीपीए में जे एंड के विद्युत अधिनियम 2010 के प्रावधानों के अंतर्गत आवश्यक कमिशन की पूर्व अनुमति नहीं ली गई।

यह बताने पर, निदेशक वित्त, जेकेपीडीडी ने कहा (अक्टूबर 2017) कि एमओपी के दिशानिर्देशों से विचलन पर ध्यान दिया जाएगा तथा पीपीए की विस्तृत समीक्षा की जाएगी।

2.3.10.1 पीपीए का विश्लेषण

पीपीए के अंतर्गत लेनदेनों में शामिल धन की बढ़ी मात्रा को ध्यान में रखते हुए, पीपीए आवश्यकता आधारित होने चाहिए और औसत क्रय मूल्य, वहनीयता विश्लेषण तथा जोखिम आकलन का निर्धारण करने के पश्चात ही हस्ताक्षरित किए जाने चाहिए। पीपीए को अंतिम रूप देने, हस्ताक्षरित करने और परिचालनात्मकता में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

(I) अत्याधुनिक पीपीए को अविवेकपूर्ण रूप से हस्ताक्षरित किया जाना

विद्युत को उत्पादन/ इंजेक्शन बिंदु से उपयोग बिंदु तक स्थानांतरित करने हेतु ट्रांसमिशन और वितरण अवसंरचना में विकास करने की आवश्यकता है। रिकॉर्ड दर्शाते हैं कि 2016-17 के लिए 2,975 मेगावाट की अप्रतिबंधित उच्च मांग के प्रति, राज्य और केन्द्रीय इकाइयों से आपूर्ति केवल 2,415 मेगावाट थी। उपलब्ध अतिरिक्त उच्च वोल्टेज (ईएचवी) ट्रांसमिशन अवसंरचना केवल अधिकतम 2,200 मेगावाट का भार ले सकता था जिसके कारण जेकेपीडीडी को ट्रांसमिशन अवरोध के कारण लोड शेडिंग के लिए बाध्य होना पड़ता था।

अवसंरचना के विकास की योजना साथ-साथ बनाये बिना, 1997-2014 के दौरान जेकेपीडीडी ने केन्द्रीय पीएसयू/ राज्य उत्पादन के साथ पीपीए हस्ताक्षरित किया जो आगामी 20 परियोजनाओं के आरंभ के पश्चात राज्य की बिजली उपलब्धता में 1,871 मेगावाट (वर्तमान स्रोतों से 11.15 प्रतिशत की वेटेड औसत दर के आधार पर परिगणित) का वर्धन कर सकता थे। इन 20 परियोजनाओं में से 9,242 मेगावाट की संस्थापित क्षमता के साथ 2018-19 तक 10 परियोजनाएं संस्थापित हो जाने के बाद उपलब्ध कुल ऊर्जा 3,445 मेगावाट [(2,415 मेगावाट) (वर्तमान आपूर्ति) + 1,030 मेगावाट (9,242 मेगावाट का 11.15 प्रतिशत)] तक बढ़ जाएगी, जिसके

परिणामस्वरूप 2019 तक 2,983 मेगावाट की अप्रतिबंधित अनुमानित मांग में 462 मेगावाट की अधिशेष हो जाएगी। इस बिजली को प्राप्त करने के लिए, जैसा कि अनुवर्ती पैराग्राफ में चर्चा की गई है क्रमशः नवम्बर 2012 तथा अक्टूबर 2013 में नीमो बाज़गो तथा चूतक पन बिजली परियोजना जो वाणिज्यिक रूप से आरंभ हो चुकी थी,के मामले में व्यर्थ क्षमता प्रभारों का भुगतान करने से बचने के लिए राज्य में 220/ 132 केवी स्तर पर 2,984 मेगावाट (अतिरेकी कारकों के बिना) की कुल संस्थापित क्षमता पर विचार करने के लिए उसकी निकासी और उपभोग के लिए साथ-साथ नियोजन करना आवश्यक था।

निदेशक वित्त, जेकेपीडीडी ने कहा (अक्टूबर 2017) कि जीओजेके ने ट्रांसमिशन अवसंरचना के निर्माण/ संवर्धन के लिए कई प्रमुख योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु एमओपी को सहमति (मार्च 2017) प्रदान की है जो आवश्यकता को पूर्ण करेगी। इस उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि जेकेपीडीडी ने साथ-साथ ट्रांसमिशन नेटवर्क प्लानिंग के बिना कई पीपीए हस्ताक्षरित किए जो इस तथ्य से स्पष्ट है कि 220/ 132 केवी तथा 132/ 33 केवी स्तर पर क्षमता संवर्धन में 2012-17 के दौरान क्रमशः केवल 4.49 प्रतिशत और पांच प्रतिशत वृद्धि हुई। इसके अतिरिक्त 220/132 केवी की स्तर पर 1,440 मेगावाट तथा 2,515 मेगावाट की नियोजित क्षमता संवर्धन के प्रति केवल 480 मेगावाट तथा 315 मेगावाट का संवर्धन हुआ जो क्रमशः 220 तथा 132 केवी पर परिवर्तन क्षमता में 67 तथा 87 प्रतिशत की कमी दर्शाता है।

(II) ट्रांसमिशन अवसंरचना का पूर्ण न किये जाने के परिणामस्वरूप डीमंड उत्पादन आधार पर भुगतान के कारण ₹543.47 करोड़ की हानि

जेकेपीडीडी ने लेह में दो⁶⁶ पनबिजली परियोजना से विद्युत की आपूर्ति के लिए एनएचपीपीसी के साथ पीपीए हस्ताक्षरित किए। जीओजेके के परियोजना की एकल लाभार्थी थी।

यद्यपि उत्पादन स्टेशन क्रमशः नवम्बर 2012 और अक्टूबर 2013 में वाणिज्यिक परिचालनों के अंतर्गत घोषित किए गए थे, विद्युत की निकासी के आवश्यक लोड तथा ट्रांसमिशन अवसंरचना की अनुपलब्धता के कारण इन जेनरेटरों की परिचालनात्मकता उनकी रेटेड क्षमता तक संभव नहीं हो सकी। पीपीए में डीमंड उत्पादन खंड के अनुपस्थिति के बावजूद जेनरेटरों की लक्ष्यपूर्णता तिथि तक ट्रांसमिशन अवसंरचना के पूर्णता को समक्रमिक करने की जेकेपीडीडी की अक्षमता के परिणामतः संपूर्ण उत्पादन क्षमता का उपभोग न होने तथा व्यर्थ क्षमता प्रभारों टैरिफ

⁶⁶ नीमो बाज़गो (45 मेगावाट) तथा चूतक (44 मेगावाट)

याचिका पर सीईआरसी आदेशों के आधार पर जेनरेटर द्वारा डीमंड उत्पादन आधार पर ऊर्जा प्रभारों के भुगतान किया गया। डीमंड उत्पादन के आधार पर भुगतान के कारण 2013-14 से 2016-17 की अवधि के दौरान जेकेपीडीडी को ₹543.47 करोड़ की हानि हुई जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.3.9: डीमंड उत्पादन पर भुगतान के कारण हानि

वर्ष	उत्पादक का नाम	बिल की गई बिजली (एमयू)	ट्रांसमिट की गई बिजली (एमयू)	अंतर (एमयू)	प्रति यूनिट नियत प्रभार (₹)	प्रति यूनिट अंतर प्रभार (₹)	अतिरिक्त स्थाई प्रभार (₹ करोड़ में)	अतिरिक्त अंतर प्रभार (₹ करोड़ में)	कुल हानि (₹ करोड़ में)
1	2	3	4	5=3-4	6	7	8=5*6	9=5*7	10=8+9
2013-14	नीमो बाज़गो	90.36	67.49	22.87	0.44	0.65	1.00	1.49	2.49
2014-15		194.25	68.70	125.55	2.85	3.16	35.78	39.67	75.45
2015-16		226.85	83.13	143.72	3.98	3.98	57.20	57.20	114.40
2016-17		207.71	86.92	120.79	4.36	4.36	52.66	52.66	105.32
2013-14	चूतक	137.19	33.29	103.90	0.16	0.14	1.66	1.45	3.11
2014-15		158.77	33.68	125.09	3.94	2.51	49.29	31.40	80.69
2015-16		118.26	34.15	84.11	4.21	3.41	35.41	28.68	64.09
2016-17		188.79	40.87	147.92	3.31	3.31	48.96	48.96	97.92
कुल							281.96	261.51	543.47

(स्रोत: एसएलडीसी द्वारा अनुरक्षित रिकॉर्ड)

वित्त निदेशक, जेकेपीडीडी ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए कहा (फरवरी 2017, अक्टूबर 2017) कि उत्पादन स्टेशनों से विद्युत की पूर्ण निकासी ट्रांसमिशन लाईनों के पूर्ण होने के बाद ही आरंभ हो सकती है, जिसे पूर्ण करने का कार्य भारतीय पावर ग्रिड निगम लिमिटेड को सौंपा गया है और जिसके वर्तमान राजकोषीय वर्ष में पूर्ण होने की संभावना है।

(III) पीपीए की शर्तें व निबंधन

यद्यपि पीपीए की शर्तें व निबंधन बातचीत पर आधारित थी, लेकिन सभी पीपीए की मुख्य विशेषताएं लगभग समान ही होती हैं। सामान्यतया पीपीए में निम्नलिखित विशेषताएं होती हैं (1) प्रस्तावना (2) परिभाषाएं और विवेचना (3) पूर्ववर्ती शर्तें, (4) विकास स्तर (5) निर्माण अवधि (6) आरंभ और वाणिज्यिक परिचालन (7) सयंत्र परिचालन और निष्पादन गारंटी (8) ऊर्जा मिटरिंग (9) कीमत निर्धारण (10) बिलिंग और भुगतान (11) समय से पूर्व समाप्ति तिथि आदि।

सीजीएस तथा जेकेएसपीडीसीएल के साथ 21 चयनित पीपीए (परिशिष्ट-2.3.1 में वर्णित) की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि विभाग के हितों की रक्षा करने हेतु खंडों को शामिल करने के लिए बातचीत करने हेतु आगामी परियोजनाओं से विद्युत खरीदने के लिए विभिन्न उत्पादकों द्वारा प्रेषित मसौदा पीपीए का कानूनी पुनरीक्षण

करने हेतु विभाग का तंत्र विद्यमान नहीं था। परिणामतः पीपीए में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

- चयनित पीपीए की 12 आगामी परियोजनाओं में से 11⁶⁷ में पूर्ववर्ती शर्तें, विकास स्तर तथा निर्माण स्तर से संबंधित बाध्यताएं/ देनदारियां तथा वित्तीय दायित्व संबंधी प्रावधान शामिल नहीं किए गए। पीपीए में परियोजना लागत, वित्तीय व्यवस्थाएं, कीमत निर्धारण तथा वित्तीय समापन हेतु समयसीमा के संबंध में कुछ भी नहीं कहा गया। आगामी परियोजना के लिए 12 पीपीए में से 10 में अनुसूचित वाणिज्यिक परिचालन तिथि विनिर्दिष्ट नहीं की गई थी। समझौता करार में गैर-नवीकरण के मामले में समाप्ति के लिए प्रभावी नियम व शर्तें शामिल नहीं की गई थी। पीपीए की प्रभावी अवधि जेनरेटर की अंतिम युनिट के वाणिज्यिक परिचालन की तिथि से वर्षों की संख्या में निर्दिष्ट होती है लेकिन अनुसूचित वाणिज्यिक परिचालन तिथि के अनुपस्थित होने के कारण इसमें गुजाइश रह गई।
- लेखापरीक्षा में नमूना जांच किए गए 21 पीपीए में निर्दिष्ट समय के भीतर अनुबंधित क्षमता तक विद्युत आपूर्ति के आरंभ और निरंतर को सुनिश्चित करने के लिए निष्पादन गारंटी खंड शामिल नहीं किया गया था। 21 चयनित पीपीए में से 20 में सहमत अनुसूची के अनुसार आपूर्ति करने में जेनरेटर के विफल रहने जैसी परिस्थितियों को नियंत्रित करने हेतु निर्णीत हर्जाने के खंड भी पाए नहीं गए।

इसके अतिरिक्त, सीईआरसी टैरिफ नियम 2009 के अनुसार, अंतिम टैरिफ उत्पादन इकाई के वाणिज्यिक परिचालन की तिथि तक खर्च किए गए पूंजीगत व्यय पर आधारित होता है बशर्ते, जहां पीपीए वास्तविक व्यय की सीमा प्रदान करता है, तो टैरिफ निर्धारण के लिए पूंजीगत व्यय ऐसी सीमा से अधिक न हो। लेखापरीक्षित रिकॉर्ड से पता चला कि पीपीए में पूंजीगत लागत पर कोई सीमा निर्धारित नहीं की गई थी, जिससे जेकेपीडीडी द्वारा पूंजीगत लागत में किसी वृद्धि के प्रति अनुबंध आधार पर विरोध की कोई गुजाइश न रही। लेखापरीक्षा ने पाया कि एनएचपीसी द्वारा पूर्ण किए जा रहे चुतक एचईपी के संबंध में ₹621.26 करोड़ की मूल परियोजना की लागत के प्रति, परियोजना लागत संशोधित कर ₹893.76 करोड़ (₹272.50 करोड़ की अधिक लागत) कर दी गई और इसे संशोधित कर ₹913.25 करोड़ तक बढ़ाया गया। इसी प्रकार, नीमो बाज़गो एचईपी की लागत भी ₹611.01 करोड़ से बढ़कर ₹985.15 करोड़ (₹374.14 करोड़ की अधिक लागत) तक

⁶⁷ एपीसीपीएल झज्जर, ऊनाचर-IV, रामपुर, गांदरबल, लोअर कलनाई, परनाई, निमो बाजगो, चुतक, चमेरा-III, पार्वती और कोलडैम

पहुँच गई। इन वृद्धियों का अवशोषण अंतिम टैरिफ को लगभग ₹8 प्रति युनिट तक पहुंचा देगा।

कार्यकारी अभियंता (एलडी एंड एमटी) ने पीपीए पर कानूनी विशेषज्ञ की अनुपस्थिति के संबंध में लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए कहा (मई 2017) कि विभाग एमओपी दिशानिर्देशों के अनुसार मानकीकृत पीपीए निर्धारित करने की प्रक्रिया में है। निदेशक वित्त, जेकेपीडीडी ने कहा (अक्टूबर 2017) कि आगामी पीपीए हस्ताक्षरित करने में आवश्यक सतर्कता बरती जा रही है और वर्तमान पीपीए में इन खंडों को शामिल करने की संभावना को कानूनी सलाह लेकर तलाशा जाएगा।

(IV) महंगे स्रोतों से खरीद

चयनित पीपीए की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि जेकेपीडीडी ने नेशनल केपिटल थर्मल पावर स्टेशन (एनसीटीपी-II) तथा अरावली पावर कंपनी प्राइवेट लिमिटेड (एपीसीएल) झज्जर से क्रमशः मई तथा नवम्बर 2012 में अनावंटित विद्युत खरीदने के लिए एनटीपीसी के साथ पीपीए हस्ताक्षरित किए, हालांकि इन स्रोतों से विद्युत की औसत दर ₹4 प्रति युनिट से अधिक रही जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.3.10: महंगी विद्युत की खरीद

स्रोत	मेगावाट में संस्थापित क्षमता	जे एंड के का हिस्सा (प्रतिशत)	वर्ष	ऊर्जा एमयू में	नियत प्रभार (₹ करोड़ में)	अंतर प्रभार (₹ करोड़ में)	अन्य प्रभार (₹ करोड़ में)	कुल लागत (₹ करोड़ में)	प्रति युनिट औसत लागत (₹ में)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)=(6+7+8)	(10)=(9/5)
एपीसीएल (झज्जर)	1500	1.13	2012-13	214.43	34.95	72.84	1.18	108.97	5.08
			2013-14	31.44	16.33	11.19	1.74	29.26	9.31
			2014-15	71.47	23.36	29.58	-1.02	51.92	7.26
			2015-16	71.10	30.24	28.15	5.17	63.56	8.94
			2016-17	120.29	31.90	37.43	6.08	75.41	6.27
एनसीटीपी-II	980	1.22	2012-13	99.05	15.70	27.19	0.35	43.24	4.37
			2013-14	73.73	10.73	22.48	1.26	34.47	4.68
			2014-15	73.10	14.54	25.68	2.05	42.27	5.78
			2015-16	44.28	14.82	15.43	-2.29	27.96	6.31
			2016-17	59.30	14.61	20.65	-0.49	34.77	5.86

(स्रोत: एसएलडीसी द्वारा अनुरक्षित रिकॉर्ड)

लघु अनुसूचीकरण के कारण 2012-13 से इन स्रोतों से विद्युत खरीद में कमी आई जिसके कारण 2012-17 के दौरान इन जनरेटरों से विद्युत खरीद की औसत युनिट लागत ₹4.37 और ₹9.31 के बीच रही। जेकेपीडीडी ने सस्ती दरों पर खरीद के लिए वैकल्पिक विकल्पों का मूल्यांकन किए बिना अनिर्दिष्ट अवधि के लिए इन महंगे

स्रोतों से पीपीए हस्ताक्षरित किए और इन करारों के खंडों के कारण ये करार अनिश्चित संभावनाओं से युक्त रहे।

यद्यपि, जेकेपीडीडी ने इन तीन महंगे स्रोतों (एनसीटीपी-II, एपीसीएल झज्जर तथा माँउडा-I) से विद्युत खरीद को अभ्यर्पित करने का एमओपी से अनुरोध किया, लेकिन इस पर इस आधार पर सहमति नहीं बनी कि अनावंटित पूल से दी गई विद्युत स्टेशन विशेष जनरेट नहीं हो रही थी। एमओपी ने कहा कि अनावंटित क्षेत्रीय विद्युत पूल से विद्युत को पूर्णरूपेण अभ्यर्पित किया जा सकता है लेकिन अकेले स्टेशनों से नहीं। तथापि, एमओपी (अप्रैल 2016) ने पश्चिमी क्षेत्र अनावंटित पूल से जे एंड के को विद्युत आबंटन घटाने/ वापिस करने का प्रस्ताव दिया जिसके परिणामतः माउडा ताप विद्युत स्टेशन से जे एंड के की विद्युत आपूर्ति अवरूद्ध/ कम हो सकती है। तथापि, एमओपी के उत्तर पर जेकेपीडीडी द्वारा कोई अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गई है।

निदेशक वित्त, जेकेपीडीडी ने कहा (अक्टूबर 2017) कि लेखापरीक्षा आपत्ति के अनुसार प्रति युनिट उच्च दर इन संयंत्रों की स्थायी दरों के कारण थी, यद्यपि जेकेपीडीडी ने इनसे कम विद्युत ली थी। यह तथ्य फिर भी शेष रह जाता है कि ओपन एंडेड टर्म पीपीए लापरवाहीपूर्ण हस्ताक्षरित करने से जेकेपीडीडी स्थायी प्रभारों का भुगतान करने के लिए दायी हो गया, चाहे विद्युत प्राप्ति का लाभ न मिले।

(V) समाप्त पीपीए का नवीकरण

विद्युत अधिनियम तथा राष्ट्रीय टैरिफ नीति के अधिनियमन के पश्चात विद्युत व्यवसाय में बदले परिदृश्य के महोनज़र, समाप्त पीपीए का नवीकरण विद्युत उत्पादकों के साथ दीर्घावधि/ मध्यम अवधि/ लघु अवधि करारों के नवीकरण/ निरंतरता करने से पहले सभी उपलब्ध विकल्पों का मूल्यांकन करने के पश्चात लागत लाभ विश्लेषण के आधार पर होने चाहिए थे।

रिकॉर्ड दर्शाते हैं कि 1994 से 2012 के बीच एनटीपीसी के साथ आठ पीपीए समान नियम व शर्तों पर किसी औपचारिक विस्तारण के बिना अनिश्चितकालीन अवधि तक निरंतर रखे गए। ऐसा करार के प्रावधानों के कारण हुआ जो यह व्यवस्था करता है कि थोक विद्युत उपभोक्ता के मामले स्वतः नवीकरण का दायी होगा और करार समाप्त होने के बाद भी बिना किसी आगामी नवीकरण या औपचारिक विस्तारण के विद्युत प्राप्त करता रहेगा। इन चार स्टेशनों⁶⁸ से विद्युत ऑर्डर प्रेषण के कारण कम प्राप्त होती थी और औसत दर ₹3.99 से ₹9.56 प्रति दर के बीच थी, जो कि अधिक थी। इसी प्रकार, 1993 से 2007 के बीच एनएचपीसी के साथ हस्ताक्षरित सात⁶⁹

⁶⁸ अंता, औरैया, झज्जर और दादरी-II

⁶⁹ सेवा-II, सलाल, उरी-I, टनकपुर, दुलहस्ती, चमेरा-I और चमेरा-II

पीपीए बिना किसी बातचीत के समान नियम और शर्तों पर उनकी वाणिज्यिक परिचालन तिथि (जुलाई 2015 तथा अक्टूबर 2016 के बीच) से 35 वर्षों की अवधि के लिए नवीकृत किए जाते रहे। जुलाई 2017 और जून 2019 में समाप्त होने वाले दो पीपीए⁷⁰, जो फरवरी 2004 में हस्ताक्षरित किए गए थे, से निकलने की संभावना तलाशने के सरकार के निदेशों पर भी कोई कार्रवाई नहीं की गई।

यह बताने पर कार्यकारी अभियंता (एलडी एंड एमटी) द्वारा यह कहा गया (मई 2017) कि स्वतः नवीकरण का खंड जांच करने के लिए कानूनी विशेषज्ञता की आवश्यकता है। साथ ही यह भी कहा गया कि आरंभ और नवीकरण के दौरान पीपीए का मूल्यांकन राज्य के राजकोष के हित में किया जाएगा। निदेशक वित्त, जेकेपीडीडी ने कहा (अक्टूबर 2017) कि आगामी ट्रेडकों के अंतर्गत प्रस्तावित लीगल सेल से कानूनी सलाह ली जाएगी।

2.3.11 विद्युत की बिक्री

राष्ट्रीय विद्युत नीति 2005 का एक उद्देश्य, विद्युत क्षेत्र की वित्तीय कायाकल्प और वाणिज्यिक व्यवहार्यता सुनिश्चित करना है। विभाग की वित्तीय व्यवहार्यता सामान्यतः कई घटकों जैसे परिचालन लागत को कवर करने हेतु समयानुसार/समुचित टैरिफ संशोधन, समुचित बिलिंग तथा उदग्रहण, एटी एंड सी हानियों की कमी से परिचालन क्षमता से प्रभावित होती है। लेखापरीक्षा में पाई गई कमियों पर निम्नलिखित पैराग्राफ में चर्चा की गई है:

2.3.11.1 विद्युत की मीटरिंग एवं बिलिंग

जे एंड के विद्युत अधिनियम 2010 तथा जे एंड के आपूर्ति कोड 2011 के प्रावधान यह व्याख्या करते हैं कि 28 अप्रैल 2012 से आगे बिना मीटर के कोई सेवा संस्थापित नहीं की जाएगी। रिकॉर्ड दर्शाते हैं कि राज्य में कुल 17.12 लाख उपभोक्ताओं के प्रति मार्च 2017 तक केवल 8.86 लाख (52 प्रतिशत) परिसरों में मीटर संस्थापित किए गए। यह जेकेएसईआरसी के समय-समय पर जारी उन दिशानिर्देशों के विपरित था जिसमें 100 प्रतिशत उपभोक्ता मीटरिंग की पूर्णता को दोहराया जाता रहा है।

लेखापरीक्षा ने राज्य की 32 ईएम एंड आरई में से 14 के उपभोक्ता डाटा का विश्लेषण किया। 14 चयनित नमूना डिविज़नों के 10,01,942 उपभोक्ताओं में से 5,52,160 उपभोक्ताओं को फ्लैट दरों पर बिल जारी किए जा रहे थे जिसमें 1,347 औद्योगिक तथा 177 सरकारी संस्थापन थे जिनके लिए जेकेएसईआरसी द्वारा कोई फ्लैट दरें निर्धारित नहीं की गई थी।

⁷⁰ चमेरा-III और पार्वती-III

अपने उत्तर में मुख्य अभियंता (जम्मू/ कश्मीर) ने कहा (जून/ जुलाई 2017) कि 2014-15 से ऊर्जा मीटर की अनुपलब्धता के कारण ग्राहकों की मीटरिंग बाधित हुई। निदेशक वित्त, जेकेपीडीडी ने कहा (अक्टूबर 2017) कि उपभोक्ता मीटरिंग की तीव्र ट्रेकिंग के लिए राज्य में परिचालन, रख-रखाव, रीडिंग तथा बिलिंग सेवा शामिल होती है, आरईसी विद्युत वितरण कंपनी लिमिटेड को परियोजना कार्यान्वयन एजेंसी (पीआईए) के रूप में सेवारत किया गया है (मार्च 2017)।

विद्युत की बिलिंग में पाई गई अक्षमताओं के उदाहरण:

- जे एंड के राज्य विद्युत आपूर्ति कोड 2011 यह व्यवस्था करता है कि एसईआरसी समय-समय पर विभिन्न श्रेणियों में उपभोक्ताओं को श्रेणिबद्ध या पुनः श्रेणीबद्ध कर सकती है और अपने टैरिफ आदेश में विभिन्न उपभोक्ता श्रेणियों के लिए विभिन्न टैरिफ निश्चित कर सकती है। 2012-17 की अवधि के लिए बिलिंग के डाटाबेस की संवीक्षा से अनर्हक ग्राहकों को बीपीएल दर लागूकरण के कारण नमूना जांच की गई डिवीज़नों में 10,01,942 उपभोक्ताओं के ऊर्जा प्रभारों की अल्प वसूली के 31,185 मामलों⁷¹ का पता चला जिसके परिणामतः ₹5.23 करोड़ की राजस्व हानि हुई।
- जे एंड के विद्युत शुल्क 1963 की धारा 3, भारत सरकार और रेलवे के निर्माण रख-रखाव और परिचालन में लगी एजेंसियों को बेची ऊर्जा/ उनके द्वारा उपभोग की गई विद्युत पर विद्युत शुल्क लगाने में छूट प्रदान करता है। इसके विपरित यह पाया गया कि विभिन्न श्रेणियों के कुल 10,01,942 उपभोक्ताओं में से 11,696 उपभोक्ताओं को 14 नमूना जांच डिवीज़नों में ₹4.30 करोड़ के विद्युत शुल्क की अनियमित छूट प्रदान की गई थी।
- जेकेएसईआरसी द्वारा जारी खुदरा टैरिफ आदेश घरेलु/ वाणिज्य/ राज्य/ केन्द्र सरकार विभाग, रक्षा और पैरा मिल्ट्री बलों/ कृषि/ पीएचई आदि को अलग-अलग रूप से श्रेणीगत करते और मीटरीकृत के साथ-साथ अमीटरीकृत आपूर्ति हेतु निश्चित आदेश सुनिश्चित करते है। 14 नमूना डिविज़नों में से आठ में 164 उपभोक्ताओं के गलत श्रेणीकरण के कारण सॉफ्टवेयर से त्रुटिपूर्ण टैरिफ दर लगाने के परिणामस्वरूप ₹0.67 करोड़ (₹0.12 करोड़ की ईडी सहित) की हानि हुई।

निदेशक वित्त, जेकेपीडीडी ने (अक्टूबर 2017) बीपीएल दरों को लागू करने के लिए सॉफ्टवेयर द्वारा दरों का स्वतः लागू किया और विद्युत शुल्क को अधिरोपित न

⁷¹ इसमें अनर्हक उपभोक्ताओं को बीपीएल दर लगाने के 9,419 मामले (₹0.03 करोड़) तथा 21,674 उपभोक्ताओं को त्रुटिपूर्ण दर लागूकरण (₹4.34 करोड़) तथा 92 सरकारी क्वार्टरो के संबंध में अल्प लागूकरण (₹0.86 करोड़) भी शामिल है

करने के लिए संबंधित सरकारी विभाग द्वारा सूचना की व्यवस्था न होने को उत्तरदायी बताया। इसके अतिरिक्त यह भी कहा गया कि संबंधित उप-डिवीजनों को उपभोक्ताओं के बकाया बिल जारी करने के निर्देश दिये गये हैं।

2.3.11.2 राजस्व उद्ग्रहण का प्रबंधन

राजस्व वसूली क्षमता विद्युत के बकाया देय के साथ-साथ बिल की गई और निर्धारित ऊर्जा के उद्ग्रहण में व्याप्त होती है। चूँकि विद्युत की बिक्री से प्राप्त राजस्व, यूटिलिटी की आय का मुख्य स्रोत है, राजस्व का शीघ्र उद्ग्रहण अत्यंत महत्त्वपूर्ण होता है।

2016-17 (तालिका-2.3.11 में यथावर्णित) को समाप्त पिछले पांच वर्षों के दौरान वर्ष के आरंभ में बकाया शेष, वर्ष के दौरान निर्धारित राजस्व, राजस्व उद्ग्रहित तथा वर्ष के अंत में बकाया शेष के लेखापरीक्षा विश्लेषण से निम्नलिखित का पता चला:

तालिका-2.3.11: राजस्व बकाया की स्थिति

(₹ करोड़ में)

विवरण	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
प्रत्येक वर्ष की शुरुआत में बकाया शेष	1,805.05	843.35	1,110.33	1,490.42	1,935.42
वर्ष के दौरान निर्धारित/बिल किया गया राजस्व	1,539.89	1,958.03	2,095.14	2,375.67	2,417.62
वसूली के लिए देय कुल राशि	3,344.94	2,801.38	3,205.47	3,866.09	4,353.04
वर्ष के दौरान प्राप्त की गई राशि	1,481.96	1,691.05	1,715.05	1,908.36	1,844.81
वर्ष के दौरान रिटन ऑफ की गई राशि	1,019.63	0	0	22.31	0
वर्ष के अंत में बकाया शेष	843.35	1,110.33	1,490.42	1,935.42	2,508.23
कुल देय बकाया के प्रति वसूली राशि का प्रतिशत	44	60	54	49	42

(स्रोत: प्रांतीय मुख्य अभियंता द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

- 2012-13 में ₹843.35 करोड़ के बकाया शेष 2016-17 के दौरान बढ़कर ₹2,508.23 करोड़ हो गए, जबकि 2013-14 में वसूली के लिए देय राशि के प्रति वसूल किया गया राजस्व 60 प्रतिशत से घटकर 2016-17 के दौरान 42 प्रतिशत रह गया;
- प्रत्येक वर्ष के अंत में बकाया शेष 05 से 12 माह के निर्धारण के समान था, जिसके प्रति उपभोक्ता प्रतिभूति जमा दो से तीन माह के निर्धारण तक सीमित होता था;
- सात डिवीजनों में 132 उपभोक्ताओं के ₹ एक करोड़ से अधिक बकाया का समय-वार विश्लेषण करने से पता चला कि 111 सरकारी विभागों में 38 और 21 वाणिज्यिक उपभोक्ताओं में से 8 ने पिछले चार वर्षों से अधिक से कोई भुगतान नहीं किया है जो यह दर्शाता है कि बकाया देयों की वसूली हेतु आवश्यक कदम नहीं उठाये गये; तथा

- 2012-13 के दौरान ₹1,019.63 करोड़ के स्वत्व त्याग के बावजूद मार्च 2017 के अंत तक ₹2,508.23 के बकाया शेष थे जिसमें राज्य सरकार विभागों से वसूली योग्य ₹144.55 करोड़ भी शामिल थे।

सीई (कश्मीर, जम्मू) ने बढ़ते हुई राजस्व बकाया के लिए विद्युत बकाया के भुगतान के लिए विभिन्न सरकारी संस्थानों को सरकार द्वारा निधियों के आवंटन न किए जाने, विवादित बकाया, सिक युनिट और बाढ़/ अशांति को उत्तरदायी बताया।

राजस्व उद्ग्रहण में अक्षमता का एक उदाहरण निम्नानुसार है:

- जे एंड के विद्युत अधिनियम के प्रावधानों में यह निर्धारित किया गया है कि यदि उपभोक्ता द्वारा बिल में दर्शायी तिथि के भीतर बिजली के बिल की बकाया राशि जमा नहीं की जाती है तो लिखित में 15 दिनों का नोटिस देकर आपूर्ति काट दी जाएगी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच की गई 14 डिवीजनों में 14,306 उपभोक्ताओं पर ₹ एक लाख से अधिक का बकाया था। इन चूककर्ता उपभोक्ताओं की आपूर्ति न काटे जाने के कारण मार्च 2017 तक चयनित डिवीजनों में ₹1,101.91 करोड़ का वसूलीयोग्य बकाया लंबित था।

2.3.11.3 परिचालन क्षमता-उदय के अंतर्गत प्रतिबद्धताओं का पूर्ण न किया जाना

जेकेपीडीडी की परिचालन और वित्तीय क्षमता सुधार के लिए जेकेपीडीडी की वित्तीय स्थिति सुधारने के लिए कुल ऋण की उच्च ब्याज दर के पुनर्गठन के लिए उज्ज्वल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना (उदय) के क्रियान्वयन हेतु राज्य सरकार ने एमओपी, भारत सरकार के साथ एक समझौता ज्ञापन (मार्च 2016) हस्ताक्षरित किया। समझौता ज्ञापन से राज्य, बॉन्ड और खुले बाज़ार से उधार के माध्यम से सितम्बर 2016 को समाप्त होने वाली सीपीएसयू के ₹3,537.55 करोड़ के लगभग के बकाया राशि का भुगतान करने हेतु सस्ती दर पर निधि जुटाने में सक्षम हुआ। उदय का लक्ष्य 2015-16 और 2016-17 के दौरान क्रमशः 56 और 46 प्रतिशत और 2019-20 तक 15 प्रतिशत का एटी एंड सी हानियों को बनाए रखना था तथा राजस्व (एआरआर) तथा विद्युत लागत (आपूर्ति की औसत लागत, एसीएस) के बीच के अंतर को समाप्त करना है।

लेखापरीक्षा ने इस योजना के अंतर्गत निर्धारित लक्ष्यों के संबंध में मानकों की उपलब्धि की स्थिति का अवलोकन किया और पाया कि जेकेपीडीडी वांछित हानि की कमी अर्जित करने में विफल रहा। मार्च 2016 के अंत तक एटी एंड सी हानि में 56 प्रतिशत तक कमी लाने के लक्ष्य के प्रति मार्च 2017 तक हानि प्रतिशत 62.56 प्रतिशत से बढ़कर 67.63 प्रतिशत हो गया जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.3.12: एटी एंड सी हानियों की स्थिति

वर्ष	निवल इनपुट ऊर्जा (एमयू)	बिलिंग की गई ऊर्जा (एमयू)	बिलिंग दक्षता (प्रतिशत)	बिल की गई राशि (₹ करोड़ में)	एकत्रित राशि (₹ करोड़ में)	संग्रह दक्षता (प्रतिशत)	वितरण हानि (प्रतिशत)	एटी एंड सी ⁷² हानि (प्रतिशत)	जेकेएसईआरसी (प्रतिशत) द्वारा अनुमत विवेकपूर्ण हानि स्तर	अतिरिक्त वितरण हानि (प्रतिशत)	प्रति इकाई औसत वसूली दर (₹ में)	राजस्व का लोप (₹ करोड़ में)
1	2	3	4=3/2*100	5	6	7=6/5*100	8=2-3/2*100	9	10	11=(8-10)	12	13=11*2*12
2012-13	12,120	5,163	43	1,682	1,419	84	57.40	64.22	25.70	31.70	3.96	1,521.45
2013-14	12,754	5,754	45	1,757	1,662	95	54.88	57.14	23.65	31.23	4.39	1,748.57
2014-15	14,146	6,136	43	1,814	1,457	80	56.62	65.30	23.65	32.97	4.42	2,061.46
2015-16	14,612	6,591	45	2,011	1,674	83	54.89	62.56	23.65	31.24	4.42	2,017.64
2016-17	15,426	6,320	41	2,163	1,710	79	59.03	67.63	23.65	35.38	5.18	2,827.10
कुल	69,058	29,964		9,427	7,922							10,176.22

(स्रोत: जेकेपीडीडी के इयर बुक तथा एसएलडीसी द्वारा अनुरक्षित रिकॉर्ड)

एटी एंड सी हानियां (वर्ष-वार) 57 से 68 प्रतिशत के बीच उच्च दर की रही। वर्ष 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान पंप की गई 69,058 एमयू ऊर्जा के प्रति केवल 29,964 एमयू विद्युत की बिलिंग की गई जिसके परिणामतः 39,094 एमयू ऊर्जा की हानि हुई और उसके परिणामस्वरूप ₹10,176.22 करोड़ के राजस्व का लोप हो गया।

“सभी के लिए विद्युत” पहल के अंतर्गत राज्य सरकार ने 24x7 विद्युत उपलब्ध कराने का उद्देश्य रखा। इसमें मार्च 2017 तक मीटर ओवरहॉलिंग, बिलिंग तथा उद्ग्रहण प्रक्रिया, क्षमता, सुधार तथा हानियों की जवाबदेही पर ध्यानकेंद्रीत करने हेतु फीडर प्रबंधनों की नियुक्ति, मार्च 2017 तक 100 प्रतिशत उपभोक्ता मीटरिंग की लक्ष्य प्राप्ति, मार्च 2017 तक सभी सरकारी कनेक्शनों के लिए पूर्व-भुगतान मीटरिंग आदि के साथ उदय के अंतर्गत लक्ष्यों के साथ क्रमवेशन करना था। तथापि, कोई प्रगति नहीं हुई।

उत्तर में, मुख्य अभियंता (कश्मीर/ जम्मू) ने कहा (जून/ जुलाई 2017) कि एटी एंड सी हानियों में कमी फीडरों तथा अन्य परिसंपत्तियों में सुधार के अतिरिक्त उच्च वोल्टेज वितरण प्रणाली/एरियल बंच के बिलिंग क्रियान्वित करके आईटी हस्तक्षेप, चोरी पकड़ के द्वारा परिकल्पित की गई थी।

वित्त निदेशक, जेकेपीडीडी ने कहा (अक्टूबर 2017) कि जेकेपीडीडी उदय के अंतर्गत बाध्यताओं के अनुपालन में मानव संसाधन परामर्शदाता, उद्यम संसाधन योजना

⁷² इन्पुट ऊर्जा - प्राप्त ऊर्जा/ इन्पुट ऊर्जा X 100 जहां ऊर्जा प्राप्त हुई = बिल की गई ऊर्जा x उद्ग्रहण क्षमता

(ईआरपी) कार्यान्वयन, ऊर्जा लेखापरीक्षा, उपभोक्ता सूचीकरण आदि की नियुक्ति के लिए निविदा निकालने की प्रक्रिया में था। यह तथ्य फिर भी शेष रह जाता है कि फीडर पृथक्करण, स्मार्ट मीटरों की स्थापना और उदय के अंतर्गत उद्यम संसाधन योजना प्रणाली के कार्यान्वयन के लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं की जा सकी जो कि एटी एंड सी हानियों के न्यूनीकरण पर ध्यान केंद्रीत करने के लिए आवश्यक थी।

2.3.11.4 आपूर्ति की औसत लागत (एसीएस) और एबीआर के बीच अंतर

राष्ट्रीय विद्युत नीति 2005 और राष्ट्रीय टैरिफ नीति 2006 के प्रावधानों के विद्युत क्षेत्र को चिस्थायी बनाने के लिए उपभोक्ताओं सेवा की लागत वसूली सुनिश्चित करने पर बल दिया गया है। जिसके लिए यह परिकल्पना की गई कि वर्ष 2010-11 तक एसीएस के सभी श्रेणियों के उपभोक्ताओं का टैरिफ प्लस या माइन्स 20 प्रतिशत के बीच होना चाहिए। जम्मू-कश्मीर विद्युत अधिनियम 2010 में इसके अतिरिक्त यह भी प्रावधान किया गया है कि विद्युत का एसीएस प्रगतिशील रूप से टैरिफ को दर्शाये और एसईआरसी द्वारा यथानिर्दिष्ट चरणबद्ध तरीके से क्रॉस सब्सिडी को घटाया जाए। अधिनियम की धारा 59 के प्रावधानों के अनुसार, यदि सरकार को टैरिफ में किसी उपभोक्ता या उपभोक्ता वर्ग को टैरिफ में सब्सिडी की आवश्यकता है तो सरकार एसईआरसी द्वारा निर्देशित तरीके से अग्रिम रूप से भुगतान कर सकती है।

2012-17 की अवधि में सभी उपभोक्ता श्रेणियों में एसीएस (हानि सहित) तथा औसत बिलिंग दर (एबीआर) की स्थिति नीचे दर्शायी गई है:

तालिका-2.3.13: एसीएस-एबीआर के बीच अंतर

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आपूर्ति की औसत लागत	औसत बिलिंग दर	टैरिफ अंतर	टैरिफ अंतर का प्रतिशत
2012-13	6.40	3.96	2.44	38
2013-14	7.30	4.39	2.91	40
2014-15	7.60	4.42	3.18	42
2015-16	7.70	4.42	3.28	43
2016-17	8.00	5.18	2.82	35

यह भी पाया गया कि एसीएस और एबीआर के बीच अंतर 30 प्रतिशत से ऊपर रहा और 2012-13 में 38 प्रतिशत से बढ़कर 2015-16 में 43 प्रतिशत हो गया। यद्यपि 2016-17 के दौरान 17 प्रतिशत की औसत टैरिफ वृद्धि के कारण 2016-17 के दौरान अंतर 35 प्रतिशत तक कम हो गया।

एसीएस और एबीआर में अंतर बढ़ने के कारण उच्च एटी एंड सी हानियां भी जारी रही जैसा कि उपर्युक्त पैराग्राफ: 2.3.11.3 में चर्चा की गई है और 2013-14 से 2015-16 के बीच नियमित टैरिफ संशोधन की अनुपस्थिति के कारण इसकी तुलना में आपूर्ति की लागत में वृद्धि देखी गई। 'सभी के लिए विद्युत' दस्तावेजों के

अनुमानों के अनुसार, जेकेपीडीडी को वित्तीय वर्ष 2019 तक राज्य सरकार से राजस्व सहायता को समाप्त करने के लिए लगभग 16.8 प्रतिशत की वार्षिक टैरिफ वृद्धि की आवश्यकता थी। जम्मू और कश्मीर सरकार ने, तथापि, राजस्व में प्रतिपक्षी जमा द्वारा वित्त वर्ष 2016-17 के लिए विद्युत बजट भाषण में घोषित ₹1,728.37 करोड़ की छूट के प्रति ₹1,200 करोड़ (फरवरी 2017) की छूट जारी कर दी थी। चूँकि बिलिंग वर्तमान टैरिफ पर की गई थी, यह पूर्णतया स्पष्ट है कि छूट अनुमानित घाटे के पूर्ति और निष्पादन वसूली लागत को बढ़ाने हेतु के लिए जारी की गई थी।

निदेशक वित्त, जेकेपीडीडी ने एसीएस और एआरआर के न्यूनीकरण के लिए लक्ष्यों की प्राप्ति न किए जाने के लिए राज्य सरकार द्वारा प्रतिबद्ध छूट के प्राप्त न होने को उत्तरदायी ठहराया (अक्टूबर 2017)। इसके अतिरिक्त यह भी कहा गया कि अंतर को कम करने के लिए उपाय के रूप में विभाग ने वार्षिक आधार पर टैरिफ बढ़ाने का लक्ष्य रखा है।

2.3.12 मॉनीटरिंग और आंतरिक नियंत्रण तंत्र

आंतरिक नियंत्रण प्रणाली प्रबंधन नियंत्रण तंत्र का महत्वपूर्ण अंग है। एक कुशल और प्रभावी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली प्रबंधन को संगठनात्मक लक्ष्यों को कुशलतापूर्वक और प्रभावी ढंग से प्राप्त करने में मदद करती है। यद्यपि, खरीद लागत परिचालन लागत का मुख्य अवयव है और वसूली, राजस्व का मुख्य अवयव होने के कारण, महत्वपूर्ण हो जाती है, जेकेपीडीडी ने विद्युत खरीद भुगतानों और उद्ग्रहणों के लिए कोई आंतरिक लेखापरीक्षा मैनुअल या विद्युत खरीद बिलों की पूर्व जांच और देयों की वसूली की मॉनीटरिंग के लिए कोई तंत्र स्थापित नहीं किया। आंतरिक नियंत्रण तंत्र में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

2.3.12.1 टैरिफ आदेश का त्रुटिपूर्ण अनुप्रयोग

जेकेईआरसी द्वारा अनुमोदित संशोधित टैरिफ को लागू करने के लिए और तदनुसार राजस्व की वसूली सुनिश्चित करने के लिए जेकेपीडीडी के पास कोई प्रभावी नियंत्रण तंत्र नहीं था। इसके परिणामस्वरूप जेकेपीडीडी 2016-17 के लिए संशोधित टैरिफ दरों (अक्टूबर 2016 से प्रभावी) पर नमूना जांच की गई 14 डिवीज़नों में से 13 में 3,63,914 उपभोक्ताओं को जेकेपीडीडी ने बिल जारी नहीं किया और कम बिलिंग के कारण ₹10.06 करोड़ की हानि वहन की।

निदेशक वित्त, जेकेपीडीडी ने गैर-पुनर्संचित वरित विद्युत सुधार कार्यक्रम उपभोक्ताओं के संबंध में बिलिंग सॉफ्टवेयर में आवश्यक सुधार करने में विलम्ब को उत्तरदायी ठहराया (अक्टूबर 2017) और वसूली करने का आश्वासन दिया।

2.3.12.2 अकुशल सतर्कता तंत्र

उपभोक्ताओं द्वारा मीटर में छेड़छाड़ और अवधिकृत उपभोक्ताओं द्वारा टैरिफ/ हुकिंग द्वारा ऊर्जा की चोरी के कारण बहुत वाणिज्यिक हानि होती है। राज्य विद्युत अधिनियम के अंतर्गत ऊर्जा की चोरी एक दंडनीय अपराध है।

रिकॉर्ड से पता चला है कि छापेमारी करने/ ऊर्जा की हानि को कम करने और यूटिलिटी को भारी वित्तीय हानि से बचाने के लिए विभाग द्वारा कोई लक्ष्य/ नियम निर्धारित नहीं किए गए थे। पिछले पांच वर्षों के दौरान जेकेपीडीडी द्वारा किए गए कुल संस्थापनों के निरीक्षण का प्रतिशत चार और सात प्रतिशत के बीच था जैसा नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका-2.3.14: छापेमारी दलों का प्रदर्शन

(₹ करोड़ में)

वर्ष	उपभोक्ताओं की कुल संख्या	जांच किए गए उपभोक्ताओं की संख्या	जांच किए गए उपभोक्ताओं का प्रतिशत	काटे गए कनेक्शनों की संख्या	लगाई गई शास्ति की राशि	वसूल की गई शास्ति की राशि
2012-13	14,50,195	79,255	5	60,719	14.38	9.86
2013-14	15,35,381	80,155	5	60,500	12.31	9.40
2014-15	15,85,149	88,123	6	33,415	11.57	8.29
2015-16	16,64,827	1,14,424	7	40,430	11.76	6.91
2016-17	17,12,049	69,074	4	31,856	7.41	4.50
कुल	79,47,601	4,31,031		2,26,920	57.43	38.96

(स्रोत: प्रांतीय मुख्य अभियंताओं द्वारा अनुरक्षित रिकॉर्ड)

वितरण हानियों की अधिकता को देखते हुए प्लग चोरी, चोरी, लीकेज आदि को रोकने के लिए निरीक्षण कमी और ₹57.43 करोड़ के कुल निर्धारित हर्जाने के प्रति ₹18.47 करोड़ की वसूली न हो पाना प्रवर्तन उपायों की कमी और ऊर्जा चोरी को रोकने के लिए एक ठोस सतर्कता तंत्र की कमी को दर्शाता है।

बिलिंग डाटाबेस के विश्लेषण और रिकॉर्ड की संवीक्षा से पता चला कि 13,383 अगम्य उपभोक्ताओं अर्थात् व्यापार समूह, एसएसआई इकाईयां, जिन्होंने अपने परिसर खाली कर दिये थे से ₹87.90 करोड़ की राशि के विद्युत प्रभारों की वसूली की जानी थी। यह मौके पर निरीक्षणों की कमी और निरीक्षण दलों के खराब निष्पादन को दर्शाता है जिसके कारण भारी बकाया राशि वाले उपभोक्ताओं का पता नहीं चल पाया।

उत्तर में (जून/ जुलाई 2017) मुख्य अभियंता (कश्मीर, जम्मू) द्वारा निरीक्षण की कमी के लिए स्टाफ की कमी और स्थापना आधार अनुवर्ती वृद्धि के बिना परिसंपत्तियों में कई गुना वृद्धि को उत्तरदायी बताया। निदेशक वित्त जेकेपीडीडी ने

कहा (अक्टूबर 2017) कि विभाग ने अलग प्रवर्तन शाखा की स्थापना के लिए कार्यवाही आरंभ कर दी है।

मुख्य अभियंता (कश्मीर) ने कहा (जून 2017) कि सिक कनेक्शनों को कानूनी नोटिस और डिविजन/ सरकार द्वारा प्रेरण अभियानों अर्थात् सर्वक्षमा योजना/ किस्त-वार भुगतान/ शिकायतों के निवारण द्वारा देय भुगतानों के निपटान के लिए राजी किया जाता है। निदेशक वित्त, जेकेपीडीडी ने कहा (अक्टूबर 2017) कि दोषी उपभोक्ताओं की विद्युत आपूर्ति काटने के लिए संबंधित कार्यकारी अभियंताओं को निर्देश दे दिये गए हैं। यह तथ्य शेष रह जाता है कि बढ़ते घाटे को कम करने के लिए 15 दिनों में कनेक्शन काट दिए जाने चाहिए।

2.3.12.3 अलेखांकित उपभोग - ₹122.32 करोड़ की हानि

जेकेएसईआरसी द्वारा (अप्रैल 2013) जेकेपीडीडी के लिए 2013-14 से 2015-16 तक की अवधि के लिए त्रिवर्षीय मल्टी ईयर टैरिफ और 2013-14 के लिए खुदरा टैरिफ के लिए एआरआर के लिए जारी आदेश द्वारा 2011 जनगणना रिपोर्ट के आधार पर अपंजीकृत लेकिन विद्युतीकृत 4,73,034 उपभोक्ताओं (लगभग) की पहचान की गई। जेकेपीडीडी ने वर्ष 2013-14 और 2014-15 के दौरान अपंजीकृत लेकिन सक्रिय कनेक्शनों को और एम वाई टी अवधि अर्थात् 2015-16 के अंत तक भी मीटरीकृत किए गए कनेक्शनों को नियमित करने का प्रस्ताव था। रिकार्ड तथापि यह दर्शाते हैं कि 3,59,122 विद्युतीकृत लेकिन अपंजीकृत उपभोक्ताओं द्वारा मार्च 2017 तक गैर कानूनी रूप से विद्युत प्राप्त कर रहे थे जिसके परिणामस्वरूप 2012-17 की अवधि के दौरान विभाग को ₹122.32 करोड़ के राजस्व की हानि हुई जो असक्षम सतर्कता तंत्र को दर्शाता है।

उत्तर में मुख्य अभियंता (कश्मीर, जम्मू) ने कहा (जून/ जुलाई 2017) कि चूंकि अपंजीकृत उपभोक्ताओं का पंजीकरण एक बार में नहीं किया जा सकता, 100 प्रतिशत उपभोक्ताओं को नियमित करने का लक्ष्य 2018-19 तक निश्चित किया गया है। वित्त निदेशक, जेकेपीडीडी ने (अक्टूबर 2017) नियमितीकरण लक्ष्यों को न प्राप्त करने के लिए फील्ड स्टाफ की कमी को उत्तरदाई बताया। तथापि, यह तथ्य, शेष रह जाता है कि जेकेपीडीडी अलेखांकित उपभोग को रोकने के लिए नियमितीकरण की अंतिम तिथि मार्च 2015 से चूक गई थी।

2.3.12.4 सहमत रूपान्तरण अनुपात और विलंबित भुगतान पर विद्युत की वसूली न होने के कारण ₹2.38 करोड़ की हानि

30 अप्रैल 2009 को जेकेपीडीडी और चंडीगढ़ केंद्र शासित क्षेत्र (यूटीसी) के बीच 25 मेगावाट विद्युत के लिए विद्युत बैंकिंग व्यवस्था के लिए करार पर हस्ताक्षर

किए गए। करार के अनुसार, जेकेपीडीडी द्वारा मई 2009 से अगस्त 2009 तक यूटीसी से सहमत विद्युत की आपूर्ति की जानी थी और यूटीसी सर्दी के महीनों में (दिसंबर से फरवरी 2010) के दौरान बैंक की गई विद्युत का 106 प्रतिशत वापिस करेगा। यह व्यवस्था 2016 तक जारी रही, जब विद्युत बैंक की मात्रा 45 मेगावाट तक बढ़ा दी गई।

बैंकिंग व्यवस्था की समीक्षा से पता चला कि यूटीसी ने 106 प्रतिशत की सहमत वापसी दर से विद्युत नहीं लौटाई और परिणामतः 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान (विद्युत खरीद की वर्ष-वार औसत दर के आधार पर परिगणित) 6.88 एमयू विद्युत की कम प्राप्ति और ₹2.06 करोड़ की हानि हुई। जेकेपीडीडी अपने हितों की रक्षा करने और बैंक की गई विद्युत को सहमत दर पर वापिस लेने में विफल रहा।

यह भी पाया गया कि ओपन एक्सेस प्रभारों के लिए ₹0.92 करोड़ का भुगतान करने के लिए समय पर धन की व्यवस्था न कर पाने के लिए, पावर सिस्टम ऑपरेशन कॉर्पोरेशन लिमिटेड (पोसको⁷³) ने यूटीसी के साथ 45 मेगावाट बैंक की गई विद्युत पर रोक लगाने के लिए विनियम प्रस्तुत किया। इस प्रकार जेकेपीडीडी ने मई 2016 से सितंबर 2016 के दौरान पहले से बैंक की गई विद्युत का लाभ उठाने का अवसर खो दिया और कमी को पूरा करने के लिए नवंबर 2016 से मार्च 2017 के दौरान आकस्मिक अल्पकालिक खरीद का सहारा लेना पड़ा, जिसमें परिणामस्वरूप ₹0.32 करोड़⁷⁴ का परिहार्य व्यय हुआ।

विद्युत की कम वापसी के संबंध में लेखापरीक्षा के तर्क को स्वीकार कराते हुए वित्त निदेशक, जेकेपीडीडी ने कहा (अक्टूबर 2017) कि शेष विद्युत कि वसूली करने हेतु यह मामला संबंधित यूटिलिटी के समक्ष प्रस्तुत किया गया, जो नवंबर 2017 से मार्च 2018 तक अगली बैंकिंग व्यवस्था के अंतर्गत 106 प्रतिशत विद्युत वापस करने हेतु सहमत हो गया था। तथापि, उत्तर में इस बात पर कुछ भी नहीं कहा गया था कि मई 2016 से सितंबर 2016 के दौरान 45 मेगावाट विद्युत यूटीसी से कैसे वापिस प्राप्त की जाए जिसे पोसको ने रोके रखा। यह भी पाया गया कि फरवरी 2017 तक विद्युत की अल्प प्राप्ति का मामला भी उठाया नहीं गया था और “विद्युत पूल निधि” के निर्माण की और कोई कदम नहीं उठाए गए जो जेकेपीडीडी की आकस्मिकता में सस्ती विद्युत खरीदने और अतिरिक्त भुगतान की परिस्थितियों से बचने हेतु अल्पकालिक ओपन एक्सेस प्रभार पूर्ण करने में सहायक होती है।

⁷³ पोसको: क्षेत्रीय और राष्ट्रीय विद्युत प्रणालियों के एककीकृत प्रचालन के लिए एक एजेंसी जो सभी क्षेत्रों और राष्ट्रीय विद्युत के आदान प्रदान के भीतर विद्युत के हस्तांतरण की सुविधा प्रदान करती है

⁷⁴ 1 मेगावाट*24 घंटे = 24 मेगावाटघंटे: 24 मेगावाटघंटे/ 1000=0.024 मिलियनयूनिट, 45 मेगावाट=1080000 यूनिट*3.01 (अल्पावधि खरीद की औसत दर) = ₹0.32 करोड़

2.3.12.5 जनरेटर द्वारा दायर याचिकाओं पर आपत्ति दर्ज करने हेतु तंत्र न होना

सीईआरसी/ एसईआरसी के समक्ष विभिन्न जेनरेटरों द्वारा निर्धारित प्रभारों/ परिवर्तनीय प्रभारों और अन्य प्रभारों (पूरक प्रभारों) के लिए लागत की वसूली या लागतों में संशोधन की मांग करने वाले अनंतिम टैरिफ के निर्धारण के लिए याचिकाएँ दायर की जाती हैं। इन जेनरेटरों से विद्युत प्राप्त करने वाले सेवा केन्द्रों को जेनरेटरों के दावों के प्रति प्रतिक्रिया आपत्तियाँ दर्ज करनी पड़ती हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने दावों कि स्वीकार्यता को चुनौती देने हेतु कोई आपत्ति दर्ज नहीं की, जिसकी अनुपस्थिति में विभाग अपने वित्तीय हितों की रक्षा नहीं कर पाया और आयोग द्वारा टैरिफ निर्धारण जेनरेटरों द्वारा एकतरफा रूप से प्रस्तुत दावों और स्पष्टीकरणों पर आधारित था। इन याचिकाओं की संवीक्षा करने हेतु और दर/ निर्धारित लागतों में वर्ष दर वर्ष वृद्धि के बाद सीईआरसी/ एसईआरसी के पास जेनरेटरों द्वारा दायर याचिकाओं के प्रति स्पष्टीकरणों के आधार पर तर्कपूर्ण टिप्पणी दायर करने का कोई तंत्र नहीं था।

निदेशक वित्त ने कहा (अक्टूबर 2017) कि जेकेपीडीडी लेखापरीक्षा द्वारा उल्लिखित आपत्तियों पर कानूनी सलाह लेगा।

2.3.12.6 वित्त लेखाओं के साथ मिलान

विभाग के अनुसार व्यय की तुलना में राजस्व के आंकड़ों का मिलान राज्य के वित्त लेखाओं में प्रकट होने वाले आंकड़ों से होना चाहिए। यदि आंकड़ों का मिलान नहीं होता है तो संबंधित विभाग और वित्त विभाग को अंतर का मिलान करना चाहिए। विकास आयुक्त, विद्युत (डीसीपी) के रिकॉर्ड और 2012-17 के दौरान राज्य वित्त लेखाओं के अनुसार विद्युत खरीद पर व्यय की स्थिति यह दर्शाती है कि विद्युत खरीद लागत में ₹212 करोड़ से ₹943 करोड़ के अंतर लंबित है और विभाग द्वारा आंकड़ों के मिलान के लिए कोई कदम नहीं उठाए गए थे।

निदेशक वित्त, डीकेपीडीडी ने अंतरों को स्वीकार करते हुए कहा (अक्टूबर 2017) कि अंतरों का समाधान किया जाएगा।

2.3.13 निष्कर्ष

अपर्याप्त क्षमता वृद्धियों के कारण, विभाग को राज्य के बाहर से विद्युत खरीद पर निर्भर रहना पड़ा। योजना बनाने में कमी और विद्युत खरीद लागत के गैर-इष्टतम उपयोग के कारण, विभाग द्वारा 2012-17 के दौरान ₹840 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया। वितरण स्तर पर लागत परावर्तक टैरिफ पद्धति की अनुपस्थिति के और छुट-पुट चोरी, खराब बिलिंग और उद्ग्रहण क्षमता सहित एटी एंड सी हानियों की न्यून वसूली के कारण 2012-17 के दौरान राज्य को ₹14,871 करोड़ का विद्युत

खरीद घाटा वहन करना पड़ा। इससे जेनरेटरों को किए जाने वाले भुगतान में विलंब हुआ जिसके परिणामतः ₹1,752.17 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ जिसमें ₹1,420.26 करोड़ के अधिभार तथा ₹297.92 करोड़ की अप्राप्त छूट भी शामिल है। विभाग द्वारा विद्युत की निकासी के लिए समुचित ट्रांसमिशन नेटवर्क की न योजना बनाने के कारण राज्य के राजकोष पर ₹543.47 करोड़ का अतिरिक्त भार पड़ा। विभाग अनुमत सीमाओं तक वितरण हानियों को नियंत्रण करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप ₹10,176 करोड़ की हानि का वहन करना पड़ा। टैरिफ दरों के गलत लागूकरण और विद्युत शुल्क में अनियमित छूट के कारण, विभाग को ₹20.26 करोड़ की अतिरिक्त हानि उठानी पड़ी। मार्च 2017 के अंत तक ₹2,508 करोड़ के बकाया शेष के साथ बिलिंग और उद्ग्रहण बहुत खराब रहा, इसमें 13,383 अज्ञात ग्राहकों के प्रति ₹87.90 करोड़ के विद्युत प्रभार भी शामिल है। विभाग एमवाईटी के अनुसार मार्च 2015 के अंत तक आलेखबद्ध ग्राहक को नियमित करने में भी विफल रहा जिसके परिणामतः ₹122.32 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

यद्यपि केंद्र सरकार ने विशाल विद्युत खरीद देनदारी को पूर्ण करने की त्वरित समस्या का समाधान करने के लिए उदय शुरू किया, फिर भी योजना के अंतर्गत हानि में कमी लाने, ग्राहक मिटरिंग, फीडर सुधार कार्यक्रम, ऊर्जा लेखापरीक्षा आदि लक्ष्यों के प्रति यूटिलिटी के निष्पादन को पूर्णतः प्राप्त नहीं किया गया।

2.3.14 सिफारिशें

जेकेपीडीडी यह सुनिश्चित करे:

- पेशेवर सलाह से विद्युत क्रय लागत और विद्युत ट्रेडिंग प्रबंधन और बैंकिंग अनुसूची को इष्टतम स्तर तक ले जाना ताकि रियल टाइम में अल्प निकासी/अधिक निकासी को कम किया जा सके। आपूर्ति की लागत वसूलने हेतु अप्रत्यक्ष/परोक्ष छूटों को कम करना तथा टैरिफ अंतर को कम करने हेतु लागत आधारित टैरिफ को लागू करना, एटी एंड सी हानि को घटाने और नवीकरण ऊर्जा हेतु नियमों का पालन करना तथा बिलिंग/ उद्ग्रहण क्षमता में सुधार करना;
- एमओपी के दिशानिर्देशों के अनुसार बिडिंग इन लाइन की पारदर्शी प्रणाली के माध्यम से दीर्घ/ मध्यम/ लघु अवधि विद्युत खरीद;
- आगामी टाई अप और नवीकरणों की समीक्षा करना ताकि अनुबंधित अतिरिक्त क्षमता से बचा जा सके और महंगे पीपीए का बोझ उतारा जा सके। अनुबंधित विद्युत के अनुपयोग के जोखिम से बचने के लिए समुचित ट्रांसमिशन अवसंरचना का निर्माण तथा व्यर्थ क्षमता प्रभारों का अनुगामी भुगतान;
- त्रुटिपूर्ण बिलिंग का जोखिम कम करने हेतु आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को मज़बूत करना और पीपीए की कानूनी पुनरीक्षण के लिए तंत्र स्थापित करना और विभाग

के हितों की रक्षा करने हेतु जेनरेटरों द्वारा दाखिल याचिकाओं के प्रति आपत्तियों को दाखिल करना; और

- जब सरकार के पास समुचित निधियां उपलब्ध हो तो छूट का फायदा लेने हेतु भुगतान में विलम्ब न करना।

मामले को अगस्त 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।



ग्रामीण विकास विभाग

2.4 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (नरेगा) सितम्बर 2005 में भारत सरकार द्वारा अधिसूचित ताकि जिसका उद्देश्य प्रत्येक घर के व्यस्क सदस्य, जो अकुशल मानवीय श्रम करने की स्वेच्छा करें, को वित्तीय वर्ष में 100 दिनों के गारंटीड मजदूरी उपलब्ध करा कर ग्रामीण क्षेत्रों में आजीविका सुरक्षा प्रदान करना है। कार्यक्रम के कार्यान्वयन के निष्पादन लेखापरीक्षा में अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित बिंदु प्रकट हुए:

प्रमुख बिंदु

- परिप्रेक्ष्य योजनाओं की तैयारी न किए जाने के कारण सभी जिलों के लिए दीर्घकालिक विकासात्मक परिप्रेक्ष्य सुनिश्चित नहीं किए जा सके। श्रम बजट प्रस्तुत करने में विलम्ब के कारण भारत सरकार द्वारा निधियां जारी करने में और मजदूरी के भुगतान में विलम्ब हुआ।

(पैराग्राफ: 2.4.7)

- मिलान नहीं किए गए शेष वित्तीय विवरणों, ₹1.20 करोड़ के बैंक ब्याज का लेखांकन न किया जाना, निधियों का देरी से जारी किया जाना, ₹107.08 करोड़ के राज्य के हिस्से का कम जारी किया जाना और प्रशासनिक प्रभारों पर ₹22.85 करोड़ का अधिक व्यय खराब वित्तीय प्रबंधन को दर्शाता है जो 83.78 लाख व्यक्ति रोजगार दिवसों के अनुत्पादन के समान था।

(पैराग्राफ: 2.4.8)

- रोजगार की मांग करने वाले नौकरी कार्ड धारक जिन्हें रोजगार नहीं दिया जा सका उनको बेरोजगारी भत्ते का भुगतान नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, 33 प्रतिशत के नियम के प्रति महिला लाभार्थियों को 19 प्रतिशत व्यक्ति दिवस का रोजगार उपलब्ध नहीं किया जा सका। 77 प्रतिशत मजदूरी का भुगतान 15 दिनों में नहीं किया गया और 40 प्रतिशत मामलों में भुगतान 90 दिनों से अधिक विलम्ब के बाद किया गया। योजना के कार्यान्वयन से उक्त उद्देश्य प्राप्त नहीं किए जा सके और सतत् विकास लक्ष्यों (एसडीजी) के अंतर्गत प्रगति की तैयारी के रूप में नहीं देखा जा सकता।

(पैराग्राफ: 2.4.9)

- योजना के अंतर्गत कार्यों के निष्पादन में कमजोरी देखी गई। जबकि स्वीकृत वार्षिक कार्य योजना में शामिल 14,211 निर्माण कार्यों का निष्पादन नहीं किया गया, 2,281 असंस्वीकृत निर्माण कार्यों का निष्पादन किया गया जिसके कारण

₹32.67 करोड़ का अप्राधिकृत व्यय हुआ और अनुपयुक्त नियोजन तथा वार्षिक कार्ययोजना बनाने से पहले लोक प्रतिनिधियों को शामिल न किए जाने को दर्शाता है। मजदूरी सामग्री के अनुपात का रख-रखाव नहीं किये जाने के कारण सामग्री घटक पर ₹277.69 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ जिसके परिणामतः 1.74 करोड़ व्यक्ति दिवसों का सृजन नहीं हो पाया। ₹0.29 करोड़ की आवश्यकता से अधिक अलेखांकित और अप्रयुक्त सामग्री की खरीद से गबन और चोरी का जोखिम है। महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अभिसरण में 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत किए गए निर्माण कार्यों में विलंब और मजदूरी सामग्री अनुपात का रखरखाव न किए जाने से दो ब्लॉक में ₹1.26 करोड़ का विपथन, समय सीमा का पालन नहीं हुआ और ₹1.13 करोड़ की लागत में वृद्धि हुई।

(पैराग्राफ: 2.4.10)

- निर्माण कार्यों के निरीक्षण, नौकरी ढूँढने वाले के विवरण, परिसंपत्तियाँ आदि से संबंधित महत्वपूर्ण डाटा/ रिकार्ड का रखरखाव न किया जाना और प्रबंधन सूचना प्रणाली पर उपबंध/ और अपलोड डाटा में अंतर खराब निगरानी को दर्शाता है। विभाग ने निर्माण कार्यों की गुणवत्ता की निगरानी के लिए न तो निगरानी समितियाँ गठित की और न ही शिकायतों के निवारण हेतु लोकपाल की नियुक्ति की है।

(पैराग्राफ: 2.4.11)

- लेखापरीक्षा द्वारा किए गए स्वतंत्र सर्वेक्षण और मूल्यांकन से योजना के कार्यान्वयन में मजदूरी रोजगार, क्षेत्रीय लक्ष्य प्राप्तियाँ, कवरेज, जागरूकता और भागीदारी के संदर्भ में कई कमियों का पता चला।

(पैराग्राफ: 2.4.12)

2.4.1 प्रस्तावना

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (नरेगा) भारत सरकार (जीओआई) द्वारा सितंबर 2005 में अधिसूचित किया गया था, जिसका उद्देश्य प्रत्येक घर के व्यस्क सदस्य जो अकुशल मानव श्रम करने के इच्छुक हो, को एक वित्तीय वर्ष में न्यूनतम 100 दिन गारंटीड मजदूरी रोजगार प्रदान करना है। इस कार्यक्रम के कार्यान्वित के लिए राज्य सरकार ने मार्च 2007 में जम्मू और कश्मीर ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (जेकेआरईजीएस) को अधिसूचित किया। अप्रैल 2008 में राज्य के सभी जिलों में इस अधिनियम को विस्तारित किया गया। अधिनियम में समयबद्ध गारंटी निर्धारित की गई है, जिसमें यदि कार्य के लिए आवेदन करने की तिथि से 15 दिनों के अंदर रोजगार प्रदान नहीं किया जाता है तो सरकार को बेरोजगारी भत्ता देना

होगा। अक्टूबर 2009 में इस कार्यक्रम का नाम बदल कर महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एमजीएनआरईजीएस) कर दिया गया।

2.4.2 संगठनात्मक सेटअप

जम्मू और कश्मीर में कार्यक्रम के कार्यान्वयन में राज्य सरकार को राज्य रोजगार गारंटी परिषद (एसईजीसी) सहायता और सलाह प्रदान करती है। योजना के अंतर्गत राज्य स्तर पर योजना के कार्यकलाप आयुक्त सचिव, ग्रामीण विकास विभाग (आरडीडी) के समग्र नियंत्रण के अंतर्गत कार्यरत सदस्य सचिव, एसईजीसी के माध्यम से एसईजीसी के माध्यम से क्रियान्वित किए जाते हैं। राज्य सरकार ने जिला परियोजना समन्वयकों (डीपीसी) के रूप में सहायक विकास आयुक्तों (एसीडी), अपर जिला परियोजना समन्वयकों (एडीपीसी) के रूप में जिला पंचायत अधिकारी (डीपीओ) और कार्यक्रम अधिकारी (पीओ) के रूप में ब्लॉक विकास अधिकारी (बीडीओ) के पद स्थापित किए।

2.4.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के लेखापरीक्षा उद्देश्य यह निर्धारण करना था कि क्या:

- कार्यक्रम के कार्यान्वयन हेतु संरचनात्मक तंत्र स्थापित किए गए।
- कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिए योजना प्रक्रिया सक्षम और प्रभावी थी।
- वित्तीय प्रबंधन कुशल और प्रभावी था।
- परिवारों के पंजीकरण की प्रक्रिया, नौकरी कार्ड का आवंटन और रोजगार आवंटन प्रभावी था और परिचालन दिशानिर्देशों के अनुरूप था।
- अधिनियम और योजना के दिशानिर्देशों के अनुपालन में मितव्ययी, कुशल, प्रभावी और समयानुसार कार्य निष्पादन हेतु समुचित तंत्र उपलब्ध था।
- पारदर्शी रूप से योजना के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु मजबूत और प्रभावी निगरानी तथा मूल्यांकन तंत्र उपस्थित था, और
- हर जगह निर्धनता को हर रूप में समाप्त करने हेतु सतत् विकास लक्ष्य (एसडीजी) की प्राप्ति के लिए तैयारी पर और महिला सशक्तिकरण पर योजनाओं का प्रभाव।

2.4.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यविधि

वर्ष 2012-13 से 2016-17 तक की अवधि को शामिल करते हुए योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा जनवरी 2017 तथा जून 2017 के बीच सचिव सदस्य, एसईजीसी, छह एसीडी, 39 ब्लॉक विकास अधिकारी (बीडीओ) तथा 130 ग्राम पंचायतों को चार स्तरीय सैंपलिंग के माध्यम से रिकार्ड की नमूना जांच करके की

गई। 30 प्रतिशत जिलों और ब्लॉकों का चयन स्ट्रेटिफाइड सैंपलिंग द्वारा किए गए व्यय के आधार प्रदत्त रोजगार, तथा पिछले पांच वर्षों 2012-17 के दौरान किए गए कार्य देनदारियों के समानुपात में किया गया। नमूना किये गये बीडीओ से 25 प्रतिशत पंचायतों का चयन पंचायतों को वर्णानुक्रम में रखकर सिंपल रैंडम सैंपलिंग द्वारा किया गया। विभिन्न कार्यकलापों के अंतर्गत ग्रामीण कनेक्टिविटी, नहर निर्माण कार्य, बंजर भूमि विकास आदि के अंतर्गत 10 प्रतिशत निर्माण कार्यों का चयन नमूना पंचायतों से बेतरतीब ढंग से किया गया।

लेखापरीक्षा ने 653 लाभार्थियों से बात की और जहाँ लाभार्थियों ने कार्य किया था वहाँ मौके पर जांच भी संचालित की। 19 दिसंबर 2016 को महालेखाकार (लेखापरीक्षा) ने सचिव, आरडीडी जम्मू और कश्मीर, के साथ एक एंटी कॉन्फ्रेंस की गई जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र, मानदंड और कार्य विधि पर विचार-विमर्श किया गया। 15 नवंबर 2017 को उप महालेखाकार (लेखापरीक्षा) ने आयुक्त सचिव, ग्रामीण विकास विभाग के साथ आयोजित एक एग्जिट कॉन्फ्रेंस में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई। विभागीय प्राधिकारियों से प्राप्त उत्तरों को रिपोर्ट में उचित स्थानों पर शामिल किया गया है।

2.4.5 लेखापरीक्षा मानदंड

निम्नलिखित स्रोतों से लेखापरीक्षा मानदंड प्राप्त किए गए:

- एमजीएनआरईजी अधिनियम 2005 के प्रावधान और उसमें संशोधन;
- ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी), भारत सरकार द्वारा योजना पर जारी दिशानिर्देश/ परिपत्र निर्देश;
- एमओआरडी भारत सरकार द्वारा संकलित परिपत्र और निदेशों का संकलन;
- जम्मू और कश्मीर ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम योजना 2007;
- जून 2013 में जारी एमजीएनआरईजीए के कार्यान्वयन के लिए राज्य विनिर्दिष्ट दिशानिर्देश;
- जम्मू और कश्मीर वित्तीय कोड और वित्तीय शक्तियों की पुस्तक तथा जम्मू और कश्मीर लोक निर्माण लेखा कोड।

2.4.6 संरचनात्मक तंत्र

2.4.6.1 चयनित पंचायतें

राज्य में निर्वाचित पंचायतों (जुलाई 2011) ने अपना कार्यकाल पूर्ण किया और जुलाई 2016 में भंग हो गई तथा उसके बाद से राज्य में कोई पंचायत विद्यमान नहीं है (मार्च 2017)। वार्षिक कार्य योजना (एएपी) पंचायतों के चयनित प्रतिनिधियों के

अनुरूप ग्राम सभाओं द्वारा बनाए जाते हैं जिन्हें संयुक्त जिला योजना में शामिल करने हेतु जिले के ए.सी.डी को अग्रेषित किया जाता है।

2.4.6.2 राज्य रोजगार गारंटी परिषद

राज्य स्तर पर योजना के कार्यान्वयन की नियमित निगरानी और समीक्षा के लिए राज्य रोजगार गारंटी परिषद (एसईजीसी) गठित (मार्च 2006) की गई जिसकी वर्ष में दो बार बैठक होनी थी। तथापि, वर्ष 2012-17 के दौरान 10 बैठकों की आवश्यकता के प्रति, केवल एक बैठक आयोजित की गई जिसके कारण निगरानी और समीक्षा प्रक्रिया कमजोर हुई।

यह पाया गया कि पहले आयोजित बैठकों में लिए गए निर्णय लोकपाल की नियुक्ति, समुचित स्टाफ उपलब्ध कराने जैसे कार्यक्रम अधिकारी, ग्राम रोजगार सहायक (जीआरएस), तकनीकी सहायक, एसईजीसी सेल को सशक्त करने, वरिष्ठ अभियंता की नियुक्ति, निर्माण कार्यों के अभिसरण में विशेषज्ञ व्यक्तियों की नियुक्ति आदि को पूरी तरह से कार्यान्वित नहीं किया गया।

राज्य स्तर पर परामर्शदाता की नियुक्ति न होने के कारण, एमजीएनआरईजीएस सेल जिसे सूचना, शिक्षा और संचार नीतियों, प्रशिक्षण आवश्यकताओं, नियोजन, निगरानी और मूल्यांकन तथा वित्तीय प्रबंधन की महत्वपूर्ण सूचनाएं प्रदान करनी थी, महत्वपूर्ण क्षेत्रों में वैध निगरानी नहीं कर सका। यद्यपि, अधिनियम के अंतर्गत, आवश्यक एसईजीसी वार्षिक रिपोर्टिंग तैयार और राज्य के विधान मंडल को प्रस्तुत नहीं की गई।

लेखापरीक्षा द्वारा ली गई आपत्ति के प्रति विभाग ने कोई समुचित उत्तर नहीं दिया (जून 2017)। लोकपाल और स्टाफ की नियुक्ति के संबंध में यह कहा गया कि वर्तमान वित्त वर्ष में ये नियुक्ति कर ली जाएगी।

2.4.6.3 राज्य रोजगार गारंटी निधि (एसईजीएफ)

राज्य रोजगार गारंटी निधि (एसईजीएफ) स्थापित (अक्टूबर 2008) किया गया था, तथापि भारत सरकार ने मार्च 2013 तक एमजीएनआरईजीए निधियां सीधे जिलों को जारी की। इसके उपरांत, एमजीएनआरईजीए निधियां भारत सरकार द्वारा राज्य बजट और एसईजीएफ के माध्यम से जारी की जाती थी जो 23 मई 2013 से परिचालन में आया। एसईजीएफ में परिचालन और रखरखाव के लिए एसईजीसी प्राधिकृत है।

2.4.6.4 मानव संसाधन प्रबंधन और क्षमता निर्माण

अधिनियम के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा कार्यान्वयन के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु जैसा भी आवश्यक हो जिला कार्यक्रम समन्वयक और कार्यक्रम अधिकारी, जरूरी

स्टाफ और तकनीकी स्पोर्ट की उपलब्धता आवश्यक है। कार्यक्रम के दिशानिर्देश के अनुसार ब्लॉक, क्लस्टर और ग्राम पंचायत के फिल्ड स्टाफ को प्रशिक्षण प्रदान करना भी आवश्यक है।

विभिन्न श्रेणियों के अंतर्गत 5,874 पदों की स्वीकृत आवश्यकता के प्रति, प्रभावी श्रमबल 4,648 था और 21 प्रतिशत की समग्र कमी थी। इसके अतिरिक्त, 2014-17 के दौरान 15,646 प्रशिक्षण स्लॉट आयोजित करने के लक्ष्य के प्रति केवल 12,907 स्लॉट ही आयोजित किए गए, जिनमें 18 प्रतिशत की कमी पाई गई। यह भी देखा गया कि विभिन्न हितधारकों/ स्टाफ को प्रशिक्षण प्रदान करने हेतु, राज्य द्वारा कोई प्रशिक्षण कैलेंडर/ मॉड्यूल नहीं तैयार किए गए थे।

अपर सचिव, आरडीडी ने कहा (जून 2017) कि प्रशिक्षण एक नियमित कार्य है और उसके लिए वास्तव में कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं किए गए हैं। तथापि, योजना के नए घटकों का परिचय देने हेतु एमजीएनआरईजीए के स्टाफ को जागरूकता शिविरों का आयोजन करके प्रशिक्षण प्रदान किया जा रहा है और मासिक प्रगति रिपोर्ट में जो लक्ष्य दर्शाए गए हैं, वे वास्तव में प्रशिक्षण अपेक्षित स्लॉट हैं। तथापि, योजना के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु अधिकतम स्टाफ को प्रशिक्षण देने के प्रयास किए जा रहे हैं।

2.4.7 योजना

जिला स्तर पर परिप्रेक्ष्य योजना की तैयारी के लिए योजना दिशानिर्देश, उपलब्ध कराती है। पांच वर्षों के लिए जिला परिप्रेक्ष्य योजना दीर्घावधि नियोजन के फ्रेमवर्क के रूप में वार्षिक श्रम बजट को सुविधाजनक बनाना होता है। परिप्रेक्ष्य योजनाओं से निर्गम होने वाली वार्षिक विकास योजना कार्य योजना होती है जिनमें आगामी वर्ष में क्रियान्वित किए जाने वाले विकास कार्यों की प्रकृति, संख्या तथा नामकरण होता है।

लेखापरीक्षा, ने पाया कि किसी भी नमूना जांच किए गए जिले ने समीक्षा अवधि के दौरान परिप्रेक्ष्य योजनाएं नहीं बनाई थीं। सदस्य सचिव, एसईजीसी ने कहा (जून 2017) कि सभी जिलों द्वारा परिप्रेक्ष्य योजनाएं नहीं बनाई गई थीं, लेकिन वार्षिक योजनाएं बनाई गई थीं। यह भी कहा गया कि ग्राम सभा के परामर्श के साथ ब्लॉक द्वारा परियोजनाओं की शैल्फ सिफारिश/ पहचान की गई थी। परिप्रेक्ष्य योजना की अनुपस्थिति में सभी जिलों के लिए दीर्घावधि विकासात्मक परिप्रेक्ष्य प्रदान करने हेतु नियोजन सुनिश्चित नहीं किया जा सकता है।

योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, प्रत्येक वर्ष 31 दिसंबर तक राज्य सरकार द्वारा वार्षिक श्रम बजट भारत सरकार को भेज दिया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2012-13 से 2016-17 के लिए वार्षिक श्रम बजट भारत सरकार को एक से तीन महीने विलंब से भेजे गए, जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार द्वारा निधियां जारी

करने और मजदूरी के भुगतान में विलंब हुआ। एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, यह कहा गया कि भारत सरकार को श्रम बजट समयानुसार प्रस्तुत करने के प्रयास किए जाएंगे और भविष्य में एसईजीसी की अधिकतम संख्या में बैठकें आयोजित की जाएगी।

2.4.8 वित्तीय प्रबंधन

वर्ष 2012-13 से 2016-17 के दौरान भारत सरकार/ राज्य सरकार द्वारा जारी निधियों तथा उनके प्रति किए गए व्यय की स्थिति नीचे दर्शाई गई है:

तालिका-2.4.1: 2012-13 से 2016-17 के दौरान वित्तीय स्थिति

वर्ष	आदि शेष	प्राप्तियां			कुल प्राप्तियां	कुल उपलब्धता	व्यय	अंत शेष	प्रतिशत उपयोगिता
		केन्द्र का हिस्सा	राज्य का हिस्सा	विविध ब्याज					
2012-13	126.92	693.79	73.01	6.71	773.51	900.43	850.78	49.65	94
2013-14	53.69	681.21	52.83	4.28	738.32	792.01	766.54	25.47	97
2014-15	23.49	366.94	53.07	1.40	421.41	444.90	412.65	32.25	93
2015-16	15.86	700.14	69.49	4.63	774.26	790.12	782.22	7.90	99
2016-17	7.75	768.75	80.58	2.64	851.97	859.72	853.90	5.82	99
कुल		3,210.83	328.98	19.66	3,559.47		3,666.09		

(स्रोत: विभाग द्वारा प्रदत्त वित्तीय प्रगति रिपोर्ट)

2012-17 के दौरान उपलब्ध ₹3,686.39 करोड़⁷⁵ की राशि के प्रति ₹3,666.09 करोड़ (99 प्रतिशत) का व्यय किया गया। 2012-17 के दौरान निधियों की तुलना में 93 और 99 प्रतिशत व्यय किया गया। प्रत्येक वित्त वर्ष 2012-17 के अंत तक व्यय नहीं की गई राशि ₹5.82 करोड़ और ₹49.65 करोड़ तक रही। अनुवर्ती वर्षों के प्रारम्भ शेष की तुलना में वर्ष के अंत में व्यय नहीं की गई राशि के बीच अंतर था। यह दर्शाता है कि सही आंकड़े प्राप्त करने हेतु शेष का मिलान नहीं किया गया।

29 ब्लॉक और तीन एसीडी में लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि 2012-16 की अवधि के दौरान योजना निधि पर बैंकों से ₹1.20 करोड़ का ब्याज अर्जित किया गया जिसे राज्य सरकार/ भारत सरकार को भेजे गए वित्तीय विवरणों में शामिल नहीं किया गया जिससे योजना के अंतर्गत शेष को कम दिखाया गया। ब्याज को लेखांकित न किए जाने के लिए बीडीओ ने बैंक मासिक प्रगति रिपोर्ट अपलोड करते समय बैंक स्टेटमेंट की अनुपलब्धता को उत्तरदायी बताया।

उत्तर में, अपर सचिव आरडीडी ने कहा (जून 2017) कि आंकड़ों में अंतर का मिलान किया जाएगा और लेखापरीक्षा को तथ्यात्मक स्थिति सूचित की जाएगी। एग्जिट

⁷⁵ आदि शेष ₹126.92 करोड़ जमा 2012-17 के दौरान ₹3,559.47 करोड़ की प्राप्तियां

कान्फ्रेंस के दौरान आयुक्त सचिव आरडीडी ने कहा कि विभाग इलेक्ट्रॉनिक निधि प्रबंधन प्रणाली में परिवर्तित हो चुका है और जिला प्राधिकारियों को पिछले वर्षों के संबंध में आंकड़ों के मिलान के निर्देश दिए जाएंगे।

2.4.8.1 निधियाँ जारी करने में विलंब

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता है कि विभिन्न स्तरों पर योजना के कार्यान्वयन हेतु निधियां जारी करने में विलंब किया गया था। 2013-17 के दौरान वित्त विभाग ने ₹1,835.99 करोड़ एसईजीसी को आठ से 140 दिनों के विलंब से जारी की। इसके अतिरिक्त, जिलों को एसईजीसी द्वारा ₹1,287.90 करोड़ तीन से 125 दिनों के विलंब से जारी किए गए। नमूना जांच किए गए छह जिलों के एसीडी ने ₹389.20 करोड़ 15 दिनों की अनुमत सीमा से अधिक एक से 290 दिनों के विलंब से जारी किए।

उपरोक्त विलंबों से बचने के लिए, भारत सरकार ने स्पष्ट आदेश जारी किए हैं कि तीन दिनों की निर्दिष्ट अवधि से अधिक की विलंबित अवधि के लिए राज्य सरकार 12 प्रतिशत के ब्याज का भुगतान करने की उत्तरदायी होगी। तथापि, यह देखा गया कि अप्रैल 2014 से मार्च 2017 तक वित्त विभाग ने निधियों को आठ और 140 दिनों के बीच अपने पास रखा, जिसके परिणामतः ₹21.84 करोड़ के ब्याज की देनदारी बन गई, जिसका दावा न तो एसईजीसी द्वारा किया गया और न ही राज्य वित्त विभाग द्वारा इसका भुगतान किया गया।

अपर सचिव, आरडीडी ने कहा (जून 2017) कि यह मामला वित्त विभाग के समक्ष उठाया जाएगा ताकि विलंबित मजदूरी पर मुआवजे के भुगतान हेतु ब्याज कि राशि से भुगतान किया जा सके।

2.4.8.2 राज्य का हिस्सा जारी करना

एमजीएनआरईजीएस अधिनियम यह व्याख्या करता है कि कार्यक्रम के अकुशल श्रम लागत का 100 प्रतिशत और सामग्री लागत⁷⁶ का 75 प्रतिशत हिस्सा केंद्र सरकार द्वारा वहन किया जाएगा। राज्य सरकार को सामग्री की लागत का 25 प्रतिशत और कुशल और अर्ध-कुशल श्रमिकों की मजदूरी, बेरोजगारी भत्ता और एसईजीसी के प्रशासनिक व्ययों का वहन करना होगा। 2012-17 के दौरान घटक-वार व्यय तथा राज्य सरकार द्वारा जारी निधियों के हिस्से का विवरण नीचे दर्शाया गया है:

⁷⁶ कुशल/ अर्ध-कुशल श्रमिक और सामग्री उपलब्ध कराने में आयी लागत शामिल

तालिका-2.4.2: राज्य सरकार द्वारा घटक-वार व्यय और जारी हिस्सा

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संचयी व्यय					कार्यक्रम पर कुल व्यय	प्रतिपूर्ति लंबित		राज्य द्वारा वास्तविक में जारी	राज्य द्वारा जारी में कमी
	अकुशल मजदूरी	अर्ध-कुशल मजदूरी और कुशल मजदूरी	सामग्री	प्रशासनिक व्यय	सामग्री पर कुल व्यय		केंद्र	राज्य		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3+4+5)	(7)	(8) = (2) + 0.75*(6)	(9)	(10)	(11)
2012-13	495.62	95.71	233.74	25.71	355.16	850.78	761.99	88.79	73.01	15.78
2013-14	418.22	80.00	234.10	34.22	348.32	766.54	679.46	87.08	52.83	34.25
2014-15	203.80	36.77	134.49	37.59	208.85	412.65	360.44	52.21	53.07	-0.86
2015-16	371.39	57.69	300.62	52.52	410.83	782.22	679.51	102.71	69.49	33.22
2016-17	433.09	63.49	301.89	55.68	421.06	854.15 ⁷⁷	748.88	105.27	80.58	24.69
कुल	1,922.12	333.66	1,204.84	205.72	1,744.22	3,666.34	3,230.28	436.06	328.98	107.08

2012-17 के दौरान सामग्री घटक पर ₹1,744.22 करोड़ का व्यय किया गया, राज्य का हिस्सा 25 प्रतिशत की दर से ₹436.06 करोड़ जारी किए जाने थे। तथापि, राज्य के हिस्से के प्रति ₹328.98 करोड़ ही जारी किए गए जिसके परिणामतः ₹107.08 करोड़ का राज्य का हिस्सा कम जारी हुआ और जो 69.64 लाख व्यक्ति प्रति दिवस के रोजगार के असृजन के समान था।

उत्तर में अपर सचिव आरडीडी ने कहा (जून 2017) कि राज्य योजना विभाग (एसपीडी) भारत सरकार द्वारा निर्धारित लक्ष्यों के आधार पर राज्य का हिस्सा जारी करता है। यह भी कहा गया था कि रोजगार के नुकसान से बचने के लिये पर्याप्त हिस्सेदारी जारी करने के लिये इस मामले को राज्य योजना विभाग के साथ उठाया जायेगा।

2.4.8.3 प्रशासनिक प्रभारों का व्यय

योजना के दिशानिर्देश मानव संसाधनों के संवर्धन और महत्त्वपूर्ण कार्यकलापों के लिए क्षमता विकसित करने हेतु एक वित्तीय वर्ष में प्रशासनिक व्ययों पर एमजीएनआरईजीए के कुल व्यय का कुल छह प्रतिशत प्रयोग करने की व्यवस्था करते हैं। प्रशासनिक व्यय पर राज्य स्तर पर नियंत्रण किया जाएगा, जिसमें से न्यूनतम दो तिहाई ब्लॉक स्तर और उससे निचले स्तर पर व्यय किया जाना चाहिए।

⁷⁷ विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना के अनुसार, 2016-17 के दौरान कुल व्यय ₹85,389.96 लाख था, तथापि, मद-वार व्यय विवरण के अनुसार, 2016-17 के दौरान कुल व्यय ₹85,414.96 लाख तक था। भिन्नता के कारणों की अलग से मांग की जा रही है

तथापि, यह देखा गया कि 2014-17 के दौरान प्रशासनिक व्यय कुल व्यय के सात और नौ प्रतिशत के बीच था। 2014-17 के दौरान ₹22.85 करोड़ का प्रशासनिक व्यय छह प्रतिशत की निर्धारित सीमा से अधिक किया गया जो निधियों के विपथन के समान है और राज्य में 14.14 लाख व्यक्ति दिवसों के असृजन के समान है।

यह भी पाया गया कि 2012-17 के दौरान एसईजीसी द्वारा ₹4.15 करोड़⁷⁸ राज्य स्तर पर प्रशासनिक प्रभारों के रूप में राज्य स्तर पर एसईजीएफ में बचे शेष से व्यय किए गए जिसे वार्षिक प्रगति रिपोर्ट में शामिल नहीं किया गया।

2014-16 के दौरान प्रशासनिक व्यय पर अतिरिक्त प्रभारों के लिए विभाग द्वारा (जून 2017) अस्तित्व में आए नए ब्लॉक में अवसररचना के सृजन के लिए निधियों के उपयोग को उत्तरदायी बताया। तथापि विभाग ने 2016-17 के दौरान अतिरिक्त प्रशासनिक व्यय करने को अस्वीकार कर दिया। उत्तर वास्तव में अस्वीकार्य है क्योंकि विभाग ने 2016-17 के दौरान छह प्रतिशत की सीमा से अधिक ₹4.43 करोड़ का व्यय किया है। इसके अतिरिक्त, यदि विभाग द्वारा नए ब्लॉक/ प्रशासनिक प्रभारों के लिए सरकार से विशेष रूप से रोजगार सृजन हेतु एमजीएनआरईजीएस निधियों का प्रयोग किए बिना अतिरिक्त निधियों की मांग की जाती, तो यह विवेकपूर्ण निर्णय होता।

इस प्रकार, मिलान नहीं किए गए अंत शेष, वित्तीय विवरणों में अलेखांकित ₹1.20 करोड़ का बैंक ब्याज, निधि जारी करने में विलंब, ₹107.08 करोड़ के राज्य के हिस्से का कम जारी किया जाना और प्रशासनिक प्रभारों पर ₹22.85 करोड़ का अतिरिक्त व्यय खराब वित्तीय प्रबंधन और 83.78 लाख व्यक्ति दिवसों के रोजगार असृजन को दर्शाता है।

2.4.9 कार्यक्रम का कार्यान्वयन

योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, योजना के प्रावधानों के अंतर्गत स्वयं पंजीकरण के लिए इच्छुक परिवारों के पंजीकरण हेतु पंचायतों द्वारा घर-घर जाकर सर्वेक्षण किया जाना था। उससे संबंधित रिकॉर्ड का रखरखाव ग्राम पंचायतों (जीपी) द्वारा किया जाना था। योजना के अंतर्गत 100 दिनों के कार्य की मांग करने वाली ग्रामीण जनसंख्याओं को प्रोत्साहित करने हेतु एनजीओ/ सीएसओ⁷⁹ को शामिल किया जाना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि इस आयाम पर किसी स्तर पर ध्यान नहीं दिया गया।

⁷⁸ 2012-13: ₹38.43 लाख; 2013-14: ₹204.39 लाख; 2014-15: ₹52.46 लाख; 2015-16: ₹47.55 लाख; 2016-17: ₹71.71 लाख

⁷⁹ गैर-सरकारी संगठन/ सिविल सोसायटी संगठन

2.4.9.1 गारंटीड रोजगार तथा बेरोजगारी भत्ते का प्रावधान

किसी ग्रामीण क्षेत्र में रह रहे प्रत्येक परिवार (एचएच) के वयस्क सदस्य, जो अकुशल मानव श्रम करने के इच्छुक हो, को जीपी/ ब्लॉक के साथ पंजीकृत करने तथा परिवार के वयस्क सदस्यों के विवरण वाले नौकरी कार्ड जारी करने की जिम्मेदारी जीपी/ ब्लॉक की होगी। इसके अतिरिक्त, जेकेआरईजीएस यह प्रावधान करता है कि विशिष्ट आईडी संख्या पंजीकृत एचएच को पंचायत द्वारा जारी किया जाएगा। 2012-17 के दौरान नौकरीकार्ड जारी किए गए एचएच की स्थिति, एचएच जिन्होंने रोजगार की मांग की और जिन्हें रोजगार प्रदान किया गया को नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.4.3: नौकरी विवरणों की वर्ष-वार स्थिति

वर्ष	नौकरी कार्ड जारी किए गए एचएच	नौकरी की मांग करने वाले एचएच	नौकरी प्रदान किए गए एचएच	नौकरी नहीं प्रदान किए गए एचएच	नौकरी नहीं प्रदान किए गए एचएच का प्रतिशत	100 दिनों का नौकरी प्रदान किए गए एचएच	
						संख्या	प्रतिशत
2012-13	10,77,555	7,38,539	7,19,817	18,722	3	96,294	13
2013-14	11,39,506	7,21,417	6,95,193	26,224	4	61,716	9
2014-15	11,38,782	3,94,902	3,14,772	80,130	20	5,358	2
2015-16	11,95,137	6,43,609	5,50,385	93,224	14	31,441	6
2016-17	11,63,834	6,74,211	6,08,730	65,481	10	32,697	5
		31,72,678	28,88,897	2,83,781	9	2,27,506	8

31,72,678 परिवार जिन्होंने रोजगार की मांग की में से, 28,88,897 (91 प्रतिशत) को रोजगार प्रदान किया गया।

नमूना जांच किए गए जिलों में उपलब्ध कराये गए रोजगार की स्थिति नीचे दर्शाई गई है।

तालिका-2.4.4: नमूना जांच की गई जिलों में उपलब्ध कराए गए रोजगारों की वर्ष-वार स्थिति

जिला	ब्लॉक की संख्या	चयनित पंचायतों की संख्या	नमूना जांच निर्माण कार्यो मामलों की संख्या	मामलों की संख्या जिनमें मांग के अनुसार रोजगार प्रदान नहीं किया गया	रोजगार प्रदान करने वाले नौकरी कार्ड धारकों की संख्या	रोजगार प्रदान किए गए कार्ड धारकों की संख्या	नौकरी कार्ड धारक जिन्हें रोजगार प्रदान किया गया	
							संख्या	प्रतिशत
जम्मू	4	19	222	75	1,312	943	369	28
डोडा	4	10	199	94	1,301	960	341	26
किश्तवाड़	6	14	190	84	1,170	933	237	20
कुपवाडा	10	35	285	55	1,696	1,444	252	15
बारामूला	9	31	261	84	1,443	999	444	31
कुलगाम	6	21	253	98	4,195	3,791	404	10
कुल	39	130	1,410	490	11,117	9,070	2,047	18

39 ब्लॉक (छह चयनित जिले) 130 पंचायतों (520 पंचायतों में से) के 1,410 निर्माण कार्य दस्तावेजों की संवीक्षा करने से पता चला 2012-17 के दौरान 11,117 नौकरी कार्ड धारकों द्वारा मांग के प्रति, केवल 9,070 को नौकरी प्रदान की गई। इस प्रकार, 2,047 (18 प्रतिशत) नौकरी कार्ड धारक जिन्होंने नौकरी की मांग की उन्हें नौकरी उपलब्ध नहीं करायी गई और वे दिशानिर्देशों⁸⁰ के अनुसार बेरोजगारी भत्ता के हकदार थे, लेकिन उन्हें वह भी प्रदान नहीं किया गया। ब्लॉक विकास अधिकारी (बीडीओ) द्वारा कोई समुचित उत्तर प्रदान नहीं किया गया। तथापि, एसीडी ने बेरोजगारी भत्ता का भुगतान न किए जाने के लिए आदेश जारी न किए जाने और राज्य सरकार द्वारा ऐसे घटक के भुगतान हेतु व्यवस्था न किये जाने को उत्तरदायी ठहराया। यह तथ्य फिर भी शेष रह जाता है कि अर्हक नौकरी चाहने वाले योजना के लाभों से वंचित रहे।

2.4.9.2 महिला लाभार्थियों को शामिल करना

योजना के दिशानिर्देश यह व्यवस्था करते हैं कि एमजीएनआरईजीए के अंतर्गत रोजगार में ग्रामीण महिलाओं को प्राथमिकता इस प्रकार दी जानी चाहिए कि योजना के अंतर्गत पंजीकृत तथा कार्य का अनुरोध करने वाले लाभार्थियों में एक तिहाई (33 प्रतिशत) महिलाएं हो। तथापि यह देखा गया कि 2012-17 के दौरान राज्य में सृजित 1,663.40 लाख व्यक्ति दिवसों में से, 308.54 लाख (19 प्रतिशत) महिला लाभार्थियों को प्रदान किए गए।

नमूना जांच किए गए जिलों में महिलाओं को उपलब्ध किए गए रोजगार के संबंध में स्थिति नीचे दर्शायी गई है।

तालिका-2.4.5: नमूना जांच किए गए जिलों में महिलाओं हेतु नौकरी व्यवस्था

जिला	ब्लॉक की संख्या	चयनित पंचायतों की संख्या	निर्माण कार्य की संख्या		उपलब्ध कुल व्यक्ति दिवस	महिला नौकरी कार्ड धारकों हेतु व्यक्ति दिवस	प्रतिशत
			नमूना जांच किए गए	जहां महिलाओं की भागीदारी कम थी			
जम्मू	4	19	222	197	73,202	5,194	7
डोडा	4	10	199	148	84,430	7,410	9
किश्तवाड़	6	14	190	115	63,420	6,645	10
कुपवाड़ा	10	35	285	236	82,887	11,440	14
बारामूला	9	31	261	224	73,821	5,615	8
कुलगाम	6	21	253	164	88,751	16,262	18
कुल	39	130	1,410	1,084	4,66,511	52,566	11

⁸⁰ एमजीएनआरईजीए अधिनियम, 2005 की धारा 7(2) यह व्याख्या करती है कि पहले 30 दिनों के लिए बेरोजगारी भत्ता मज़दूरी दर के ¼ से कम नहीं होना चाहिए और वित्त वर्ष की शेष अवधि के लिए यह मज़दूरी दर की ½ से कम नहीं होगी।

छह चयनित जिलों के 39 ब्लॉक में 130 पंचायतों के 1,410 निर्माण कार्यों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि महिला प्रतिनिधित्व सात से 18 प्रतिशत के बीच थे। जम्मू, डोडा और बारामूला जिलों में यह सात से नौ प्रतिशत के बीच रहा लेकिन कुपवाड़ा तथा कुलगाम जिले में यह अपेक्षाकृत अधिक 14 से 18 प्रतिशत के बीच रहा।

यह भी देखा गया कि 2012-13 से 2016-17 के दौरान राज्य स्तर पर महिला भागीदारी⁸¹ में धीरे-धीरे सुधार आया लेकिन यह अभी भी परिकल्पित 33 प्रतिशत से कम थी। एग्जिट कॉन्फ्रेंस में यह कहा गया कि सामाजिक अवरोधों के कारण, महिलाएं आगे बढ़कर नौकरी मांगने नहीं आ सकती, तथापि एमजीएनआरईजीए कार्यों में महिलाओं को प्रोत्साहित करने हेतु प्रयास किए जाएंगे।

2.4.9.3 मेट के रूप में लाभार्थियों की नियुक्ति

अधिनियम कार्यस्थल पर पर्यवेक्षण, पैमाइश करने और उपस्थित दर्ज करने हेतु मेट प्राथमिक रूप से महिला तथा दिव्यांगजनों को नियुक्त करने की व्यवस्था करता है। तथापि, यह पाया गया कि किसी भी नमूना जांच किए गए ब्लॉक में मेट की नियुक्ति नहीं की गई थी। मेट के रूप में महिलाओं की नियुक्ति न होने के कारण योजना और एसडीजी में परिकल्पित महिला सशक्तिकरण के लक्ष्य की प्राप्ति नहीं की जा सकी। आज्ञापित प्रावधानों की अपेक्षा, पैमाइश कनिष्ठ अभियंता और मस्टर शीट में उपस्थिति पंचायत सचिव द्वारा दर्ज की जाती थी।

ब्लॉक विकास अधिकारी ने अपने उत्तर में कहा कि चूंकि निर्माण कार्य छोटी प्रकृति के थे, मेट की नियुक्ति नहीं की गई। तथापि, उत्तर अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप नहीं था। एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, यह कहा गया कि भविष्य में कार्यस्थल पर अन्य मजदूरों के साथ प्राथमिक रूप से महिलाओं को नियुक्त करने के आदेश जारी किए जाएंगे।

2.4.9.4 मजदूरी का विलंबित भुगतान

एमजीएनआरईजीए के दिशानिर्देश यह प्रावधान करते हैं कि निर्माण कार्य के पूर्ण हो जाने के पश्चात मजदूरी का भुगतान साप्ताहिक रूप से और किसी भी मामले में एक पखवाड़े से अधिक विलंब नहीं किया जाना चाहिए। साथ ही मजदूरी के भुगतान में विलंब होने की किसी घटना में, मजदूरी को प्रदान किए जाने वाले मुआवजे का वहन राज्य सरकार द्वारा किया जाएगा। वर्ष 2012-17 के दौरान मजदूरी के भुगतान के विलंब की स्थिति नीचे दर्शाई गई है:

⁸¹ 2012-13: 13 प्रतिशत, 2013-14: 19 प्रतिशत, 2014-15: 19 प्रतिशत, 2015-16: 19 प्रतिशत, 2016-17: 25 प्रतिशत

तालिका-2.4.6: मजदूरी के भुगतान में विलंब

(₹ लाख में)

वर्ष	कुल भुगतान	कुल विलंबित भुगतान	विलंबित भुगतान का प्रतिशत	विलंबित भुगतान की रेंज			
				15 से 30 दिनों के बीच	30 से 60 दिनों की बीच	60 से 90 दिनों की बीच	90 दिनों से अधिक
2012-13	47,488.79	26,357.16	56	5,262.91	5,968.28	4,666.91	10,459.06
2013-14	43,906.25	34,577.25	79	5,311.94	6,621.43	5,022.99	17,620.89
2014-15	15,727.65	14,259.45	91	697.19	1,027.68	825.86	11,708.72
2015-16	46,655.46	41,219.89	88	4,335.86	5,948.84	8,635.81	22,299.38
2016-17	12,655.48	11,338.01	90	1,571.56	2,685.61	2,086.54	4,994.30
Total	1,66,433.63	1,27,751.76	77	17,179.46	22,251.84	21,238.11	67,082.35

वर्ष 2012-17 के दौरान, किए गए ₹1,664.34 करोड़ के कुल मजदूरी भुगतान में से, ₹1,277.58 करोड़ (77 प्रतिशत) की मजदूरी का भुगतान 15 दिनों की निर्धारित अवधि के बाद किया गया। इसके अतिरिक्त यह भी पाया गया कि मजदूरी भुगतान का 40 प्रतिशत 90 दिनों से अधिक विलंब से किया गया।

छह जिलों के नमूना जांच किए गए 39 ब्लॉक की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि 1,029 (1,410 में से) निर्माण कार्यों में वर्ष 2012-17 के दौरान ₹6.72 करोड़ की मजदूरी के भुगतान में 16 से 1,189 दिनों का विलंब हुआ। कुछ उदाहरण नीचे दर्शाए गए हैं:-

तालिका-2.4.7: भुगतान मामलों में विलंब के उदाहरण

(राशि ₹ में)

कार्य का नाम	पंचायत/ ब्लॉक/ जिला	आरंभ की तिथि	समापन की तिथि	मजदूरी भुगतान की तिथि	विलंबित मजदूरी भुगतान	
					दिन	राशि
लिनिक रोड कंगर से रघुबीर हाउस तक ट्रेक्टर रोड का निर्माण	भलवाल अपर बी/ भलवाल/ जम्मू	01.02.2014	16.02.2014	11.06.2016	831	20,880
भूमि लेवलिंग वार्ड संख्या 3	कोटी/ घाट/ डोडा	01.01.2014	29.03.2014	05.09.2016	876	90,335
मो. गुडी फशकानी हाउस से मेन रोड तक लेन का निर्माण	एच.एम. गुडी/ डी. एच. पोरा/ कुलगाम	28.12.2011	16.11.2012	13.11.2015	1,077	2,09,000
रमजान लेन के घर से मुबारक भट तक लेन का निर्माण	बुगम-बी/ कुलगाम/ कुलगाम	18.12.2013	16.01.2013	04.05.2016	1,189	18,705

यह बताने पर, अपर सचिव, आरडीडी ने कहा (जून 2014) कि भारत सरकार से निधियों की प्राप्ति में विलंब के साथ-साथ राज्य वित्त विभाग द्वारा हुए विलंब के कारण भुगतान करने में विलंब हुआ। इसके अतिरिक्त, एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, यह कहा गया कि निधियों को समयानुसार जारी करने हेतु यह मामला उच्चाधिकारियों के समक्ष प्रस्तुत किया गया है। तथापि, यह उत्तर सही नहीं पाया

गया क्योंकि इस स्थिति के लिए केवल भारत सरकार/ राज्य वित्त विभाग को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता है, लेकिन वे जिले भी उत्तरदायी हैं जिनके द्वारा 146 दिनों तक आंशिक निधियों को रोककर रखने के कारण विलंब हुआ।

इस प्रकार, केवल आठ प्रतिशत परिवारों को 100 दिनों का कार्य प्रदान किया गया और जिन नौकरी कार्ड धारकों द्वारा रोजगार मांगा गया था लेकिन उन्हें उपलब्ध नहीं कराया जा सका तथा उनको कोई बेरोजगारी भत्ता भी नहीं दिया गया। इसके अतिरिक्त, 33 प्रतिशत के नियम के प्रति, महिला लाभार्थियों को केवल 19 प्रतिशत व्यक्ति दिवसों का रोजगार प्रदान किया जा सका। 77 प्रतिशत मजदूरी भुगतान के मामलों में 15 दिनों की निर्धारित समय-सीमा में भुगतान नहीं किया गया और 40 प्रतिशत मजदूरी भुगतान 90 दिनों के भुगतान के बाद किए गए, और विलंबित भुगतानों के लिए कोई मुआवजा भी नहीं दिया गया। इस प्रकार, योजना का कार्यान्वयन योजना के उक्त उद्देश्यों की प्राप्ति नहीं कर सका और एसडीजी में प्रगति के लिए इसे तैयारी के रूप में नहीं देखा जा सकता।

2.4.10 निर्माणकार्यों का निष्पादन

2.4.10.1 अस्वीकृत निर्माणकार्यों का निष्पादन

एमजीएनआरईजीए के परिचालनात्मक दिशानिर्देशों के अनुसार, सभी निर्माण कार्यों के निष्पादन की पहचान की जानी चाहिए और निर्माण कार्यों की शेल्वे वार्षिक कार्य योजनाओं (एएपी) के भाग के रूप में स्वीकृत की जानी चाहिए। निर्माण कार्यों को परियोजनाओं की शेल्वे से उठाया जाना चाहिए जो एएपी में शामिल किए गए हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि छह जिलों के 35 ब्लॉक (39 चयनित में से) में, एएपी में संस्वीकृत 19,562 निर्माण कार्यों (अनुमानित लागत ₹213.73 करोड़) में से 14,211 निर्माण कार्य (अनुमानित लागत ₹148.42 करोड़) को 2012-17 के दौरान आरंभ नहीं किया गया। तथापि, 2,281 निर्माण कार्य (अनुमानित लागत ₹39.55 करोड़) जो एएपी में शामिल नहीं थे, को निष्पादन के लिए आरंभ किया गया और इन असंस्वीकृत निर्माण कार्यों के लिए ₹32.67 करोड़ का व्यय किया गया।

संबंधित ब्लॉक के बीडीओ ने कहा कि योजना से बाहर के निर्माण कार्य स्थानीय जनता और लोक प्रतिनिधियों के अनुरोध पर आरंभ किए गए थे। असंस्वीकृत निर्माण कार्य आरंभ करना निर्माण कार्यों का निष्पादन करने वाली लाइन एजेंसियों के लापरवाहपूर्ण रवैयें को दर्शाता है। यह इस तथ्य को भी सामने लाता है कि आगामी वर्षों के लिए वार्षिक योजना को बनाते समय सामान्य जनता और लोक प्रतिनिधियों से राय नहीं ली जाती। एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान यह कहा गया कि सभी जिलाध्यक्षों को केवल संस्वीकृत योजना का अनुपालन करने के निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.4.10.2 मजदूरी सामग्री अनुपात

एमजीएनआरईजीए के परिचालानात्मक दिशानिर्देश यह व्यवस्था करते हैं कि सभी आरंभ किए गए निर्माण कार्यों के लिए, जीपी स्तर पर मजदूरी सामग्री अनुपात 60:40 के अनुपात में होगा और अन्य सभी एजेंसियों द्वारा इसका रखरखाव ब्लॉक और माध्यमिक स्तर पर किया जाएगा। 2012-17 के दौरान, राज्य में मजदूरी सामग्री अनुपात की स्थिति नीचे दर्शाई गई है:

तालिका-2.4.8: वर्ष-वार मजदूरी सामग्री अनुपात

(₹ करोड़ में)

वर्ष	मजदूरी (अकुशल)	सामग्री लागत ⁸²	कुल व्यय	सामग्री लागत का प्रतिशत	सामग्री पर अतिरिक्त व्यय
2012-13	495.62	355.16	850.78	42	14.85
2013-14	418.22	348.32	766.54	45	41.70
2014-15	203.80	208.85	412.65	51	43.79
2015-16	371.39	410.83	782.22	53	97.95
2016-17	433.09	421.06	854.15	49	79.40
कुल	1,922.12	1,744.22	3,666.34	48	277.69

वर्ष 2012-17 के दौरान, 60:40 के मजदूरी सामग्री अनुपात का रखरखाव नहीं किया गया और इस अवधि के दौरान निर्माण कार्यों की कुल लागत सामग्री घटक का प्रतिशत 42 प्रतिशत से 53 प्रतिशत के बीच रहा। 2012-17 के दौरान, सामग्री घटक पर अतिरिक्त व्यय की गणना ₹277.69 करोड़ की गई जो 1.74 करोड़ व्यक्ति दिवस के रोजगार असृजन के समान थी।

छह जिलों के 39 ब्लॉक में, 130 पंचायतों के नमूना जांच किए गए 1,410 निर्माण कार्यों में सामग्री पर व्यय 41 प्रतिशत और 93 प्रतिशत के बीच रहा। उच्च सामग्री लागत के कुछ उदाहरण नीचे दिए गए हैं:

तालिका-2.4.9: उच्च सामग्री लागत निर्माण कार्यों के मामलों के उदाहरण

(राशि ₹ में)

कार्य का नाम	पंचायत/ ब्लॉक/ जिला	पूर्णता की तिथि	किया गया व्यय			
			कुल	अकुशल मजदूरी पर व्यय	सामग्री घटक पर	
					राशि	कुल व्यय के प्रतिशत के रूप में
मेन रोड से मदनलाल और सोनू वार्ड सं. 3 के घर तक लेन और नाले का निर्माण	अंब/ भलवाल/ जम्मू	28.05.2016	4,97,424	41,820	4,55,604	92
मोहल्ला साबर अली वार्ड सं. 5 में सुरक्षा दीवार का निर्माण	खानपुर/ नगरोटा/ जम्मू	30.03.2014	4,64,680	42,050	4,22,630	91
ट्रंगरी कुंजा नाला की बाई ओर सीमा निर्माण	त्रिगम-सी/ त्रिगम/ किशतवार	15.03.2016	2,49,801	40,672	2,09,129	84

⁸² अर्ध-कुशल और कुशल मजदूरी, सामग्री, प्रशासनिक व्ययों पर व्यय भी शामिल है

अब्दुल रहमान रेशी मनजहर के घर के पास नाले का निर्माण	मनजहर/ हैहामा/ कुपवाड़ा	04.12.2013	49,862	7,830	42,032	84
जाविद भट के घर के निकट दीवार और सीढियों का निर्माण	गरकोटे ए/ उरी/ बारामुला	18.05.2014	31,497	4,350	27,147	86

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, यह कहा गया कि विभाग लोक प्रतिनिधियों के निदेशानुसार ग्रामीण क्षेत्रों में स्थाई परिसंपत्तियों का निर्माण करने का प्रयास कर रहा है और ऐसे मामलों में मजदूरी सामग्री अनुपात प्रभावित हो जाता है। यह भी कहा गया कि विभाग को हानि से बचाने के लिए कार्यस्थल पर सामग्री के रिकार्ड का रख-रखाव करने के लिए कार्यकारी एजेंसियों को निर्देश जारी किए जाएंगे।

2.4.10.3 निर्माण कार्यों का अव्यवहारिक आंकलन

कार्यों के तकनीकी मानदंडों को ध्यान में रखने के लिए और योजना के लिए आवश्यक निधियों के आंकलन हेतु कार्य के निष्पादन से पहले अनुमानों को तैयार करना आवश्यक है। छह जिलों के 30 ब्लॉकों (39 में से) में, वर्ष 2012-17 के दौरान, निष्पादन के लिए आरंभ किए गए ₹4.30 करोड़ की लागत के 1,169 (1,410 में से) निर्माण कार्यों के प्रति ₹2.77 करोड़ की लागत पर पूर्ण हुए जो अनुमानित लागत का केवल 64 प्रतिशत ही था। प्रत्येक निर्माण कार्य के मामले में अनुमानित और वास्तविक व्यय के बीच का अंतर 10 से 84 प्रतिशत के बीच रहा। यह दर्शाता है कि आंकलन व्यवहारिक आधार पर नहीं बनाए गए थे।

उत्तर में, यह कहा गया कि यह मामला तकनीकी स्टाफ के समक्ष प्रस्तुत किया जाएगा।

2.4.10.4 न्यूनतम आवश्यक श्रम के साथ निर्माण कार्यों का निष्पादन

योजना दिशानिर्देश यह व्यवस्था करते हैं कि कोई कार्य केवल तभी आरंभ किया जाना चाहिए जब 15 श्रमिकों द्वारा अकुशल कार्य के लिए मांग की गई हो और एक बार ई-मस्टर शीट बन जाने के बाद, केवल वही कार्य आरंभ किए जाने के लिए प्राधिकृत हो। लक्ष्य हो कि अनुमानित समय में कार्य पूर्ण हो।

छह जिलों के 39 ब्लॉक में 130 नमूना पंचायतों के 1,410 निर्माण कार्यों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला है कि 963 निर्माण कार्य अधिनियम में निर्दिष्ट आवश्यक 15 श्रमिक संख्या से कम मजदूरों को काम पर लगाकर कार्य निष्पादन आरंभ किया। कार्य आरंभ के समय पर एकल निर्माण कार्यों में श्रमिकों को काम पर लगाने की रेंज दो से 14 के बीच रही, जिसके परिणामस्वरूप निर्माण कार्यों में विलंब हुआ।

उत्तर में, विभाग ने बताया कि कई बार कार्य आरंभ करना असंभव होता है हालांकि, दिशानिर्देशों में विनिर्दिष्ट 15 आवेदकों के लिए इंतजार करने पर भविष्य में ध्यान रखा जाएगा।

2.4.10.5 नकद का लेखाकरण

योजना के दिशानिर्देश यह व्याख्या करते हैं कि सामग्री की खरीद का भुगतान बैंक के माध्यम से विक्रेता जिससे सामग्री खरीदी गयी है उसके नाम पर बनेगा।

छह जिलों में से चार⁸³ के 26 ब्लॉक की 85 पंचायतों में रिकार्ड की लेखापरीक्षा की संवीक्षा से पता चला कि बियरर चेक के माध्यम से ₹9.27 करोड़ निकाले गये, और पंचायत सचिवों द्वारा निर्माण कार्यों के लिए क्रय सामग्री की लागत का निपटान और संबंधित पंचायतों में अकुशल/ अर्ध-कुशल श्रमिकों की मजदूरी के भुगतान के लिए धारक चैक, निकासी फार्मों के माध्यम से आहरित किए गए। इन पंचायतों में नकद आहरण के समर्थन में कैश बुक, आकस्मिकता रजिस्टर, और वेतन रजिस्टर का रखरखाव नहीं किया गया था। भुगतान दिशानिर्देशों के संबंध में अनुपालन, और आवश्यक लेन-देन विवरणों का रखरखाव न किए जाने से मिलान न होने के जोखिम बना रहता है। वस्तुतः विक्रेताओं को इस प्रकार किए गए भुगतानों के लिए इस प्रकार आहरित राशियों का लेखापरीक्षा विश्वास नहीं कर पायी।

उत्तर में, संबंधित ब्लॉक विकास अधिकारी ने कहा कि मामले की जाँच की जाएगी और इस पर भविष्य में ध्यान दिया जाएगा। एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, यह कहा गया कि विभाग ने कई बार परिपत्र जारी किए कि केवल बैंक बीजकों द्वारा भुगतान किया जाए। यह भी कहा गया कि, इन मामलों में ध्यान दिया जाएगा और सभी जिलाध्यक्षों को निदेशों का अनुपालन करने के लिए कहा जायेगा।

2.4.10.6 निर्माण सामग्री की खरीद

राज्य विशिष्ट दिशानिर्देशों (जून 2013) में यह निर्धारित किया गया है कि खरीदी गई सामग्री की मात्रा और विनिर्देशों को गैर-अपेक्षित, अनावश्यक और गैर-जरूरी तत्वों को बाहर करने के लिए साफ तौर से स्पष्ट किया जाना चाहिए। प्रस्तावों को निष्पक्ष, पारदर्शी और उचित प्रकार से आमंत्रित किया जाना चाहिए और ई-खरीद प्रणाली अपनाने की सलाह दी जानी चाहिए। जिला विकास आयुक्तों (डीडीसी) को स्थानीय स्तर पर प्रमुख सामग्री दरें निर्धारित करने और केवल पंजीकृत विक्रेताओं से सामग्री खरीदने के लिए अधिकार प्रदान किया गया है।

- छह जिलों के 39 ब्लॉक में 130 पंचायतों में 1,410 निर्माण कार्यों की लेखापरीक्षा की संवीक्षा से पता चला है कि रेत, पत्थर, आदि महत्त्वपूर्ण सामग्री की खरीद

⁸³ जम्मू, कुपवाड़ा, बारामूला और कुलगाम

और ढुलाई अपंजीकृत विक्रेताओं से की गई। न ही ये दरें डीडीसी से अनुमोदित थी और न ही तुलनात्मक दर प्राप्त करने हेतु कोई बाजार सर्वेक्षण किया गया था।

- जम्मू जिले के चार ब्लॉक⁸⁴ की 19 चयनित पंचायतों में 165 निर्माण कार्यों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला है कि 27,568 घन मीटर (सीयूएम) खरीदी गई सामग्री⁸⁵ में से इन निर्माणकार्यों में केवल 19,285 घन मीटर ही उपयोग की गई। आवश्यकता से अधिक 8,283 सीयूएम खरीदी गई ₹0.29 करोड़ के मूल्य की शेष बची सामग्री⁸⁶ न ही स्टोर पुस्तकों में लेखांकित की गई और न ही उपयोग हेतु अन्य निर्माण कार्यों में अंतरित की गई। इस प्रकार, अलेखांकन और अनुप्रयोग के कारण इसके मिलान न होने और चोरी का जोखिम था। एसीडी जम्मू ने कहा (अप्रैल 2017) कि ब्लॉक का मैटिरियल एट साइट रजिस्टर का रखरखाव करने के निर्देश जारी कर दिए गए हैं, ताकि भविष्य में इस प्रकार की समस्या से बचा जा सके।
- जम्मू जिले के दो बीडीओ⁸⁷ की चयनित पंचायतों में 38 निर्माण कार्यों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला है कि इन निर्माण कार्यों में ₹0.45 करोड़ के मूल्य की सामग्री का उपयोग दर्शाया गया है। लेकिन, सामग्री की खरीद के लिए वित्त/ चालान/ वाउचरों और विक्रेता/ आपूर्तिकर्ता को भुगतान के रिकार्ड के विवरण उपलब्ध नहीं थे। एसीडी जम्मू और दो बीडीओ ने उत्तर दिया कि इस मामले पर ध्यान दिया जाएगा और रिकार्ड के उचित रखरखाव हेतु निर्देश जारी कर दिए गए हैं।

2.4.10.7 साईन बोर्ड स्थापित करना

एमजीएनआरईजीए के परिचालनात्मक दिशानिर्देश कार्य स्थलों पर नागरिक सूचना बोर्ड के माध्यम से सूचना के प्रदर्शन की व्यवस्था करते हैं, जिससे निर्माण कार्य के संबंध में पारदर्शिता सुनिश्चित होती है।

दो जिलों (डोडा और किश्तवाड़) के 10 ब्लॉकों में 24 पंचायतों के 389 निर्माण कार्यों की संवीक्षा से पता चला कि निर्माण कार्य बिलों में साईन बोर्ड के प्रभार/ लागत को शामिल नहीं किया गया, जिसका अर्थ है कि इन कार्य स्थलों पर साईन बोर्ड नहीं

⁸⁴ भलवाल, मथवार, डन्साल, नगरोटा

⁸⁵ पृथ्वी, रेत, बाजरी और पत्थर

⁸⁶ भलवाल: (2,442 सीयूएम, ₹4.41 लाख); मथवार: (1,985 सीयूएम, ₹5.01 लाख); डन्साल: (503 सीयूएम, ₹3.23 लाख); नगरोटा: (3,353 सीयूएम, ₹16.45 लाख)

⁸⁷ डन्साल और नगरोटा

लगाए गये थे। साइन बोर्ड न लगाये जाने के कारण कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के अनुरूप कार्यस्थल पर पारदर्शिता सुनिश्चित नहीं की जा सकती।

एसीडी, डोडा ने उत्तर दिया (फरवरी 2017) कि साइन बोर्ड बड़ी मात्रा में खरीदे गए थे, साइन बोर्ड की लागत को डेबिट न किए जाने का मामला बीडीओ और तकनीकी स्टाफ के समक्ष उठाया जाएगा। एसीडी, किशतवाड़ ने उत्तर दिया (मई 2017) कि साइन बोर्ड बड़ी मात्रा में खरीदे गए थे। वे समयानुसार उपलब्ध नहीं हो पाए और संस्थापित नहीं किए जा सके। तथापि, भविष्य में, प्रत्येक साइट पर साइन बोर्ड लगाए जाएंगे।

2.4.10.8 योजना निधियों का सम्मिलन

एमजीएनआरईजीए के परिचालनात्मक दिशानिर्देश अन्य स्रोतों⁸⁸ से निधियों के साथ योजना निधियों के सम्मिलन की व्यवस्था करते हैं। अन्य निधियों के साथ एमजीएनआरईजीए निधियों का सम्मिलन विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत निधियों के लेखाओं के उचित रखरखाव से संभव हो पाएगा। तथापि, योजना की विनिमय प्रकृति को ध्यान में रखते हुए, एमजीएनआरईजीएस घटकों के अंतर्गत 60:40 का अनुपात रखा गया और अन्य योजना को 40 प्रतिशत से अतिरिक्त सामग्री अनुपात डेबिट किया गया।

रिकॉर्डों की संवीक्षा से पता चला कि 2012-17 के दौरान दो जिलों के सात ब्लॉकों में ₹8.40 करोड़⁸⁹ की अनुमानित लागत के 42 पंचायती घर भवन बनाने का काम लिया गया। इन भवनों पर ₹6.81 करोड़ का व्यय किया गया जिसमें ₹3.18 करोड़ एमजीएनआरईजीएस से किया गया व्यय भी शामिल है (मार्च 2017 तक) और 21 पंचायती घर भवन पूर्ण हो चुके थे। यह पाया गया कि इन भवनों के लिए एमजीएनआरईजीएस से ₹3.18 करोड़ (मजदूरी: ₹0.65 करोड़; सामग्री: ₹2.53 करोड़) का भुगतान करते समय, मजदूरी और सामग्री घटकों के बीच 60:40 अनुपात नहीं रखा गया। एमजीएनआरईजीएस के नियमों के अनुसार, ₹3.18 करोड़ के कुल भुगतान के 40 प्रतिशत दर के अनुसार सामग्री घटक का एमजीएनआरईजीएस निधि से ₹1.27 करोड़⁹⁰ का भुगतान किया जाना चाहिए था। तथापि, एमजीएनआरईजीएस निधियों से सामग्री घटक पर ₹2.53 करोड़ का व्यय किया गया। मजदूरी लागत के

⁸⁸ वित्त आयोग, राष्ट्रीय ग्रामीण आजीविका मिशन (एनआरएलएम), एकीकृत वाटरशेड प्रबंधन कार्यक्रम (आईडब्ल्यूएमपी), पूर्ण स्वच्छता कार्यक्रम, पिछड़ा क्षेत्र अनुदान निधि (बीआरजीएफ), प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना (पीएमजीएसवाई) आदि।

⁸⁹ 13वां वित्त आयोग (एफसी)/ बीआरजीएफ: ₹420 लाख; एमजीएनआरईजीएस: ₹420 लाख

⁹⁰ ₹317.96 लाख एमजीएनआरईजीएस निधियों के 40 प्रतिशत की दर से

लिए आवंटित निधियों को ₹1.26 करोड़ के अतिरिक्त व्यय के लिए अंतरिक कर दिया गया, जिसके परिणामतः श्रम रोज़गार का सृजन नहीं हो सका।

एसीडी, जम्मू ने कहा (अप्रैल 2017) कि चूंकि निर्माण स्थायी परिसंपत्ति थी, इसलिए 60:40 का आवश्यक अनुपात नहीं रखा जा सका।

2.4.10.9 समय सीमा का बीत जाना

पंचायतों के निर्माण से संबंधित निर्माण कार्यों की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के अनुसार 13वें वित्त आयोग के अंतर्गत और एमजीएनआरईजीए के साथ अभिसरण में पंचायत घरों का निर्माण आरंभ होने के तिथि से छह माह की अवधि के भीतर पूर्ण हो जाना चाहिए। तथापि, यह देखा गया कि जनवरी 2012 और मार्च 2016 के बीच क्रियान्वयन हेतु चार जिलों के 11 ब्लॉकों में 28 पंचायती घरों के निर्माण कार्य में छह माह से 56 माह (मार्च 2017 तक) का अधिक समय लगा जिससे दो ब्लॉक (अस्सर और ठकराई) में ₹1.13 करोड़ की अधिक लागत आई।

विभाग ने उत्तर दिया कि कार्य के सीमित मौसम के साथ-साथ पहाड़ी क्षेत्र और अपर्याप्त निधियों के कारण समय सीमा लंघन/ लागत संवर्धन हुआ। यह तथ्य फिर भी शेष रह जाता है कि 56 महीनों तक के विलंब के बावजूद भी ऐसे छोटे निर्माण कार्य नहीं किए जा सके और इन दो ब्लॉकों में ₹1.13 करोड़ की लागत संवर्धन हुई।

2.4.10.10 धोखाधड़ीपूर्ण भुगतान

कुपवाड़ा जिला के काजियाबाद ब्लॉक में पंचायत घर वलरहमा बी के निर्माण हेतु चार मस्टर शीट⁹¹ एमआईएस⁹² से जारी की गई जिसके प्रति ₹0.85 लाख का भुगतान किया जाना था। तथापि, बीडीओ काजियाबाद मस्टर शीटों की छायाप्रतियों का पुनः प्रयोग करके और उपस्थिति के साथ छेड़छाड़ करके इन मस्टरशीटों⁹³ के प्रति ₹1.35 लाख⁹⁴ निकाल लिए जिसके परिणामस्वरूप ₹0.50 लाख का धोखाधड़ीपूर्ण भुगतान हुआ। उत्तर में, एसीडी कुपवाड़ा के कहा (जून 2017) के मामले की जांच की जाएगी और तदनुरूप सूचित किया जाएगा।

इस प्रकार, योजना के अंतर्गत कार्यों के क्रियान्वयन में कमजोरी दिखाई दी। हालांकि, एएपी में संस्वीकृत 14,211 निर्माण कार्य क्रियान्वित नहीं किए गए, 2,281 अंसस्वीकृत निर्माण कार्य क्रियान्वित किये गए जिसके परिणामस्वरूप ₹32.67 करोड़ का अप्राधिकृत व्यय हुआ जिससे एएपी बनाते समय अनुपयुक्त

⁹¹ अस्सर संख्या: 294, 295, 296 और 297

⁹² प्रबंधन सूचना प्रणाली

⁹³ संख्या: 295, 296 और 297

⁹⁴ चैक संख्या 681345 दिनांक 24 अक्टूबर 2014

नियोजन और जन प्रतिनिधियों को शामिल न किए जाने का पता चलता है। मज़दूरी सामग्री अनुपात रखरखाव न किये जाने से सामग्री घटक पर ₹277.69 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ जो 1.74 करोड़ व्यक्ति दिवस के रोज़गार के अनुत्पादन के बराबर था। आवश्यकता से अधिक ₹0.29 करोड़ के मूल्य की खरीदी गयी अलेखांकित और अनुपयोगी सामग्री के गबन और चोरी का जोखिम रहता है। एमजीएनआरईजीए के साथ अभिसरण में 13वें वित्त आयोग के आरंभ किए गए निर्माण कार्यों की पूर्णता में विलंब और मज़दूरी सामग्री अनुपात के रखरखाव न किए जाने के कारण ₹1.26 करोड़ का विपथन हुआ। इसके अतिरिक्त, समय अवधि बीत जाने और दो ब्लॉक में पंचायत घरों के पूर्ण न हो पाने से ₹1.13 करोड़ की लागत में वृद्धि हुई।

2.4.11 निगरानी और मूल्यांकन

एमजीएनआरईजीएस के अंतर्गत सरकार द्वारा की गए वृहत निवेश को ध्यान में रखते हुए, नियमित मूल्यांकन हेतु योजना के कार्यक्रम दिशानिर्देश और परिणामों का निर्धारण करने हेतु विशेष योजना निर्माण कार्यों के लिए नमूना सर्वेक्षण भी संचालित किए जाने थे। इस उद्देश्य के लिए, एसईजीसी द्वारा मूल्यांकन अध्ययनों के लिए वृहत दिशानिर्देश बनाए गए।

विभिन्न पहलों की योजना, डिजाइनिंग, निगरानी, मूल्यांकन तथा गुणवत्ता लेखापरीक्षा में सहायता करने हेतु राज्य और जिला स्तरों पर तकनीकी संसाधनों सपोर्ट प्रणाली स्थापित की जानी थी। इस उद्देश्य के लिए, संसाधन संस्थानों की पहचान राज्य सरकार द्वारा की जानी थी और तकनीकी संसाधन सपोर्ट के लिए संस्थानों/ ऐजेंसियों का एक पैनल तैयार किया जाना था।

लेखापरीक्षा को किसी भी स्तर पर ऐसे तकनीकी संसाधनों संस्थानों/ ऐजेंसियों के निर्माण से संबंधित कोई रिकॉर्ड नहीं मिले। एसईजीसी ने भी किसी भी समय पर योजना के प्रभाव का आकलन करने हेतु मूल्यांकन अध्ययन आरंभ नहीं किया। विभाग ने उत्तर दिया (जून 2017) कि 2017-18 के दौरान योजना के प्रभाव का आकलन करने हेतु एक कार्यक्रम बनाया गया था।

2.4.11.1 निर्माण कार्यों का निरीक्षण

योजना के अंतर्गत क्रियान्वित निर्माण कार्यों का निरीक्षण निश्चित⁹⁵ प्रतिशत तक ब्लॉक, जिला और राज्य अधिकारियों द्वारा किया जाना था। तथापि, यह देखा गया कि नमूना जांच किए गए ब्लॉक या जिला कार्यालयों के पास निरीक्षण का डाटा

⁹⁵ सचिव आरडीडी: एक प्रतिशत; निदेशक आरडीडी: दो प्रतिशत; परियोजना निदेशक डीआरडीए: 10 प्रतिशत; जिला परियोजना समन्वयक: 15 प्रतिशत; अतिरिक्त जिला परियोजना समन्वयक: 20 प्रतिशत; कार्यक्रम अधिकारी: 100 प्रतिशत

उपलब्ध नहीं था। तथापि, नमूना जांच किए गए ब्लॉकों, से यह पता चला कि ब्लॉक स्तर अधिकारियों द्वारा निरीक्षण किया गया था और निर्माण कार्यों की जांच जिला और राज्य स्तर अधिकारियों द्वारा भी की गई लेकिन उसके रिकॉर्ड का रखरखाव नहीं किया गया। परिणामतः, लेखापरीक्षा में क्रियान्वित कार्य की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

2.4.11.2 रिकॉर्ड का रखरखाव

राज्य विशिष्ट दिशानिर्देशों के अनुसार, कार्यक्रम के अंतर्गत काम चाहने वाले एचएच के पंजीकरण से और पंजीकृत एचएच में से वास्तव में काम की मांग करने वालों से संबंधित डाटा का रखरखाव परिसंपत्ति निर्माण रिकॉर्ड के साथ नौकरी कार्ड आवेदन रजिस्टर, नौकरी कार्ड रजिस्टर और रोजगार रजिस्टर के रूप में जीपी और ब्लॉक स्तर पर किया जाना चाहिए।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि नमूना जांच किये गये ब्लॉक में जीपी और ब्लॉक स्तर पर ऐसा किसी रिकॉर्ड का रखरखाव नहीं किया गया। इन महत्वपूर्ण रिकॉर्ड की अनुपस्थिति में, लेखापरीक्षा काम करने के इच्छुक लाभार्थियों के विवरणों और पंजीकरण के 15 दिनों की निर्धारित अवधि के भीतर रोजगार प्रदान किए जाने की जांच नहीं हो पाई।

इसके अतिरिक्त, कुछ महत्वपूर्ण रिकॉर्ड जैसे मस्टर रोल रसीद और निर्गम रजिस्टर, निर्माण कार्य रजिस्टर, मासिक आवंटन और उपयोगिता प्रमाणपत्र, निगरानी रजिस्टर, शिकायत रजिस्टर का जीपी और ब्लॉक स्तर रखरखाव करने की आवश्यकता थी लेकिन या तो इनका रखरखाव नहीं किया गया या लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया। इसके परिणामस्वरूप, योजना के भौतिक और वित्तीय आयामों पर पंचायत/ब्लॉक स्तर के अधिकारियों द्वारा उनके क्षेत्राधिकार में निगरानी सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

विभाग ने आश्वस्त किया है कि भविष्य में रिकॉर्ड का रखरखाव सॉफ्ट कॉपी के साथ-साथ हार्ड कॉपी के रूप में भी किया जाएगा।

2.4.11.3 डाटा का रखरखाव

प्रत्येक लेखापरीक्षित सत्व द्वारा अपलोड किया गया डाटा/ सूचना का मिलान विभाग की अन्य इकाइयों द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना से होना चाहिए। सदस्य सचिव, एसईजीसी द्वारा उपलब्ध कराये गये वित्तीय/ भौतिक डाटा और वेबसाइट पर अपलोड किये गये डाटा में अंतर नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-2.4.10: वास्तविक और एमआईएस के बीच अंतर

क्र. सं.	सूचना की प्रकृति	संचयी आकड़े 2013-17		अंतर
		राज्य स्तर मासिक प्रगति रिपोर्ट	एमआईएस	
1.	पंजीकृत एचएच (2016-17 के दौरान)	11,63,834	11,55,966	7,868
2.	उत्पन्न रोजगार	10,92,64,911	10,95,56,942	(-) 2,92,031
3.	नियुक्त महिलाएँ	2,30,06,468	2,74,48,137	(-) 44,41,669
4.	एचएच जिन्हे 100 दिनों का रोजगार प्रदान किया गया	1,31,212	1,45,011	(-) 13,799
5.	आरंभ किए गए निर्माण कार्य	4,80,565	2,86,054	1,94,511
6.	पूर्ण निर्माण कार्य	2,87,774	2,54,833	32,941

लेखापरीक्षा ने पाया कि छह जिलों में 39 ब्लॉक में 1,158 निर्माण कार्यों में से, 855 में एमआईएस में अपलोड किए गए व्यय और वास्तविक व्यय में अंतर था। इसके अतिरिक्त, किशतवाड़ जिले में 2016-17 की फाइलें लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करायी गई, (मई 2017) लेकिन मज़दूरी और सामग्री के लिए किए गए व्यय एमआईएस में अपलोड किए गए थे।

राज्य स्तर पर मासिक प्रगति रिपोर्ट (एमपीआर) तथा एमआईएस के वित्तीय और भौतिक आकड़ों के बीच अंतर खराब निगरानी तंत्र और विभाग में आंतरिक नियंत्रण की कमी को दर्शाता है।

उत्तर में, विभाग ने कहा कि जिलों के साथ स्थिति का मिलान किया जाएगा।

2.4.11.4 शिकायत निवारण तंत्र

योजना के अंतर्गत सीधे पंचायत से राज्य स्तर, ब्लॉक स्तर पर प्रभावी शिकायत निवारण की व्यवस्था की गई थी। जिला स्तर पर योजना के कार्यान्वयन के संबंध में प्राप्त शिकायतों के समाधान के लिए लोकपाल की नियुक्ति की जानी चाहिए। यह देखा गया कि नमूना जांच किए गए जिलों में न तो शिकायत निवारण तंत्र मौजूद था और न ही लोकपाल की नियुक्ति की गई थी। इसके अतिरिक्त, विभाग द्वारा कार्यक्रम के अंतर्गत किए गए निर्माण कार्यों के सत्यापन हेतु जिला गुणवत्ता मॉनीटरों की पहचान/ नियुक्ति भी नहीं की गई थी।

चयनित जिलों के एसीडी ने उत्तर दिया कि शिकायत रिकॉर्डों के रखरखाव न किए जाने का मामला ब्लॉक के सामने प्रस्तुत किया जाएगा और यह भी सूचित किया कि लोकपाल की नियुक्ति प्रक्रियाधीन है।

इस प्रकार, निर्माण कार्यों, नौकरी चाहने वालों के विवरण, परिसंपत्ति आदि के निरीक्षण संबंधी महत्वपूर्ण डाटा/ रिकॉर्ड का रखरखाव न किये जाना और एमआईएस पर उपलब्ध/ अपलोड डाटा में अंतर खराब निगरानी को दर्शाता है। विभाग द्वारा

निर्माण कार्यों की गुणवत्ता की निगरानी हेतु निगरानी समिति गठित नहीं की और शिकायतों के निवारण हेतु लोकपाल की नियुक्ति भी नहीं की। एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, यह कहा गया कि अब वेबसाइट पर विवरण उपलब्ध है और सॉफ्ट फॉर्म में संरक्षित है। यह भी कहा गया कि लोकपाल की नियुक्ति पूर्ण हो चुकी है और सरकार से आवश्यक संस्वीकृतियां प्राप्त की जा रही है तथा उनका कार्य जनवरी 2018 से आरंभ हो जाएगा।

2.4.12 लेखापरीक्षा द्वारा योजना के प्रभाव का आकलन

ग्रामीण जनसंख्या पर योजना में सृजित परिसंपत्तियों, अन्य योजनाओं के साथ किए गए अभिसरण कार्यों के प्रभाव का आकलन करने हेतु और सभी रूपों में गरीबी समाप्त करने हेतु सतत् विकास लक्ष्य प्राप्ति के लिए तैयारी और महिला सशक्तिकरण का आकलन करने हेतु लेखापरीक्षा द्वारा छह जिलों के नमूना जांच किए गए 39 ब्लॉक की 130 पंचायतों के 653 लाभार्थियों के साथ संवाद किया गया। साक्षात्कारों से उद्धृत कार्यक्रम प्रबंधन, मूल सुविधाओं की व्यवस्था, श्रम बल को उपलब्ध कराया गई सुविधाएं, जनसाधारण की जागरूकता, लाभार्थियों का संतुष्टि स्तर आदि महत्वपूर्ण आयामों का विवरण (परिशिष्ट-2.4.1) निम्नानुसार हैं:

- बीपीएल जनसंख्या का कवरेज 60 प्रतिशत था।
- केवल 30 प्रतिशत लाभार्थियों को मज़दूरी का भुगतान समय से हुआ।
- 63 प्रतिशत लाभार्थियों ने शिकायत की, कि उनके नौकरी कार्डों में प्रविष्टियां सही प्रकार से नहीं हुईं।
- 47 प्रतिशत लाभार्थियों ने सूचित किया कि फोटो आदि पर किए गए व्यय का भुगतान विभाग द्वारा नहीं किया गया।
- योजना के अंतर्गत रोजगार प्राप्त करने के बाद केवल 16 प्रतिशत लाभार्थियों ने अपना मकान बनाया।
- केवल छह प्रतिशत लाभार्थियों को आईएवाई/ पीएमएवाई के अंतर्गत मकान मुहैया कराया गया।
- केवल 26 प्रतिशत लाभार्थियों की स्वास्थ्य जांच की गई।
- केवल 26 प्रतिशत लाभार्थी बैंक खाता धारक होने के नाते बीमाकृत थे।
- 27 प्रतिशत लाभार्थियों के पास पीने के पानी (नल का पानी) की नियमित आपूर्ति नहीं थी।
- 12 प्रतिशत लाभार्थी ग्राम सभा बैठकों से अनभिज्ञ थे।

- केवल 19 प्रतिशत लाभार्थियों को श्रम विभाग की अन्य योजनाओं के अंतर्गत लाभ मिले थे।
- 30 प्रतिशत लाभार्थी योजना के संबंध में औसत रूप से संतुष्ट थे।

इस प्रकार, स्वतंत्र सर्वेक्षणों और लेखापरीक्षा आकलन से यह पता चलता है कि योजना के कार्यान्वयन में, मज़दूरी रोजगार, सेक्टरल लक्ष्य प्राप्ति, कवरेज, जागरूकता तथा भागीदारी के संदर्भ में कई कमियां रह गई थी।

2.4.13 निष्कर्ष

योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा से पता चला कि राज्य रोजगार गारंटी परिषद की बैठकें समय पर आयोजित नहीं हो रही थी और उन बैठकों में लिए गए निर्णयों का कार्यान्वयन भी नहीं हो रहा था। मिलान नहीं हुए अंत शेष, वित्तीय विवरणों में बैंक ब्याज का अलेखांकन, निधियों का विलंब से जारी होना, राज्य के हिस्से का कम जारी होना और प्रशासनिक प्रभारों पर अतिरिक्त व्यय खराब वित्तीय प्रबंधन को प्रतिबिंबित करते हैं। यह योजना अपने लक्ष्य प्राप्त नहीं कर सकी तथा इसे एसडीजी के अंतर्गत तैयारी के रूप में नहीं देखा जा सकता क्योंकि केवल आठ प्रतिशत परिवारों को 100 दिवसों का रोजगार प्रदान किया गया था और जिन नौकरी कार्ड धारकों ने रोजगार की मांग की थी और उन्हें रोजगार प्रदान नहीं किया जा सका, उन लोगों को बेरोजगारी भत्ता भी नहीं दिया गया। 33 प्रतिशत के नियम के प्रति, महिला लाभार्थियों को केवल 19 प्रतिशत व्यक्ति दिवसों का रोजगार प्रदान किया गया। 40 प्रतिशत मामलों में, मज़दूरी का भुगतान 90 दिनों के विलंब से किया गया तथा विलंबित भुगतानों के लिए मुआवज़ा नहीं दिया गया। संस्वीकृत कार्ययोजना में शामिल निर्माण कार्यों का निष्पादन नहीं किया गया बल्कि असंस्वीकृत निर्माण कार्य निष्पादित किए गए जिससे अप्राधिकृत व्यय हुआ। मज़दूरी सामग्री अनुपात के रखरखाव न किये जाने के कारण सामग्री घटक पर अतिरिक्त व्यय हुआ जिसके परिणामतः रोजगार का सृजन नहीं हुआ। आवश्यकता से अधिक खरीदी गई सामग्री के अलेखांकन और अनुपयोग से मिलान न होने तथा चोरी का जोखिम होता है। एमजीएनआरईजीए के अभिसरण के साथ 13वें एफसी के अंतर्गत आरंभ निर्माण में निर्माण कार्यों में विलंब के कारण और मज़दूरी सामग्री अनुपात के रखरखाव न किए जाने के कारण विपथन, समय सीमा का उल्लंघन और अधिक लागत आई। निर्माण कार्यों के निरीक्षण, नौकरी मांगने वालों, परिसंपत्तियों आदि के महत्वपूर्ण आकड़ों का रखरखाव न किये जाने तथा एमआईएस पर उपलब्ध/ अपलोड डाटा में अंतर खराब निगरानी को दर्शाता है। विभाग द्वारा निर्माण कार्यों की गुणवत्ता की निगरानी करने के लिए निगरानी समितियों का गठन नहीं किया गया और शिकायतों के निवारण हेतु लोकपाल की नियुक्ति भी नहीं की। लेखापरीक्षा द्वारा स्वतंत्र सर्वेक्षणों तथा आकलन

यह दर्शाते हैं कि योजना का कार्यान्वयन में मज़दूरी रोज़गार, सेक्टरल लक्ष्य प्राप्ति, कवरेज, जागरूकता तथा सहभाग के संदर्भ में विभिन्न कमियां बरती गईं।

2.4.14 सिफारिशें

सरकार यह सुनिश्चित करे:

- कार्यान्वयन एजेंसियों को निधियां समय पर जारी की जाएं ताकि योजना दिशानिर्देशों में निश्चित निर्धारित समय-सीमा के भीतर लाभार्थियों को मज़दूरी का भुगतान किया जा सके;
- प्रशासनिक व्यय और मज़दूरी सामग्री अनुपात का रखरखाव निर्धारित सीमाओं में किया जाए ताकि अधिक रोज़गार के अवसर बन सकें;
- सही रिपोर्टिंग, गुणवत्ता नियंत्रण और निगरानी हेतु उचित रिकॉर्ड/ डाटा का रखरखाव किया जा सके;
- गबन और नकद आहरण से बचने हेतु लाभार्थियों और विक्रेताओं को भुगतान आधार लिंक बैंक खाते के माध्यम से किया जाए; और
- 2007 में जम्मू कश्मीर द्वारा स्वीकार एमजीएनआरईजी अधिनियम, 2005 की धारा 7(2) के अनुसार विनिर्दिष्ट दरों पर बेरोज़गारी भत्ता प्रदान किया जाए।

मामले को अगस्त 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

अध्याय-III
अनुपालन लेखापरीक्षा

अध्याय-III

अनुपालन लेखापरीक्षा

खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले विभाग

3.1 गेहूँ के पारगमन पर परिहार्य व्यय

गेहूँ की पिसाई के लिए चक्करदार मार्ग से पारगमन करने की विभाग की अविवेकपूर्ण कार्यवाही के परिणामस्वरूप ₹2.06 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

निदेशक खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले (एफसीएससीए) विभाग, जम्मू भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) के गोदामों से गेहूँ उठाने और पिसाई हेतु आटा मिलों तक पारगमन करने हेतु उत्तरदायी है। जम्मू स्थित चार एफसीआई गोदामों में से तीन गोदामों नगरोटा, चथा और बीरपुर से गेहूँ उठाकर पिसाई हेतु सीधे आटा मिलों में ले जाया जाता है। तथापि, रेलवे स्टेशन जम्मू पर स्थित नये गोदाम से गेहूँ सबसे पहले विभाग के मुख्य स्टोर (चथा स्टोर, न्यू स्टोर और सेंट्रल स्टोर) में पहुंचाया जाता है और फिर पिसाई हेतु निजी आटा मिलों के पास जाता है।

रिकॉर्ड की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चलता है कि 2014-16 के दौरान एफसीआई नये गोदाम रेलवे स्टेशन जम्मू से 5,31,258¹ क्विंटल गेहूँ पहले तीन² विभागीय भंडारों तक पहुंचाया गया और फिर उसके बाद पिसाई के लिए इन विभागीय भंडारों से निजी आटा मिलों तक पहुंचाया गया। विभाग द्वारा गेहूँ की पिसाई के लिए चक्करदार मार्ग से परिवहन करने के कारण ₹2.06 करोड़³ का परिहार्य व्यय हुआ।

लेखापरीक्षा में यह बताने पर, मुख्य लेखाधिकारी, एफसीएससीए निदेशालय, जम्मू ने (जनवरी 2017 में) कहा कि रेलवे स्टेशन, जम्मू स्थित एफसीआई के नये गोदाम पर परिचालन कर रही ट्रक यूनियन ने ट्रकों को गेहूँ को सीधे आटा मिलों तक पहुंचाने की अनुमति नहीं दी। तथापि, राजकोष पर पड़ने वाले अधिक व्यय से बचने के लिए आवश्यक कदम उठाये जायेंगे। विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग के पास जम्मू और कश्मीर राज्य सड़क परिवहन निगम (जेकेएसआरटीसी) के साथ खाद्यान्नों के परिवहन की व्यवस्था है और एफसीआई के नये गोदाम पर परिचालित ट्रक यूनियन के प्रति दायी नहीं है। अतः, विभाग को ट्रक यूनियन द्वारा दिखाई गई अनिच्छा की लागत पर अतिरिक्त व्यय का वहन करने की आवश्यकता नहीं थी।

¹ अप्रैल 2014 से दिसंबर 2015: 5,00,719 क्विंटल; जनवरी 2016 से मार्च 2016: 30,539 क्विंटल

² चथा स्टोर, न्यू स्टोर और सेंट्रल स्टोर

³ अप्रैल 2014 से दिसंबर 2015 तक 5,00,719 क्विंटल के लिए ₹38.40 प्रति क्विंटल (₹1,92,27,610) तथा जनवरी 2016 से मार्च 2016 तक 30,539 क्विंटल के लिए ₹43.78 प्रति क्विंटल (₹13,36,997) की न्यूनतम दर पर परिगणित

मामले को जून 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

3.2 अतिरिक्त परिहार्य व्यय

90 क्विंटल से अधिक का भार वहन करने वाले वाहनों के संबंध में माल-भाड़ा दरों का नियत नहीं होना और 1,003 वाहनों पर 150 से 220 क्विंटल के बीच लदे हुए भार के खाद्यान्नों के परिवहन हेतु उच्च दरों पर भुगतान करने के परिणामस्वरूप ₹0.77 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान हुआ। इसके अतिरिक्त, राजौरी और पूंछ जिलों में विभिन्न गंतव्यों के लिए 6,69,130 क्विंटल खाद्यान्नों को ले जाने हेतु 90 क्विंटल लोड करने के स्थान पर 77 क्विंटल से लदे हुए 8,690 ट्रकों को परिणियोजित करने के परिणामस्वरूप ₹0.67 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

2001⁴ के *सदरे रियासत आदेश* (एसआरओ) 157 के संदर्भ में, जम्मू एवं कश्मीर राज्य सड़क परिवहन निगम (जेकेएसआरटीसी) को गंतव्य के अनुसार सामान को ले जाने हेतु अपने वाहनों के संबंध में वर्ष के आधार पर माल-भाड़ा दरों को नियत करना था। सभी सरकारी विभागों/ उपक्रमों को अपने वाहनों की आवश्यकता को पूरा करने में जेकेएसआरटीसी के पास उपलब्ध ट्रक बेड़े की सेवाओं का उपयोग किया जाना था। खुले बाजार से ट्रकों को किराए पर लेने से पूर्व जेकेएसआरटीसी से अनापत्ति प्रमाण-पत्र अनिवार्य रूप से प्राप्त किया जाना था।

निदेशक, खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले (एफसीएससीए) विभाग, जम्मू के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि यद्यपि जम्मू और कश्मीर सरकार के परिवहन विभाग ने लद्दाख क्षेत्र के लिए ट्रकों के द्वारा आवश्यक आपूर्तियों को ले जाने के लिए 90 क्विंटल भार उठाने की मंजूरी दी थी, जेकेएसआरटीसी ने कुछ गंतव्यों के संबंध में माल ले जाने की दरें नियत की थी जिसमें की राजौरी और पूंछ के लिए केवल 77 क्विंटल का लोड शामिल था, जो लद्दाख क्षेत्र से भी कम था। लेखापरीक्षा में देखा गया कि राजौरी एवं पूंछ जिलों में विभिन्न गंतव्यों के लिए खाद्यान्नों के परिवहन हेतु 2014-15 से 2016-17 (अक्टूबर 2016) के दौरान 1,003 वाहनों से 150 से 220 क्विंटल के बीच भार का परिवहन किया गया था। इन भारी वाहनों के लिए ढुलाई प्रभार नियत नहीं किए गए थे, इसके बजाय इन 1,003 वाहनों पर लदे 1,88,749 क्विंटल खाद्यान्नों के परिवहन के लिए 77⁵ क्विंटल भार के लिए

⁴ दिनांक 26 अप्रैल 2001

⁵ जून 2013 से: ₹1.0150 प्रति क्विंटल प्रति किलोमीटर; 30 दिसंबर 2015 से संशोधित: ₹1.1571 प्रति क्विंटल प्रति किलोमीटर

लागू दरों का भुगतान किया। 90⁶ क्विंटल भार के वाहनों के लिए भुगतान की गई दरों और प्राप्त दरों के बीच तुलना करने पर पाया गया कि विभाग ने ₹0.77 करोड़⁷ का अतिरिक्त व्यय वहन किया। उत्तर में, यह बताया गया (मार्च 2017) कि मामले के विषय में जेकेएसआरटीसी को अवगत कराया गया है और विभाग यह सुनिश्चित करेगा कि मामले का समाधान होने तक जेकेएसआरटीसी के वर्तमान दावों से ₹0.71 करोड़ की राशि को रोक कर रखा जाए।

लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि निदेशक, एफसीएससीए, जम्मू ने 2014-15 से 2016-17 (नवंबर 2016) के दौरान पूंछ और राजौरी जिलों के विभिन्न क्षेत्रों में 6,69,130 क्विंटल⁸ खद्यान्नों की ढुलाई के लिए, 90 क्विंटल लोड के बजाय 77 क्विंटल से लदे हुए 8,690 ट्रक⁹ परिनियोजित किए गए। चूंकि 90 क्विंटल लोड वाले वाहन की तुलना में 77 क्विंटल लोड वाले वाहन के लिए ढुलाई दरे अधिक थी, इसलिए विभाग ने ₹0.67 करोड़¹⁰ का अतिरिक्त व्यय वहन किया। उत्तर में, यह बताया गया (मार्च 2017) कि परिवहन जेकेएसआरटीसी के माध्यम से किया गया था और उनके बिलों के संबंध में भुगतान जारी किए गए थे। यह भी बताया गया कि जेकेएसआरटीसी से स्पष्टीकरण मांगा गया है और उनके स्पष्टीकरण प्राप्त होने के बाद आवश्यक कार्रवाई की जाएगी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है, क्योंकि वाहनों पर कम मात्राओं में खाद्यान्नों को लोड करने के कारण, विभाग को अतिरिक्त व्यय वहन करना पड़ा अतः मितव्ययता के उद्देश्य से खर्च सुनिश्चित नहीं किया गया। इसके अलावा, भार वहन क्षमता के अनुसार सभी श्रेणियों के वाहनों के लिए दरें नियत की जानी चाहिए थी ताकि आर्थिक दरों पर खाद्यान्नों की ढुलाई सुनिश्चित की जा सके।

मामले को जून 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

⁶ जून 2013 से: ₹0.8232 प्रति क्विंटल प्रति किलोमीटर और 30 दिसंबर 2015 से: ₹0.938448 प्रति क्विंटल प्रति किलोमीटर

⁷ चूंकि 150 से 220 क्विंटल लोड वाले वाहनों के लिए दरें नियत नहीं की गई थी, इसलिए 90 क्विंटल लोड वाले वाहनों के लिए निर्धारित दरों की तुलना में 77 क्विंटल लोड वाले वाहनों के लिए भुगतान की गई दरों के बीच की गई तुलना के आधार पर अतिरिक्त भुगतान की गणना की गई

⁸ दिसंबर 2015 तक 5,34,380 क्विंटल और उसके बाद 1,34,750 क्विंटल

⁹ जेकेएसआरटीसी का अपना बेड़ा: 3,000; जेकेएसआरटीसी के माध्यम से किराए पर लिए गए निजी ठेकेदार: 5,690

¹⁰ निजी ठेकेदार के वाहन: ₹44.36 लाख; जेकेएसआरटीसी के वाहन: ₹22.48 लाख

3.3 अतिरिक्त व्यय तथा केंद्रीय चीनी सब्सिडी से वंचित होना

सार्वजनिक वितरण हेतु निम्न दरों पर चीनी की खरीद करने में विफलता के परिणामस्वरूप सरकारी खजाने से ₹9.23 करोड़ की अतिरिक्त निकासी हुई। इसके अतिरिक्त, राज्य ₹62.79 करोड़ की केंद्रीय चीनी सब्सिडी से वंचित रहा और लगभग पांच महीनों के लिए, लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली के माध्यम से उपभोक्ताओं को चीनी का संवितरण नहीं किया जा सका।

खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले विभाग में राज्य स्तरीय खरीद समिति (एसएलपीसी) ने अक्टूबर 2015 से सितंबर 2016 की अवधि के लिए चीनी की खरीद हेतु निविदाओं का मूल्यांकन करते समय (सितंबर 2015) देखा कि निम्नतम बोलीदाता द्वारा ₹39,870 प्रति मिट्रिक टन की दर का प्रस्ताव दिया गया था। हालांकि, वार्ता¹¹ के बाद, बोलीदाता मोल-भाव की दर ₹38,600 प्रति मिट्रिक टन पर सहमत हो गया और समिति ने इस मामले को वित्त विभाग को उनकी सहमति के लिए भेजा। वित्त विभाग ने अपनी सहमति देने से इंकार कर दिया और यह बताया (अक्टूबर 2015) कि किसी भी परिस्थिति में सब्सिडी प्राप्त चीनी हेतु बजटीय प्रावधानों को बढ़ाया नहीं जा सकता और विभाग को कुछ केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पीएसयू) के माध्यम से चीनी की खरीद हेतु या तो पुनः निविदा या वैकल्पिक तंत्र पर विचार करने की आवश्यकता है और यह सुनिश्चित करें कि चीनी की कीमत प्रचलित बाजार दर के बराबर या उससे कम हो। यह भी सुझाव दिया गया कि विभाग एक ऐसे तंत्र का निर्माण कर सकता है जिसके अंतर्गत उपलब्ध ₹18.50 प्रति किलोग्राम की केंद्रीय सब्सिडी पात्र उपभोक्ताओं के खाते में हस्तांतरित की जा सके और उनको खुले बाजार से खरीद की अनुमति दी जा सके जो की लीकेज को रोकेगा और प्रशासनिक लागतों को कम करेगा। दिनांक 19.11.2015 की बैठक के कार्यवृत्त के माध्यम से यह देखा गया कि जम्मू और कश्मीर खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले विभाग के निदेशक, जो एसएलपीसी के सदस्य थे, ने डिजिटल रूप से सब्सिडी के प्रत्यक्ष हस्तांतरण पर अपनी असहमति व्यक्त की थी क्योंकि लाभार्थियों के 'अपने ग्राहक को जानो (केवाईसी)' संबंधित विवरण उपलब्ध नहीं थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वित्त विभाग के निर्देशों का अनुपालन नहीं किया गया था और विभाग ने अक्टूबर 2015 से दिसंबर 2015 तक आगामी तीन महीनों के लिए ₹36,860 प्रति मिट्रिक टन की दर पर चीनी की खरीद हेतु मौजूदा संविदा¹² में विस्तार किया। विभाग द्वारा नवंबर 2015 से मार्च 2016 के दौरान ₹36,860 प्रति मिट्रिक टन की दर पर 20,955 मिट्रिक टन चीनी की खरीदी। अभिलेखों से यह भी पता चला

¹¹ 12 तथा 20 अक्टूबर 2015 को आयोजित

¹² अक्टूबर 2014 से सितंबर 2015 की अवधि हेतु

कि विभाग ने (मई 2016) चीनी की खरीद हेतु ई-निविदाएं आमंत्रित की और निम्नतम बोलीदाता द्वारा ₹43,370 मिट्रिक टन की दर उद्धृत की गई थी जिसको ₹42,900 प्रति मिट्रिक टन पर मोल-भाव किया गया। हालांकि, दर के अनुमोदन से पूर्व वित्त विभाग की सहमति के बिना, विभाग द्वारा जून 2016 से सितंबर 2016 के दौरान ₹42,900 प्रति मिट्रिक टन की दर पर 29,940.412 मिट्रिक टन चीनी की खरीद की गई।

विभाग द्वारा नवंबर 2015 से मार्च 2016 और जून 2016 से सितंबर 2016 के दौरान की गई खरीद और प्रारंभिक निविदा प्रक्रिया में निम्नतम बोलीदाता के साथ मोल-भाव दर ₹38,600 प्रति मिट्रिक टन, जिसे स्वीकार नहीं किया गया, के संदर्भ में तुलना से पता चला कि विभाग ने ₹9.23 करोड़¹³ का अतिरिक्त व्यय वहन किया। इस प्रकार, विभाग निम्नतम दर पर सार्वजनिक वितरण हेतु चीनी की खरीद करने में विफल रहा परिणामस्वरूप सरकारी खजाने से कम से कम ₹9.23 करोड़ की अतिरिक्त निकासी हुई।

लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि अक्टूबर 2015 से सितंबर 2016 के दौरान लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली हेतु 83,544 मिट्रिक टन¹⁴ की वार्षिक खरीद के लिए ₹18,500 प्रति मिट्रिक टन की दर पर राज्य के लिए ₹154.55 करोड़¹⁵ की केंद्रीय चीनी सब्सिडी के संबंध में, केवल ₹91.76 करोड़¹⁶ ही प्राप्त हुए। यह खरीद को अंतिम रूप देने में विलंब के कारण हुआ था। इस प्रकार, राज्य न केवल ₹62.79 करोड़ की केंद्रीय चीनी सब्सिडी से वंचित हो गया, बल्कि लगभग पांच महीनों के लिए लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली के माध्यम से उपभोक्ताओं को चीनी का संवितरण भी नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर, खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले विभाग के सचिव ने बताया (दिसंबर 2016) कि ₹38,600 प्रति मिट्रिक टन पर खरीद हेतु प्रारंभिक निविदा वित्त विभाग के निर्देशों के अनुसार रद्द कर दी गई थी। निविदा के अंतिमरूप नहीं दिए जाने के कारण, पांच महीनों के लिए लोगों में चीनी का संवितरण नहीं किया गया और विभाग केंद्रीय चीनी सब्सिडी का दावा भी नहीं कर सका। हालांकि, उत्तर, वित्त विभाग की सहमति प्राप्त किए बिना ₹42,900 प्रति

¹³ (20,955 मिट्रिक टन @ ₹36,860 प्रति मिट्रिक टन = ₹77,24,01,300) + (29,940.412 मिट्रिक टन @ ₹42,900 प्रति मिट्रिक टन = ₹1,28,44,43,675) - (50,895.412 मिट्रिक टन @ ₹38,600 प्रति मिट्रिक टन = ₹1,96,45,62,903)

¹⁴ अक्टूबर 2015 से सितंबर 2016 के दौरान 12 महीनों के लिए 6,962 मिट्रिक टन के मासिक आवंटन पर गणना की गई

¹⁵ 83,544 मिट्रिक टन @ ₹18,500 प्रति मिट्रिक टन = ₹1,54,55,64,000

¹⁶ अक्टूबर-दिसंबर 2015: ₹38,63,91,000; जनवरी-मार्च 2016: शून्य; अप्रैल-जून 2016: ₹14,48,55,000; जुलाई-सितंबर 2016: ₹38,63,91,000

मिट्टिक टन की उच्च दर पर चीनी की खरीद को न्यायसंगत नहीं ठहराता है और वित्त विभाग के निर्देशों का अनुपालन न करने के संबंध में भी मूक था।

मामले को मई 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

3.4 खाद्यान्नों का दुर्विनियोजन

19 उचित मूल्य दुकानों के अभिलेखों के साथ उप-गोदाम रियासी के भंडार जारी करने के रजिस्ट्रारों के अनुसार जारी किए गए खाद्यान्नों की मात्रा के बीच तुलना से पता चला कि सार्वजनिक वितरण प्रणाली हेतु 2,495.14 क्विंटल खाद्यान्नों का वितरण लक्षित लाभार्थियों के बीच नहीं किया गया और इसके परिणामस्वरूप ₹19.10 लाख का दुर्विनियोजन हुआ।

राज्य में सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) के तहत लक्षित लाभार्थियों के बीच खाद्यान्नों¹⁷ का संवितरण खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले (एफसीएससीए) विभाग द्वारा उचित मूल्य दुकानों (एफपीएस) और सरकारी राशन डिपो (जीआरडी) के माध्यम से किया जाता है। विभाग के मुख्य वितरण केंद्रों (पीडीसी)/ उप-गोदामों से निर्गत खाद्यान्नों को सब्सिडी वाली लागतों के अग्रिम भुगतानों पर एफपीएस द्वारा लिया जाता है। एफपीएस धारकों द्वारा वहन की गई परिवहन लागत और कमीशन की अदायगी बाद में प्रतिपूर्ति दावे प्रस्तुत करने पर की जाती है।

विभाग (एफसीएससीए) के रियासी उप-गोदाम के भंडार जारी करने के रजिस्ट्रारों की संबंधित एफपीएस धारकों के द्वारा प्रस्तुत किए गए परिवहन प्रभारों की प्रतिपूर्ति के दावों, जो विभाग के अधिकारियों के द्वारा अधिकारिक रूप से प्रमाणित किए गए थे, के साथ प्रति जांच की गई तो पता चला कि चूंकि जुलाई से दिसंबर 2015 के दौरान 19 एफपीएस¹⁸ के लिए जारी किए गए 5,288.52 क्विंटल¹⁹ के खाद्यान्नों के लिए, केवल 2,793.38 क्विंटल²⁰ खाद्यान्न उठाया गया और संबंधित एफपीएस द्वारा इसकी संगणना की गई। यह निर्दिष्ट करता है कि सार्वजनिक संवितरण हेतु 2,495.14 क्विंटल²¹ के खाद्यान्न जिनका मूल्य ₹39.11 लाख²² है संबंधित एफपीएस के द्वारा

¹⁷ चावल, गेहूं, आटा और चीनी

¹⁸ लामसोरा-II, कंजली, सरसुनिंड, चपनू, टांडा, भगधर, बारोट, बाकल, सुजंधर, त्रिन्था, जीरो मोड़, कुंद्रा, बग्गा, सीला, ग्रान, कारवा, खानखास, लामसोरा-I और सलल

¹⁹ चावल: 1,806.68 क्विंटल, गेहूं: 1,749 क्विंटल, आटा: 1,642.34 क्विंटल और चीनी: 90.50 क्विंटल

²⁰ चावल: 1,181.35 क्विंटल, गेहूं: 945.83 क्विंटल, आटा: 592.20 क्विंटल और चीनी: 74 क्विंटल

²¹ चावल: 625.33 क्विंटल; गेहूं: 803.17 क्विंटल; आटा: 1,050.14 क्विंटल और चीनी: 16.50 क्विंटल

²² भारतीय खाद्य निगम की न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) दरों के आधार पर गणना की गई है (चावल: 625.33 क्विंटल @₹2,007.46 प्रति क्विंटल = ₹12,55,325; गेहूं और आटा: 1,853.31 क्विंटल @₹1,400 प्रति क्विंटल = ₹25,94,634 और चीनी: 16.50 क्विंटल @₹3,680 प्रति क्विंटल = ₹60,720)

लक्षित लाभार्थियों के बीच संवितरित नहीं किया गया तथा इसके परिणामस्वरूप ₹19.10 लाख²³ तक का दुर्विनियोजन हुआ।

लेखापरीक्षा में (जनवरी 2017 में) इंगित किये जाने के बावजूद; विभाग द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया था।

मामले को जून 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

3.5 खाद्यान्नों की विक्रय आय का कम प्रेषण

निर्धारित दरों के अनुसार अतिरिक्त खाद्यान्नों की विक्रय आय के प्रेषण करने में खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले विभाग के सहायक निदेशकों बडगाम, कुपवाड़ा और रियासी की विफलता के परिणामस्वरूप ₹1.15 करोड़ का कम प्रेषण हुआ।

जम्मू और कश्मीर खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले विभाग (एफसीएससीएडी), ने (मार्च 2016 में) सरकारी आदेश में निर्धारित दरों²⁴ पर गरीबी रेखा के नीचे प्राथमिक परिवार (बीपीएल-पीएचएच), प्राथमिक परिवार, (पीएचएच) और गैर-प्राथमिक परिवार (एनपीएचएच) श्रेणियों से संबंधित व्यक्तियों के लिए राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम (एनएफएस) पात्रता के ऊपर दो किलो प्रति व्यक्ति की दर पर अतिरिक्त खाद्यान्न उपलब्ध कराने का निर्णय किया था। राज्य सरकार ने (अप्रैल 2016) जम्मू एवं कश्मीर राज्य में 1 जुलाई 2016 से मुफ्ती मोहम्मद सईद खाद्य पात्रता योजना (एमएमएसएफईएस) के लागू करने का निर्णय लिया। इस योजना के तहत, प्रामाणिक राशन कार्ड धारकों की सभी श्रेणियों²⁵ हेतु एनएफएसए पात्रता के ऊपर प्रति व्यक्ति पांच किलोग्राम अतिरिक्त खाद्यान्न एक से छः सदस्यों वाले परिवार को अधिकतम 35 किलोग्राम प्रति परिवार निर्धारित²⁶ दरों पर उपलब्ध कराया जाना था। इन आदेशों में आंशिक संशोधन किया गया और यह निर्णय लिया गया (जुलाई 2016) कि पूर्व आदेश में उल्लिखित दरें 01 अक्टूबर 2016 से लागू की जाएगी।

I. सहायक निदेशक, एफसीएससीएडी, बडगाम के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा (जनवरी 2017) से पता चला कि अक्टूबर 2016 के दौरान, एमएमएसएफ ईएस के तहत 11,034.35 क्विंटल चावल के संवितरण के संबंध में बकाया ₹1.66 करोड़²⁷ की

²³ अनाज की न्यूनतम समर्थन मूल्य (₹39.11 लाख) - स्टॉक रजिस्टर में जमा दिखायी गई राशि (₹20.01 लाख)

²⁴ बीपीएल-पीएचएच (चावल: ₹12 प्रति किग्रा.; गेहूं: ₹10 प्रति किग्रा.); पीएचएच: (चावल: ₹20 प्रति किग्रा.; गेहूं: ₹13 प्रति किग्रा.); एनपीएचएच: (चावल: ₹25 प्रति किग्रा.; गेहूं: ₹18 प्रति किग्रा.)

²⁵ गरीबी रेखा से नीचे (बीपीएल), प्राथमिक परिवार (पीएचएच) और गैर-प्राथमिक परिवार (एनपीएचएच)

²⁶ गेहूं: ₹12 प्रति किलोग्राम; आटा: ₹13 प्रति किलोग्राम और चावल: ₹15 प्रति किलोग्राम

²⁷ 11,034.35 क्विंटल @₹1,500 प्रति क्विंटल की दर से: ₹1,65,51,525

विक्रय आय के प्रति सरकारी खाते में केवल ₹1.10 करोड़²⁸ प्रेषित किए गए थे। इसके परिणामस्वरूप ₹0.56 करोड़ की विक्रय आय का कम-प्रेषण हुआ।

इसी प्रकार, सहायक निदेशक, एफसीएससीएडी, कुपवाड़ा के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला (फरवरी 2017) कि अक्टूबर 2016 के दौरान, एमएमएसएफईएस के तहत 6,695.44 क्विंटल चावल के संवितरण के संबंध में बकाया ₹100.43 लाख²⁹ की विक्रय आय के प्रति सरकारी खाते में केवल ₹66.95 लाख³⁰ का प्रेषण किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹0.33 करोड़ का कम-प्रेषण हुआ।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर, एफसीएससीएडी, कुपवाड़ा के सहायक निदेशक ने बताया (मार्च 2017) कि एमएमएसएफईएस के तहत संशोधित दरों को सरकारी आदेश के विलंब से प्राप्त होने के कारण कार्यान्वित नहीं किया जा सका। हालांकि, एफसीएससीएडी, बडगाम के सहायक निदेशक ने बताया (अक्टूबर 2017) कि विभाग मामले की जांच करेगा और दोषी स्टोर कीपर से कम वसूल की गई राशि को वसूल करेगा।

मामले को जून 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

II. सहायक निदेशक, एफसीएससीएडी, रियासी के अभिलेखों की संवीक्षा (जनवरी 2017) से पता चला कि लाभार्थियों के तीन विभिन्न वर्गों के लिए मई से अगस्त 2016 के दौरान संवितरित 2,298.42 क्विंटल अतिरिक्त चावल के विक्रय के संबंध में प्रेषित होने के कारण ₹36.49 लाख³¹ की विक्रय आय के प्रति विभाग के चार³² तहसील आपूर्ति अधिकारियों (टीएसओ) द्वारा केवल ₹10.08 लाख³³ प्रेषित किए गए थे। सरकारी आदेशों में निर्धारित नियत दरों के अनुसार इन टीएसओ द्वारा विक्रय आय को प्रेषण नहीं करने के परिणामस्वरूप ₹26.41 लाख³⁴ का कम प्रेषण हुआ। मामले की सहायक निदेशक से चर्चा की गई, परन्तु औपचारिक उत्तर प्रतीक्षित था।

मामले को मई 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

²⁸ 11,034.35 क्विंटल @ ₹1,000 प्रति क्विंटल = ₹1,10,34,350

²⁹ 6,695.44 क्विंटल @ ₹1,500 प्रति क्विंटल = ₹1,00,43,160

³⁰ 6,695.44 क्विंटल @ ₹1,000 प्रति क्विंटल = ₹66,95,440

³¹ एनपीएचएच: 407.04 क्विंटल @ ₹2500 = ₹10,17,600, पीएचएच: 740.22 क्विंटल @ ₹2,000 = ₹14,80,440, बीपीएल-पीएचएच: 422.45 क्विंटल + पीएचएच: 728.71 क्विंटल @ ₹1,000 = ₹11,51,160

³² अर्नस/ धर्माड़ी, माहौर, पौनी और सुंगरी/ चासना

³³ एनपीएचएच: ₹4,07,040, पीएचएच: ₹4,74,209 बीपीएल-पीएचएच: ₹1,26,735

³⁴ अर्नस/ धर्माड़ी: ₹6.58 लाख, माहौर: ₹5.13 लाख, पौनी: ₹0.45 लाख और सुंगरी/ चासना: ₹14.25 लाख

स्वास्थ्य एवं चिकित्सा शिक्षा विभाग

3.6 प्रधान मंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना

सरकारी मेडिकल कॉलेजों की उन्नयन का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया गया चूंकि सभी सुपर स्पेशलिटीज को पूर्ण रूप से स्थापित नहीं किया गया था। स्थापित की गई कुछ चिकित्सीय सेवाएं/ सुविधाएं कार्य नहीं कर रही थी तथा शेष खराब थी इसलिए इन पर वहन किया गया ₹8.57 करोड़ का व्यय निष्फल रहा और ₹3.12 करोड़ का अपव्यय हुआ। दो जीएमसी हेतु खरीदे गए 592 चिकित्सा उपकरणों में से, ₹40.97 करोड़ लागत के 336 चिकित्सा उपकरण (57 प्रतिशत) अनुमार्गणीय थे/ उपलब्ध नहीं थे, संस्थापित नहीं किए गए, कार्यरत नहीं थे या बाढ़ के कारण क्षतिग्रस्त हो चुके थे। दोनों सुपर स्पेशलिटी अस्पतालों में प्रशिक्षित विशेषज्ञ डॉक्टरों और नर्सिंग और पैरामेडिकल कर्मचारियों/ तकनीशियनों की कमी थी।

3.6.1 प्रस्तावना

प्रधान मंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना (पीएमएसएसवाई) की घोषणा 15 अगस्त 2003 को भारत में सुपर स्पेशलिटी सेवाएं प्रदान करने के लिए टेरटरी केयर अस्पतालों/ मेडिकल कॉलेजों की उपलब्धता में संतुलन को ठीक करने और चिकित्सा शिक्षा की गुणवत्ता में सुधार करने के उद्देश्य से की गई थी। जम्मू एवं कश्मीर राज्य के सरकारी मेडिकल कॉलेज (जीएमसी) जम्मू और जीएमसी श्रीनगर, योजना के चरण-1 के तहत उन्नयन कार्यक्रम हेतु अनुमोदित किए गए थे और तीन पहलुओं जैसे (क) विनिर्माण कार्य (ख) चिकित्सा उपकरणों की खरीद तथा (ग) श्रमबल उपलब्ध कराना को इसमें कवर किया गया था। जीएमसी जम्मू के सुपर स्पेशलिटी ब्लॉक के सृजन हेतु और जीएमसी श्रीनगर के ट्रॉमैटोलोजी संस्थान (सुपर स्पेशलिटी ब्लॉक) हेतु सिविल निर्माण कार्य केंद्रीय लोक निर्माण विभाग (सीपीडब्ल्यूडी) के द्वारा किया गया था जबकि अस्पतालों के लिए चिकित्सा उपकरण सीपीडब्ल्यूडी और मैसर्स एचएलएल लाइफ केयर लिमिटेड दोनों द्वारा खरीदे गए थे। राज्य सरकार की ओर से श्रमबल उपलब्ध कराए गए थे।

पीएमएसएसवाई के चरण-1 के तहत 'जीएमसी जम्मू एवं श्रीनगर के उन्नयन' का कार्यान्वयन अप्रैल-अगस्त 2017 के दौरान प्रिंसिपल जीएमसी जम्मू, प्रिंसिपल जीएमसी श्रीनगर, मेडिकल अधीक्षक (एमएस) सुपर स्पेशलिटी अस्पताल (एसएसएच) जम्मू और एमएस, एसएसएच श्रीनगर के अभिलेखों की नमूना जांच के द्वारा लेखापरीक्षा में समीक्षा की गई थी।

3.6.2 वित्तीय प्रबंधन

जीएमसी जम्मू एवं जीएमसी श्रीनगर को ₹115 करोड़ के भारत सरकार (जीओआई) की हिस्सेदारी और ₹20 करोड़ की राज्य सरकार की हिस्सेदारी के साथ तहत ₹135 करोड़ की लागत पर प्रत्येक पीएमएसएसवाई के तहत उन्नयन हेतु कार्य सौंपा गया था। केंद्रीय का शेयर सीधे स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा सीपीडब्ल्यूडी और मैसर्स एचएलएल लाइफ केयर लिमिटेड को जारी किया गया था।

जीएमसी जम्मू और जीएमसी श्रीनगर के लिए पीएमएसएसवाई के तहत 2007-08 से 2016-17 के दौरान ₹197.99 करोड़³⁵ की राशि के प्रति सीपीडब्ल्यूडी द्वारा ₹165.41 करोड़³⁶ का व्यय वहन किया गया। इसके अतिरिक्त, मैसर्स एचएलएल लाइफ केयर लिमिटेड द्वारा ₹78.10 करोड़ का व्यय चिकित्सा उपकरण और फर्नीचर की अधिप्राप्ति के लिए (जीएमसी जम्मू: ₹35.92 करोड़ और जीएमसी श्रीनगर: ₹42.18 करोड़) वहन किया गया जिसे की मंत्रालय द्वारा सीधे जारी किया गया था। राज्य के कुल ₹40 करोड़ के शेयर में से, ₹26.29 करोड़ का व्यय राज्य सरकार द्वारा वहन किया गया था जबकि ₹13.71 करोड़ 2007-08 से 2016-17 की अवधि के दौरान योजना के तहत चिकित्सा उपकरण की खरीद हेतु सीपीडब्ल्यूडी को जारी किया गया था।

3.6.3 जीएमसी के उन्नयन की स्थिति

3.6.3.1 जीएमसी जम्मू के उन्नयन की स्थिति

पीएमएसएसवाई के तहत सरकारी मेडिकल कॉलेज जम्मू का उन्नयन मौजूदा जीएमसी में 15 सुपर स्पेशलटीज³⁷ के सृजन की परिकल्पना के साथ किया गया था। इसमें सीपीडब्ल्यूडी द्वारा जीएमसी जम्मू में 220 बिस्तर वाले सुपर स्पेशलिटी ब्लॉक का निर्माण भी शामिल था। अस्पताल की इमारत को मार्च 2013 में अस्पताल प्राधिकारियों को सौंप दिया गया था। सभी तरह की सुपर स्पेशलटीज जीएमसी जम्मू में कार्यशील थीं।

³⁵ केंद्रीय शेयर: ₹184.28 करोड़; राज्य का शेयर: ₹13.71 करोड़

³⁶ केंद्रीय शेयर : ₹152.96 करोड़; राज्य का शेयर: ₹12.45 करोड़

³⁷ छह सुपर स्पेशलटीज (न्यूरो सर्जरी, कार्डियोवैस्कुलर थेरेसिक सर्जरी, यूरोलॉजी, न्यूरोलॉजी, कार्डियोलॉजी और नेफ्रोलॉजी) नए ब्लॉक में स्थित हैं और शेष नौ सुपर स्पेशलटीज हैं (गैस्ट्रो आंतों की सर्जरी, प्लास्टिक सर्जरी, बाल चिकित्सा सर्जरी, सर्जिकल ऑन्कोलॉजी, गैस्ट्रोएंटेरोलॉजी, एंडोक्रिनोलॉजी, पल्मोनरी मेडिसिन, क्लिनिकल हेमेटोलॉजी और मेडिकल ऑन्कोलॉजी)

3.6.3.2 जीएमसी श्रीनगर के उन्नयन की स्थिति

जीएमसी, श्रीनगर का उन्नयन में नौ सुपर स्पेशलटीज³⁸ के साथ एक ट्रॉमेटोलॉजी संस्थान (ट्रामा और ओरल एंड मैक्सिलोफेशियल सर्जरी) के सृजन की परिकल्पना की गई थी। “नागरिक विकास और आंतरिक विद्युत प्रतिष्ठापन सहित ट्रॉमेटोलॉजी संस्थान” का निर्माण सीपीडब्ल्यूडी के द्वारा निष्पादित किया गया और जुलाई 2015 में इसे पूर्ण किया गया था। जुलाई 2015 में विभाग (अस्पताल प्राधिकारियों और अस्पताल इंजीनियरिंग विंग) को इमारत सौंप दी गई थी। इमारत के छह वार्डों³⁹ में 220 बिस्तरों की क्षमता है। लेखापरीक्षा में पाया गया (जुलाई 2017) कि एसएसएच श्रीनगर में केवल गैस्ट्रोएंटेरोलॉजी विभाग पूर्ण रूप से स्थापित किया गया था जबकि यूरोलॉजी, नेफ्रोलॉजी और न्यूरो-सर्जरी को आंशिक रूप से कार्यरत बनाये गए थे। ट्रॉमेटोलॉजी संस्थान (ट्रामा और ओरल एंड मैक्सिलोफेशियल सर्जरी) सहित शेष छह सुपर स्पेशलटीज की स्थापना नहीं की गई थी (जुलाई 2017)।

चिकित्सा अधीक्षक, एसएसएच, श्रीनगर ने बताया (अगस्त 2017) कि कुछ सहायता सेवाएं सितंबर 2014 की बाढ़ में क्षतिग्रस्त हो गई थी जिनकी समय पर मरम्मत नहीं की गई और जिससे सुपर स्पेशलिटी अस्पताल को प्रारंभ करने में विलंब हुआ। सीपीडब्ल्यूडी द्वारा स्थापित की गई सहायता सेवाएं मई 2016 तक पूर्ण नहीं हुई थी। यह भी बताया गया कि एसएसएच के लिए विभिन्न स्पेशलटीज का स्थानांतरण प्रिंसिपल/ डीन जीएमसी श्रीनगर की कार्यनिर्वाह क्षमता के अधीन था। हालांकि, तथ्य यह है कि इमारत को जुलाई 2015 में सौंप दिया गया था, परन्तु सभी सुपर स्पेशलटीज को कार्यात्मक बनाने के लिए पर्याप्त प्रयास नहीं किये गए थे।

3.6.4 जीएमसी जम्मू में सुपर स्पेशलिटी ब्लॉक के लिए निष्पादित निर्माण कार्य की स्थिति

3.6.4.1 सीएसएसडी उपकरण का कार्य नहीं करना

सेंट्रल स्टेराइल सर्विस डिपार्टमेंट (सीएसएसडी) अस्पतालों और अन्य स्वास्थ्य देखभाल संकायों में एक एकीकृत स्थान है जो अस्पताल के ऑपरेटिंग थिएटर में स्वास्थ्य कर्मी द्वारा चिकित्सा यंत्रों, उपकरण और उपभोग्य सामग्रियों उपयोग करने के बाद में उन पर स्टेरलाइजेशन और अन्य क्रियाएं करता है और अन्य सेप्टिक प्रक्रियाओं⁴⁰ के लिए

³⁸ न्यूरो सर्जरी, कार्डियोवास्कुलर थोरेसिक सर्जरी, प्लास्टिक सर्जरी, बाल चिकित्सा सर्जरी, यूरोलॉजी, न्यूरोलॉजी, कार्डियोलॉजी, गैस्ट्रोएंटेरोलॉजी और नेफ्रोलॉजी

³⁹ जिसमें 24 बिस्तरों वाले आपातकालीन वार्ड, 8 उच्च निर्भरता वाले बिस्तरों वाला ऑब्जरवेशन वार्ड, मेडिकल आईएसयू और कार्डियोलॉजी, 10 बिस्तरों वाले सर्जिकल आईएसयू के अतिरिक्त 16 बिस्तरों वाला आईसीयू और 12 बिस्तरों वाला रिकवरी वार्ड आदि शामिल हैं।

⁴⁰ शल्य चिकित्सा, प्रसूति या बाल चिकित्सा वार्ड में कैथोटेराइजेशन, घाव को टाका लगाना और बैंडेजिंग

भी है। पीएमएसएसवाई के तहत जीएमसी जम्मू में सीएसएसडी उपकरणों के संस्थापना पर जम्मू के सतवारी केंद्रीय डिविजन-II सीपीडब्ल्यूडी के कार्यकारी इंजीनियर के द्वारा ₹1.41 करोड़ का व्यय वहन किया गया और अगस्त 2012 में ठेकेदार के द्वारा कार्य पूर्ण किया गया और मार्च 2013 में अस्पताल को सौंपा गया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रिंसिपल जीएमसी, जम्मू ने सीपीडब्ल्यूडी जम्मू के मुख्य इंजीनियर को सूचित किया था (जुलाई 2015) कि सीएसएसडी उपकरण खराब हो गए थे और वार्षिक अनुरक्षण ठेके (एएमसी) और अन्य संबंधित दस्तावेज, जो फर्म के पास पड़े हुए थे, की उपलब्धता नहीं होने के कारण अनुरक्षण नहीं किया जा सका था। इसके अतिरिक्त, यह देखा गया कि सीएसएसडी उपकरणों के कार्य नहीं करने के कारण विभिन्न उपकरणों के स्टेराइलेशन का भार और सुपर स्पेशलिटी ब्लॉक के श्रेणीबद्ध का कार्य चिकित्सा अधीक्षक जीएमसी अस्पताल, जम्मू के द्वारा किया गया और अस्पताल ने मार्च 2017 में दो जीवाणु-नाशक उपकरणों की खरीद पर ₹0.13 करोड़ का व्यय वहन किया। इस प्रकार उन सीएसएसडी उपकरण को स्थापित करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ, उस पर वहन किया गया ₹1.41 करोड़ का प्रतिपादित संपूर्ण व्यय निष्फल हो गया, इसके अतिरिक्त, परिणामस्वरूप ₹0.13 करोड़ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ। मामले के विषय में जून 2017 में प्रिंसिपल जीएमसी, जम्मू को अवगत कराया गया था, लेखापरीक्षा टिप्पणी पर विस्तृत उत्तर प्रस्तुत करने के लिए उनके द्वारा अधिकारियों की एक समिति का गठन (अगस्त 2017) किया गया परन्तु उनका उत्तर प्रतीक्षित था (दिसंबर 2017)।

3.6.4.2 सीसीटीवी कैमरों का कार्य नहीं करना

जम्मू और श्रीनगर अस्पताल इलेक्ट्रिक डिविजन सीपीडब्ल्यूडी, जम्मू के कार्यकारी इंजीनियर (इलेक्ट्रिकल) ने जम्मू के जीएमसी के सुपर स्पेशलिटी ब्लॉक में सीसीटीवी प्रणाली (32 कैमरों के साथ) उपलब्ध कराने पर ₹0.17 करोड़ वहन किया और अस्पताल इमारत मार्च 2013 में अस्पताल प्राधिकारियों को सौंप दी गई। हालांकि, सितंबर 2013 में, एमएच एंड सीएच⁴¹ सब डिविजन-II जीएमसी जम्मू के सहायक कार्यकारी इंजीनियर ने बताया कि सीपीडब्ल्यूडी द्वारा उप-डिविजन को सीसीटीवी प्रणाली नहीं सौंपी गई थी और वह कार्यरत भी नहीं थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सीसीटीवी प्रणाली कार्य नहीं कर रही थी (जुलाई 2017) अतः उस पर वहन किया गया ₹0.17 करोड़ का संपूर्ण व्यय निष्फल हुआ। मामले के विषय में प्रिंसिपल जीएमसी, जम्मू को जुलाई 2017 में अवगत कराया गया था, जिसके द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणी पर विस्तृत उत्तर देने के लिए अधिकारियों की एक समिति (अगस्त 2017) गठित की गई थी, परन्तु उत्तर प्रतीक्षित था (दिसंबर 2017)।

⁴¹ मैकेनिकल और सेंट्रल हीटिंग

3.6.4.3 मेडिकल और गैर-मेडिकल फर्नीचर की माल-सूची को तैयार न किया जाना

जम्मू एवं कश्मीर वित्तीय कोड के नियम 8-23 के अनुसार, प्राप्त हुई सभी सामग्रियों की सुपुर्दगी होने पर, मामले के अनुसार, उनकी जांच, गणना, मापन एवं मूल्यांकन किया जाएगा और एक जिम्मेदार सरकारी सेवक द्वारा इसका प्रभार लिया जाएगा जो यह देखेगा कि मात्राएं सही हैं और उनकी गुणवत्ता अच्छी है और इस संबंध में एक प्रमाणपत्र अभिलेखित करेगा। कार्यकारी इंजीनियर केंद्रीय डिवीजन-II सीपीडब्ल्यूडी सतवारी, जम्मू ने केंद्रीय हिस्सेदारी से जीएमसी जम्मू के उन्नयन के संबंध में 2010-13 के दौरान फर्नीचर⁴² की आपूर्ति पर ₹1.66 करोड़ का व्यय किया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अस्पताल प्रबंधन के द्वारा इन फर्नीचर वस्तुओं की कोई स्टॉक प्रविष्टि दर्ज नहीं की गई थी, न तो इन वस्तुओं को मालसूची में सूचीबद्ध किया गया और न ही अपने स्टॉक अभिलेखों को अनुरक्षित किया गया था।

इसके अतिरिक्त, जम्मू एवं कश्मीर वित्तीय कोड के नियम 8-28 के अनुसार, विभागाध्यक्ष के द्वारा निर्धारित नियमों के तहत कम से कम वर्ष में एक बार सभी गोदामों की प्रत्यक्ष जांच की जाएगी। हालांकि, इन चिकित्सा और गैर-चिकित्सा फर्नीचर मदों की व्यक्तिगत प्रत्यक्ष जांच नहीं की गई थी। अस्पताल प्रबंधन, अस्पताल के विभिन्न वर्गों/ विंगों में चिकित्सा और गैर-चिकित्सा फर्नीचर के वास्तविक प्रतिष्ठापन के विषय नहीं बताया और उनकी वास्तविक स्थिति के विषय में भी पता नहीं चला।

आपूर्तिकर्ता के साथ किए गए ठेके/ करार की शर्तों के अनुसार, स्थापित किए गए चिकित्सा फर्नीचर और अस्पताल के फर्नीचर का दो वर्षों की सेवा वारंटी की अवधि के लिए अनुरक्षण किया जाना था और ठेकेदार/ फर्म को इस अवधि के दौरान दोषों का निःशुल्क निपटान करना था। किसी भी स्टॉक माल-सूची के न होने के कारण अस्पताल प्रबंधन ठेके के उपनियम की इस सुविधा का लाभ नहीं उठा सका। मामला जून 2017 में प्रिंसिपल जीएमसी, जम्मू के संज्ञान में लाया गया था, जिनके द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणी पर विस्तृत उत्तर देने के लिए एक समिति का गठन (अगस्त 2017) किया गया था। चिकित्सा अधीक्षक, एसएसएच, जम्मू ने मेडिकल ऑफिसर, स्टोर और स्टोर कीपर को चिकित्सा और गैर-चिकित्सा फर्नीचर के स्टॉक रजिस्टर उपलब्ध करने के लिए (अक्टूबर 2017 में) चिन्हित करते हुए, प्रत्येक विभाग में उपकरणों के प्रत्यक्ष जांच हेतु निर्देशित किया गया था। मामले के विषय में कार्रवाई प्रतीक्षित थी (दिसंबर 2017)।

⁴² चिकित्सा फर्नीचर (मूल्य: ₹83.31 लाख, 17 मद; मात्रा: 672 संख्या में) और गैर- चिकित्सा फर्नीचर (मूल्य: ₹83.03 लाख, 30 मद; मात्रा: 1,229 संख्या में)

3.6.4.4 अस्पताल में फायर फाइटिंग और फायर अलार्म प्रणालियों का कार्य नहीं करना

जीएमसी जम्मू के उन्नयन के संबंध में जम्मू के कार्यकारी इंजीनियर (इलेक्ट्रिकल) जम्मू और श्रीनगर अस्पताल इलेक्ट्रिक डिवीजन सीपीडब्ल्यूडी, जम्मू ने फायर फाइटिंग प्रणाली के कार्य को निष्पादित करने के लिए ₹1.05 करोड़ और फायर अलार्म प्रणाली पर ₹0.82 करोड़ का व्यय 2009-13 के दौरान वहन किया गया। लेखापरीक्षा में पाया गया (जून 2017) कि अस्पताल में स्थापित की गई फायर फाइटिंग और फायर अलार्म प्रणाली कार्यरत नहीं थी। जिस उद्देश्य से फायर फाइटिंग और फायर अलार्म प्रणालियां स्थापित की गई थी वह प्राप्त नहीं हुआ और उस पर वहन किया गया ₹1.87 करोड़ का संपूर्ण व्यय निरर्थक रहा। मेडिकल अधीक्षक, एसएसएच, जम्मू ने मार्च 2017 में बताया कि सीपीडब्ल्यूडी के प्राधिकारियों ने अग्निशमन प्रणाली की माल-सूची दी थी परन्तु प्रत्यक्ष प्रदर्शन कभी भी नहीं दिया गया और अस्पताल के चालू होने से ही अग्निशमन प्रणाली कार्यरत नहीं थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अग्नि अनापत्ति प्रमाणपत्र प्राप्त नहीं किया गया था तथा अस्पताल के अग्नि सुरक्षा प्रणाली का निरीक्षण भी नहीं किया गया था। इमारत की सुरक्षा के मद्देनजर और किसी भी आग लगने की घटना के दौरान उसमें रहने वालों के लिए यह एक जोखिम है। मामले के विषय में जून 2017 में प्रिंसिपल जीएमसी, जम्मू को अवगत कराया गया था और मामला एक समिति को संदर्भित किया था (अगस्त 2017), परन्तु उनका उत्तर प्रतीक्षित था (दिसंबर 2017)।

3.6.5 जीएमसी श्रीनगर में ट्रॉमैटोलॉजी (सुपर स्पेशलिटी ब्लॉक) संस्थान हेतु निष्पादित किए गए कार्य की स्थिति

3.6.5.1 अस्पताल में ईपीएबीएक्स/ एलएएन/ सीसीटीवी प्रणालियों का कार्य नहीं करना

कार्यकारी इंजीनियर (इलेक्ट्रिकल), जम्मू और श्रीनगर अस्पताल इलेक्ट्रिक डिवीजन सीपीडब्ल्यूडी जम्मू ने जीएमसी, श्रीनगर हेतु ट्रॉमैटोलॉजी संस्थान के निर्माण के संबंध में ईपीएबीएक्स प्रणाली/ एलएएन प्रणाली और सीसीटीवी प्रणाली उपलब्ध कराने पर 2013-15 दौरान ₹1.18 करोड़ का व्यय किया गया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अस्पताल में स्थापित की गई ईपीएबीएक्स प्रणाली/ एलएएन प्रणाली और सीसीटीवी प्रणाली उसकी स्थापना के बाद से ही कार्यरत नहीं थी तथा निष्क्रिय बनी रही, इसलिए उनकी संस्थापना से उन पर किया गया ₹1.18 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया।

3.6.5.2 अस्पताल में फायर फाइटिंग और फायर अलार्म प्रणालियों का कार्य नहीं करना

जीएमसी श्रीनगर हेतु ट्रॉमैटोलॉजी संस्थान (सुपर स्पेशलिटी ब्लॉक) के निर्माण के संबंध में जम्मू और श्रीनगर अस्पताल के इलेक्ट्रिक डिवीजन सीपीडब्ल्यूडी, जम्मू के कार्यकारी इंजीनियर (इलेक्ट्रिकल) ने फायर फाइटिंग प्रणाली के कार्य के निष्पादन पर

₹1.49 करोड़ और फायर अलार्म प्रणाली पर ₹0.59 करोड़ व्यय किये। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अस्पताल में स्थापित किये गए फायर फाइटिंग और फायर अलार्म प्रणालियों स्थापना के समय से ही कार्य नहीं कर रही थी जिसके परिणामस्वरूप उन पर किया गया ₹2.08 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया। विभाग द्वारा अग्नि अनापत्ति प्रमाणपत्र प्राप्त नहीं किया गया था और अस्पताल के अग्नि सुरक्षा प्रणाली का निरीक्षण भी नहीं किया गया था। किसी भी आग लगने की स्थिति में यह इमारत तथा इसमें रहने वालों की सुरक्षा के संबंध में यह एक जोखिम है।

3.6.5.3 अस्पताल की लिफ्टों का कार्य नहीं करना

जीएमसी श्रीनगर के ट्रामौटोलॉजी संस्थान के निर्माण के संबंध में कार्यकारी इंजीनियर (इलेक्ट्रिकल), जम्मू और श्रीनगर अस्पताल इलेक्ट्रिक डिवीजन सीपीडब्ल्यूडी के जम्मू ने पांच अस्पताल में पांच लिफ्टें उपलब्ध कराने और स्थापित करने के लिए 2013-14 तक ₹0.84 करोड़ का व्यय वहन किया। हालांकि, अस्पताल प्राधिकारियों ने दावा किया (अप्रैल 2017) कि अप्रैल 2016 में केवल चार लिफ्ट ही स्थापित की गई थी। स्थापित की गई चार लिफ्टों में से, केवल दो ही कार्य कर रही थी और शेष दो कार्य नहीं कर रही थी। आगे यह देखा गया कि स्थापित होने के बाद एक वर्ष की गारंटी अवधि के पूर्ण होने के बाद पांच वर्षों हेतु लिफ्ट विनिर्माणकर्ताओं के साथ व्यापक अनुरक्षण ठेके (सीएमसी) के तहत थी। सीएमसी के अंतर्गत होने के बावजूद गैर-परिचालित दो लिफ्टों का परिचालन नहीं किया गया था।

3.6.5.4 अस्पताल में हॉट वाटर प्रणाली और सोलर वॉटर हीटर का कार्य नहीं करना

जीएमसी श्रीनगर हेतु ट्रामौटोलॉजी संस्थान के निर्माण के संबंध में एचएसडी फायर बॉयलर (₹0.43 करोड़) और सोलर वॉटर हीटर (₹0.10 करोड़) के साथ हॉट वाटर प्रणाली पर 2013-14 के दौरान ₹0.53 करोड़ की राशि वहन की गई थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अस्पताल में स्थापित किया गया हॉट वॉटर सिस्टम और सोलर वॉटर हीटर उनको संस्थापित करने के समय से ही कार्य नहीं कर रहे थे, परिणामस्वरूप ₹0.53 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने के बाद, प्रिंसिपल जीएमसी, श्रीनगर ने मुख्य इंजीनियर सीपीडब्ल्यूडी, जम्मू के साथ एसएसएच श्रीनगर में इन सुविधाओं के कार्य नहीं करने से संबंधित विषय को (जुलाई 2017 में) उठाया। चिकित्सा अधीक्षक एसएसएच, श्रीनगर के ने बताया (अगस्त 2017) कि फायर फाइटिंग प्रणाली, फायर अलार्म प्रणाली, दूरभाष एक्सचेंज, सीसीटीवी कैमरा, लिफ्टें, आदि तैयार नहीं थी और अस्पताल प्राधिकरण को सौंपी नहीं गई थी।

3.6.6 चिकित्सा उपकरण की खरीद

भारत सरकार द्वारा जारी की गई प्रत्यक्ष निधियों में से तथा राज्य सरकार के शेयर से भी मैसर्स एचएलएल लाइफ केयर लिमिटेड (₹78.10 करोड़⁴³), सीपीडब्ल्यूडी (₹24.16 करोड़⁴⁴) और जीएमसी जम्मू (₹2.29 करोड़) द्वारा पीएमएसएसवाई के तहत अस्पतालों हेतु ₹104.55 करोड़⁴⁵ लागत के चिकित्सा उपकरण खरीदे गये थे।

3.6.6.1 चिकित्सा उपकरण की स्थिति - जीएमसी जम्मू

जीएमसी जम्मू हेतु योजना के तहत मैसर्स एचएलएल लाइफ केयर लिमिटेड और सीपीडब्ल्यूडी द्वारा 2008-09 से 2017-18 की अवधि के दौरान आपूर्ति किए गए चिकित्सीय उपकरणों की स्थिति उनकी स्थापना की अवस्था और विवरण निम्न तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका-3.6.1: चिकित्सा उपकरण की अवस्था - जीएमसी जम्मू

(₹ करोड़ में)

आपूर्ति किए गए चिकित्सा उपकरणों की सं.	आपूर्ति किए गए चिकित्सा उपकरण की लागत	स्थापित किए गए चिकित्सा उपकरण की सं.	स्थापित नहीं किए गए चिकित्सा उपकरण की सं.	अनुमार्गणीय वाले चिकित्सा उपकरणों की सं.
315	45.51	189	65	61

आपूर्ति किए गए ₹45.51 करोड़ मूल्य के 315 चिकित्सा उपकरणों में से, जीएमसी जम्मू और एसएसएच जम्मू के विभिन्न प्रभागों/ विभागों में केवल 189 उपकरण (60 प्रतिशत) संस्थापित किए गए और 65 उपकरण (मूल्य: ₹5.24 करोड़) संस्थापित नहीं किए गए थे (जून 2017), जिसके परिणामस्वरूप उस पर वहन किया गया प्रतिपादित व्यय निष्फल रहा। आगे यह देखा गया कि संस्थापित किए गए 189 चिकित्सा उपकरणों में से ₹2.03 करोड़ मूल्य के 36 उपकरण (19 प्रतिशत) कार्यरत नहीं थे/ बेकार थे। इसके अलावा, ₹2.77 करोड़ मूल्य के 61 चिकित्सा उपकरण नीचे दिए गए विवरण के अनुसार अस्पतालों में अनुमार्गणीय नहीं थे:

(i) एसएसएच, जम्मू के जनरल स्टोर के स्टॉक रजिस्ट्रों के साथ मैसर्स एचएलएल लाइफ केयर लिमिटेड द्वारा आपूर्ति किए गए चिकित्सा उपकरणों से संबंधित अभिलेखों और जीएमसी, जम्मू के संबंधित विभाग के अध्यक्ष के अभिलेखों के साथ की प्रति जांच से पता चला कि ₹1.71 करोड़ मूल्य के पांच चिकित्सा उपकरणों की अभिलेखों में संगणना नहीं की गई और अस्पतालों में जो अनुमार्गणीय/ उपलब्ध नहीं थे।

⁴³ जीएमसी जम्मू: ₹35.92 करोड़ और जीएमसी श्रीनगर: ₹42.18 करोड़

⁴⁴ जीएमसी जम्मू: ₹13.79 करोड़ और जीएमसी श्रीनगर: ₹10.37 करोड़

⁴⁵ जीएमसी जम्मू: ₹52 करोड़ और जीएमसी श्रीनगर: ₹52.55 करोड़

(ii) मैसर्स एचएलएल लाइफ केयर लिमिटेड द्वारा आपूर्ति किए गए ₹1.02 करोड़ मूल्य के 52 चिकित्सा उपकरण और सीपीडब्ल्यूडी द्वारा आपूर्ति किए गए चार उपकरण (मूल्य: ₹3.81 लाख) की प्रविष्टि यद्यपि एसएसएच, जम्मू के जनरल स्टोर के रजिस्टर में की गई थी और इन विभागों में दर्शाया गया कि कालेज के विभिन्न चिकित्सा विभाग को जारी किये गए जो अनुमार्गणीय/ उपलब्ध नहीं थे।

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि 25 चिकित्सा उपकरणों की खरीद पर राज्य के शेयर में से जीएमसी, जम्मू द्वारा ₹2.29 करोड़ वहन किया गया था जो अभिलेखों/ स्टॉक रजिस्ट्रों में संगणित नहीं किए गए थे और जो न तो एसएसएच, जम्मू तथा जीएमसी जम्मू में अनुमार्गणीय थे। खरीद एजेंसी तथा भुगतान के विवरणों सहित इन उपकरण की खरीद के ब्यौरे लेखापरीक्षा में प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

प्रिंसिपल जीएमसी, जम्मू को जून 2017 में मामले के विषय में अवगत कराया गया था, जिनके द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणी पर विस्तृत उत्तर देने के लिए अधिकारियों की एक समिति का गठन (अगस्त 2017) किया गया परन्तु उनका उत्तर प्रतीक्षित था। आगे उत्तर नहीं मिलने के कारण, सरकारी परिसंपत्तियों के गलत विनियोजन से इंकार नहीं किया जा सका। चिकित्सा अधीक्षक, एसएसएच, जम्मू ने चिकित्सा अधिकारी स्टोर एवं स्टोर कीपर पर दबाव डाला (अक्टूबर 2017) कि चिकित्सा उपकरणों के स्टॉक रजिस्टर उपलब्ध कराए और प्रत्येक विभाग में इन उपकरणों की प्रत्यक्ष जांच कराने के लिए निर्देशित किया। इस मामले में आगे हुई प्रगति प्रतीक्षित थी (दिसंबर 2017)।

3.6.6.2 चिकित्सा उपकरण की स्थिति - जीएमसी श्रीनगर

सीएमसी, श्रीनगर हेतु 2008-09 से 2014-15 की अवधि के दौरान योजना के तहत मैसर्स एचएलएल लाइफ केयर लिमिटेड और सीपीडब्ल्यूडी के द्वारा आपूर्ति किए गए चिकित्सा उपकरणों के विवरण, उनकी स्थिति और स्थापना की अवस्था को निम्न तालिका में निर्दिष्ट किया गया है:

तालिका-3.6.2: चिकित्सा उपकरण की अवस्था - जीएमसी श्रीनगर

(₹ करोड़ में)

आपूर्ति किए गए चिकित्सा उपकरणों की सं.	आपूर्ति किए गए चिकित्सा उपकरणों की लागत	बाढ़ के कथित तौर पर नष्ट चिकित्सा उपकरणों की सं.	अनुमार्गणीय चिकित्सा उपकरणों की सं.	अनुमार्गणीय चिकित्सा उपकरणों की लागत
252	48.10	43	82	4.04

आपूर्ति किए गए ₹48.10 करोड़ मूल्य के 252 चिकित्सा उपकरणों में से ₹23.89 करोड़ मूल्य के 43 चिकित्सा उपकरण (17 प्रतिशत) सितंबर 2014 की बाढ़

में क्षतिग्रस्त हो गए थे। चूंकि, स्टोर के अभिलेखों को पुनः निर्मित नहीं किया गया था और चिकित्सा उपकरणों की वास्तविक स्थिति का निर्धारण करने के लिए कोई प्रत्यक्ष जांच नहीं की गई थी। मैसर्स एचएलएल लाइफ केयर लिमिटेड द्वारा आपूर्ति किए गए चिकित्सा उपकरणों से संबंधित अभिलेखों व जीएमसी, श्रीनगर के अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा द्वारा किए गए संयुक्त निरीक्षण की प्रति जाँच से पता चला कि 2008-09 से 2012-13 के दौरान आपूर्ति किए गए ₹4.04 करोड़ मूल्य के 82 चिकित्सा उपकरणों कॉलेज के विभिन्न विभागों/ अस्पतालों में अनुमार्गणीय थे। यह भी देखा गया कि मैसर्स एचएलएल लाइफ केयर लिमिटेड और सीपीडब्ल्यूडी द्वारा आपूर्ति किए गए ₹0.71 करोड़ मूल्य के 24 चिकित्सा उपकरण (10 प्रतिशत) यद्यपि स्थापित किए गए थे परन्तु कार्य नहीं कर रहे थे/ खराब थे।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने के बाद, प्रिंसिपल जीएमसी, श्रीनगर ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को (जुलाई 2017) मुख्य इंजीनियर सीपीडब्ल्यूडी, जम्मू और चिकित्सा अधीक्षक, एसएसएच, श्रीनगर को इस संबंध में व्यापक रिपोर्ट उपलब्ध कराने हेतु अग्रेषित किया था। इसके बाद प्रिंसिपल जीएमसी, श्रीनगर ने योजना के तहत प्राप्त हुए चिकित्सा उपकरण, अनुमार्गणीय / क्षतिग्रस्त उपकरण आदि से संबंधित वास्तविक स्थिति की जांच और पता लगाने के लिए एक समिति का गठन (अक्टूबर 2017) किया। मामले के विषय आगे की कार्रवाही प्रतीक्षित थी (दिसंबर 2017)।

3.6.6.3 एकीकृत मॉड्यूलर ऑपरेशन थिएटरों का संस्थापन नहीं होना - जीएमसी श्रीनगर

मैसर्स एचएलएल लाइफ केयर लिमिटेड द्वारा जीएमसी, श्रीनगर में ₹4.45 करोड़⁴⁶ की लागत पर एकीकृत उपकरण के साथ ऑपरेशन थिएटर लाइट और पेंडेंटों के साथ ही तीन मॉड्यूलर पूर्व-निर्मित ऑपरेशन थिएटरों की आपूर्ति (जुलाई 2012) की गई और वह उपकरण की आपूर्ति, संस्थापना, जांच और उनको चालू करने के लिए जिम्मेदार था। पूर्व-निर्मित ऑपरेशन थिएटर जीएमसी, श्रीनगर के सुपर स्पेशलिटी ब्लॉक में संस्थापित किए गए थे जबकि ओटी लाइट के साथ एकीकृत उपकरण और पेंडेंटों को संस्थापित नहीं किया गया था। जीएमसी, श्रीनगर के अधिकारियों के साथ किए गए प्रत्यक्ष निरीक्षण के दौरान, लेखापरीक्षा को बताया गया कि ओटी लाइट और पेंडेंटों के साथ ही एकीकृत उपकरण सितंबर 2014 की बाढ़ में नष्ट हो गए थे जिसके परिणामस्वरूप मॉड्यूलर ऑपरेशन थिएटरों को परिचालित नहीं किया जा सका था। प्रिंसिपल जीएमसी, श्रीनगर द्वारा क्षतिग्रस्त उपकरण के लिए ₹1.80 करोड़ की हानि के मूल्यांकन की रिपोर्ट⁴⁷ (दिसंबर 2014) सरकार को प्रस्तुत की गई। हालांकि,

⁴⁶ थिएटर: ₹1.33 करोड़ और एकीकृत उपकरण: ₹3.12 करोड़

⁴⁷ आपूर्तिकर्ता कंपनी मैसर्स कार्ल स्टोज एंडोस्कोपी इंडिया प्राइवेट लिमिटेड द्वारा तैयार की गई

क्षतिग्रस्त उपकरण को अस्पताल में परिशोधित तथा संस्थापित नहीं किया गया था। दो वर्षों तक एकीकृत मॉड्यूलर ऑपरेशन थिएटरों को संस्थापित नहीं किए जाने के कारण विशेष चिकित्सा देखभाल की आवश्यकता वाले रोगी इससे वंचित रहे इसके अतिरिक्त परिणामस्वरूप बाढ़ में सहायक उपकरण नष्ट हो जाने के कारण ₹3.12 करोड़ का व्यय निरर्थक हो गया और ₹1.33 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ। लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने के बाद, प्रिंसिपल जीएमसी, श्रीनगर द्वारा मुख्य इंजीनियर सीपीडब्ल्यूडी, जम्मू और चिकित्सा अधीक्षक, एसएसएच, श्रीनगर को इस संबंध में एक व्यापक रिपोर्ट प्रदान करने हेतु लेखापरीक्षा टिप्पणियां (जुलाई 2017) को अग्रेषित किया गया। इस मामले में आगे की कार्यवाही प्रतीक्षित थी (दिसंबर 2017)।

3.6.7 मानव संसाधन प्रबंधन

3.6.7.1 कार्मिकों की कमी - जीएमसी जम्मू

राज्य सरकार ने (अप्रैल 2010 और अप्रैल 2012) पीएमएसएसवाई के तहत उन्नयन हेतु जीएमसी, जम्मू में सुपर स्पेशलटीज के लिए 821 पदों⁴⁸ के सृजन हेतु मंजूरी दी थी। इसलिए, 2013-14 से 2016-17 के दौरान कर्मचारियों की प्रभावी पद संस्वीकृत पदों से 46 प्रतिशत और 52 प्रतिशत के बीच थी। लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि

- 2013-14 के दौरान, 15 अपग्रेडेड विभागों के लिए प्रोफेसरों, एसोसिएट प्रोफेसरों, सहायक प्रोफेसरों और लेक्चररों सहित कोई भी विशेषज्ञ डॉक्टर नियुक्त नहीं किए थे परन्तु इन विभागों में केवल रजिस्ट्रार और सहायक सर्जन नियुक्त किए गए थे।
- 2014-15 से 2016-17 के दौरान, विशेषज्ञ डॉक्टरों के साथ-साथ रजिस्ट्रार और सहायक सर्जनों की कमी 22 प्रतिशत और 100 प्रतिशत के बीच थी।
- नर्सिंग और पैरामेडिकल कर्मचारियों/ तकनीशियनों की कमी 2013-17 के दौरान 37 प्रतिशत और 42 प्रतिशत के बीच थी।

इस प्रकार, जीएमसी जम्मू के उन्नयन का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ क्योंकि सभी विभागों में प्रशिक्षित विशेषज्ञ डॉक्टर पूर्ण संख्या में नियुक्त नहीं थे जिनको बाद में तकनीशियनों के साथ नर्सिंग और पैरामेडिकल कर्मचारियों की कमियों से क्षति पहुंची थी। रिक्त पदों को भरने के लिए, पर्याप्त प्रयास नहीं किए गए थे। मामले को जुलाई 2017 में प्रिंसिपल जीएमसी, जम्मू के संज्ञान में लाया गया था, परन्तु उत्तर प्रतीक्षित था (दिसंबर 2017)।

⁴⁸ प्रोफेसर, एसोसिएट प्रोफेसर, सहायक प्रोफेसर, लेक्चरर, रजिस्ट्रार, सहायक सर्जन, तकनीकी अधिकारी, कार्डियोग्राफर, तकनीशियन, नर्सिंग और पैरामेडिकल स्टाफ, परिचर (नर्सिंग अर्दली), प्रशासनिक/ अनुसचिवीय स्टाफ, आदि

3.6.7.2 कार्मिक की कमी - जीएमसी श्रीनगर

राज्य सरकार ने पीएमएसएसवाई के तहत उन्नयन हेतु जीएमसी, श्रीनगर में ट्रॉमैटोलॉजी संस्थान और सम्बद्ध सुपर स्पेशलिटीज हेतु 949 पदों⁴⁹ के सृजन की संस्वीकृति हेतु (अप्रैल 2010 एवं अप्रैल 2012) मंजूरी दी थी। इन पदों के संबंध में (मार्च 2017 के अनुसार) कर्मचारियों की प्रभावी स्थिति 549 (58 प्रतिशत) थी। प्रोफेसरों, एसोसिएट प्रोफेसरों, सहायक प्रोफेसरों और लेक्चरर सहित विशेषज्ञ डॉक्टरों की कमी 25 प्रतिशत थी जबकि रजिस्ट्रारों, व्याख्याता और सहायक सर्जनों के 90 पद (50 प्रतिशत) रिक्त थे। इसके अतिरिक्त, संस्वीकृत पदों की तुलना नर्सिंग और पैरामेडिकल कर्मचारियों के 203 पद (33 प्रतिशत) और प्रशासनिक कर्मचारियों के (44 प्रतिशत) पद रिक्त थे। इस प्रकार, जीएमसी, श्रीनगर के उन्नयन का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ चूंकि प्रशिक्षित विशेषज्ञ डॉक्टरों और नर्सिंग और पैरामेडिकल कर्मचारियों की कमी थी। रिक्त पदों को भरने के लिए पर्याप्त प्रयास प्रारंभ नहीं किए गए थे। मामले को अगस्त 2017 में प्रिंसिपल जीएमसी, श्रीनगर के संज्ञान में लाया गया था, परन्तु उत्तर प्रतीक्षित था (दिसंबर 2017)।

3.6.8 निष्कर्ष

जीएमसी के उन्नयन का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ चूंकि सभी सुपर स्पेशलिटीज पूर्ण रूप से प्रतिष्ठापित नहीं की गई थी। जीएमसी, जम्मू और श्रीनगर के सुपर स्पेशलिटी ब्लॉकों (एसएसबी) में संस्थापित की गई कुछ चिकित्सा सेवाएं/ सुविधाएं जैसे सीएसएसडी उपकरण, सीसीटीवी कैमरे, फायर फाइटिंग और फायर अलार्म प्रणालियां, लिफ्ट, हॉट वॉटर प्रणाली/ सोलर वॉटर हीटर और एकीकृत मॉड्यूलर ऑपरेशन थिएटर कार्य नहीं कर रहे थे और बेकार पड़े हुए थे। इसके अतिरिक्त, दो जीएमसी हेतु खरीदे गए चिकित्सा उपकरण या तो उनका पता नहीं लगाया जा सकता था/ उपलब्ध नहीं थे, स्थापित नहीं किए गए थे, कार्यरत नहीं थे या फिर बाढ़ में क्षतिग्रस्त हो गए थे। दोनों एसएसएच में प्रशिक्षित विशेषज्ञ डॉक्टरों और नर्सिंग और पैरामेडिकल कर्मचारियों/ तकनीशियनों की भी कमी थी।

मामले को सितंबर 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

⁴⁹ प्रोफेसर, एसोसिएट प्रोफेसर, सहायक प्रोफेसर, लेक्चरर, रजिस्ट्रार, सहायक सर्जन, तकनीकी अधिकारी, कार्डिओग्राफर, तकनीशियन, नर्सिंग और पैरामेडिकल स्टाफ, परिचर (नर्सिंग अर्दली), प्रशासनिक/ अनुसचिवीय स्टाफ, आदि

3.7 आयुष अस्पताल के निर्माण पर निरर्थक व्यय

हरवान में एकीकृत आयुष अस्पताल और वेलनेस सेंटर के निर्माण कार्य को प्रारंभ करने से पूर्व झीलों एवं जलमार्ग विकास प्राधिकरण से पूर्व अनुमति प्राप्त करने में विभागीय विफलता के परिणामस्वरूप ₹ तीन करोड़ का निरर्थक व्यय, ₹3.38 करोड़ अवरूद्ध हुए और ₹2.75 करोड़ की देयता का सृजन हुआ।

भवन परिचालन नियमन निर्धारित करता है कि श्रीनगर के किसी भी नगरपालिका क्षेत्र में अथवा श्रीनगर के स्थानीय क्षेत्र में जो श्रीनगर के नगरपालिका क्षेत्र में शामिल नहीं है में किसी भी कार्य-स्थल का विकास करने और किसी भी इमारत का पुनः निर्माण या फिर से निर्माण करने का प्रयोजन रखने वाले प्रत्येक व्यक्ति को विशेष दस्तावेजों के साथ विधिवत समर्थित प्रारूप में लिखित में अपने प्रयोजन का नोटिस अध्यक्ष, भवन परिचालन नियंत्रण प्राधिकरण को देना होगा। आदेश में विनिर्दिष्ट ऐसे नियमों और शर्तों के अधीन प्राधिकरण या तो अनुमति दे सकता है या फिर विनिर्दिष्ट और अभिलिखित आधारों पर अनुमति देने से इंकार कर सकता है। ऐसे मामले में यदि आवेदक सभी औपचारिकताओं को पूरा करता है और प्राधिकरण आवेदन की तिथि से 90 दिनों की अधिकतम अवधि के अंतर्गत आवेदक के इस आशय का नोटिस देने का निर्णय नहीं करता है, तो यह माना जाएगा कि प्रस्तावित निर्माण को मंजूरी दे दी गई है चूंकि प्रस्तावित निर्माण विशेष निर्धारित शर्तों का उल्लंघन नहीं करता है और हरित पट्टी के कुछ निर्धारित संरेखण के अंतर्गत नहीं आता है।

एक विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) ₹7.51 करोड़ की अनुमानित लागत पर हरित पट्टी में स्थित हरवान में 50 बिस्तरों वाले दोहरी मंजिल के एकीकृत आयुष अस्पताल और वेलनेस सेंटर के निर्माण हेतु मुख्य इंजीनियर (सीई), लोक निर्माण, सड़क एवं भवन (पीडब्ल्यू, आर एंड बी), कश्मीर द्वारा निदेशक, भारतीय औषधी प्रणाली (आईएसएम), जम्मू एवं कश्मीर सरकार को (अक्टूबर 2012) को प्रस्तुत की गई थी। मुख्य इंजीनियर, पीडब्ल्यूडी, आर एंड बी, कश्मीर ने 500 दिनों की अवधि के अंतर्गत ₹4.04 करोड़ की लागत पर इसे पूरा करने के लिए एक ठेकेदार को यह कार्य (जनवरी 2014) आवंटित किया था।

कार्यकारी इंजीनियर (ईई), पीडब्ल्यू (आर एंड बी) विनिर्माण डिवीजन द्वितीय श्रीनगर के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि 01 मई 2014 को शुरू किये गए विनिर्माण कार्य को न्यायालय के निर्देशों पर 21 अक्टूबर 2015 से स्थगित कर दिया गया। विनिर्माण कार्य प्रारंभ करने से पूर्व झीलों एवं जलमार्ग विकास प्राधिकरण

(एलएडब्ल्यूडीए)⁵⁰ से पूर्व अनुमति प्राप्त नहीं की गई थी। यद्यपि ठेकेदार ने निर्माण सामग्री को ले जाने के लिए अनुमति प्राप्त करने हेतु एलएडब्ल्यूडीए से संपर्क किया था, एलएडब्ल्यूडीए ने इसके लिए मना कर दिया था (मई 2014) और कार्य-स्थल पर किसी भी निर्माण को करने से पहले आवश्यक भवन अनुमति प्राप्त करने के लिए कार्यकारी इंजीनियर और निदेशक, आईएसएम को निर्देशित किया था। इसलिए, भवन की अनुमति प्राप्त किए बिना, अपूर्ण⁵¹ विनिर्माण कार्य पर ₹2.75 करोड़ की देयता को शामिल करते हुए ₹5.75 करोड़ का व्यय वहन किया गया। भवन की अनुमति बाद में एलएडब्ल्यूडीए से मांगी गई थी जिसे इस आधार पर (नवंबर 2016 में) रद्द कर दिया गया था कि भवन अनुमति प्राधिकरण उचित अनुमति लेने से पूर्व निर्मित संरचना को नियमित नहीं कर सकता है। इसकी पुष्टि भी निदेशालय, आईएसएम द्वारा की गई (अगस्त 2017) कि भारत सरकार ने दिसंबर 2011 में इस परियोजना हेतु ₹6.38 करोड़ की राशि जारी की गई थी जिसमें से ₹ तीन करोड़ आर एंड बी विभाग को जारी किए गए थे और शेष ₹3.38 करोड़ बैंक खाते⁵² में पड़े हुए थे। इस प्रकार, विनिर्माण हेतु पूर्व अनुमति प्राप्त करने के प्रयास में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ तीन करोड़ का व्यय निष्फल हुआ, पांच वर्षों से अधिक के लिए ₹3.38 करोड़ अवरूद्ध हो गए, ₹2.75 करोड़ की देयता का सर्जन हुआ और परियोजना के लाभों से वंचित रहना पड़ा।

इस विषय में इंगित किए जाने पर, ईई, पीडब्ल्यू (आर एंड बी) विनिर्माण डिवीजन द्वितीय श्रीनगर ने बताया (दिसंबर 2016) कि इस सूचना के साथ कि अपेक्षित मंजूरी एलएडब्ल्यूडी से प्राप्त की जा रही है उच्च प्राधिकारियों के आदेशों के अनुसार कार्य प्रारंभ किया गया था। यह भी बताया गया कि उच्च अधिकारी अपेक्षित अनुमति प्राप्त करने के लिए एलएडब्ल्यूडी प्राधिकारियों के संपर्क में हैं ताकि परियोजना पर कार्य प्रारंभ करके व्यय को लाभप्रद बनाया जा सके। उत्तर तर्कसंगत नहीं है, चूंकि एलएडब्ल्यूडीए ने बताया है कि भवन अनुमति प्राधिकरण उचित अनुमति लेने से पूर्व निर्मित संरचनाओं को नियमित नहीं कर सकता है।

मामले को जून 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

⁵⁰ जिस क्षेत्र में निर्माण स्थल स्थित था, वहां इमारत की अनुमति देने के लिए जिम्मेदार प्राधिकरण

⁵¹ स्लैब स्तर तक पहली मंजिल और भूतल स्तर की ईंट की पक्की चिनाई

⁵² संख्या सीडी-321

3.8 स्वास्थ्य संस्थानों के अनधिकृत रूप से कार्य करने और राजस्व की वसूली नहीं होना

नर्सिंग होम/ क्लीनिकल प्रतिष्ठानों के लाइसेंस के नवीकरण प्राप्त करने और लाइसेंसों के नवीकरण शुल्क की वसूली में विफलता के परिणामस्वरूप प्रतिष्ठान अनधिकृत रूप से कार्य कर रहे थे और ₹0.44 करोड़ के राजस्व की वसूली नहीं हुई।

जम्मू एवं कश्मीर नर्सिंग होम और क्लीनिकल प्रतिष्ठान (पंजीकरण एवं लाइसेंसिंग) अधिनियम, 1963 राज्य में नर्सिंग होम और क्लीनिकल प्रतिष्ठान के पंजीकरण एवं लाइसेंसिंग की प्रणाली को विनियमित करता है। अधिनियम की धारा 3 में इस तथ्य की परिकल्पना की गई है कि कोई भी व्यक्ति नर्सिंग होम अथवा क्लीनिकल प्रतिष्ठानों को उसके संबंध में पंजीकृत किए बिना और उसके बाद दिए गए लाइसेंस की शर्तों के अलावा खोलेगा, चलाएगा या चालू रखेगा। स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण और चिकित्सा शिक्षा विभाग ने नर्सिंग होम और क्लीनिकल प्रतिष्ठानों 2006 के पंजीकरण एवं लाइसेंसिंग हेतु मानक जारी किए, नर्सिंग होम और क्लीनिकल प्रतिष्ठानों के पंजीकरण एवं लाइसेंसिंग हेतु और जिसे ग्रामीण/ शहरी क्षेत्रों में विभिन्न स्वास्थ्य संस्थानों हेतु पंजीकरण/ नवीकरण शुल्क के लिए निर्धारित दरों हेतु इसमें मार्च 2007⁵³ में संशोधन किया गया। पंजीकृत स्वास्थ्य संस्थानों को प्रत्येक तीन वर्षों में नवीकरण शुल्क जमा करने थे और स्वास्थ्य अधिकारी को वर्ष में किसी भी समय इन संस्थानों का निरीक्षण करने का अधिकार था।

निदेशक स्वास्थ्य सेवाएं (डीएचएस) जम्मू/ कश्मीर के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि राज्य में पंजीकृत 1,883⁵⁴ स्वास्थ्य संस्थानों में से, 990⁵⁵ (53 प्रतिशत) ने जुलाई 2009 से दिसंबर 2016 के दौरान नियत तिथियों पर अपने लाइसेंसों का नवीकरण नहीं कराया था। इससे न केवल यह परिणाम हुआ कि इन स्वास्थ्य देखभाल संस्थान अनधिकृत रूप से कार्य करते रहे और ₹0.44 करोड़ के लाइसेंस नवीकरण शुल्क की वसूली नहीं हुई, परन्तु इससे यह भी हुआ कि लाइसेंस के समय पर नवीकरण के अभाव में रोगियों के जीवन को जोखिम में भी डाला जा रहा है, चूंकि प्रदान की गई सेवाओं की गुणवत्ता का कोई आश्वासन नहीं दिया गया था।

यह मामला सरकार एवं डीएचएस जम्मू/ कश्मीर (मई 2017) के संज्ञान में लाया गया था। परन्तु सरकार एवं डीएचएस जम्मू का उत्तर प्रतीक्षित था (दिसंबर 2017)। डीएचएस जम्मू ने जिलों में मुख्य चिकित्सा अधिकारियों से नर्सिंग होमों/ क्लीनिकल प्रतिष्ठानों के ब्यौरे और कार्य-संबंधी स्थिति (मई 2017) मांगी थी। निदेशालय और

⁵³ सरकारी आदेश संख्या 191-एचएमई ऑफ वर्ष 2007 दिनांक 22.03.2007

⁵⁴ जम्मू: 700; कश्मीर: 1,183

⁵⁵ जम्मू: 359; कश्मीर: 631

मुख्य चिकित्सा अधिकारियों के द्वारा बकाया देयताओं की वसूली करने के लिए और दोषी पाए गए स्वास्थ्य देखभाल केंद्रों पर कार्रवाई करने के लिए बकाया राशियों को दर्शाते हुए स्वास्थ्य देखभाल केंद्रों की एक अस्थाई सूची तैयार की गई (अक्टूबर 2017)। हालांकि, जिलों के मुख्य चिकित्सा अधिकारियों के द्वारा की गई कार्रवाई प्रतीक्षित थी (दिसंबर 2017)।

उच्च शिक्षा विभाग

3.9 अनुचित मानव संसाधन योजना के कारण अनुत्पादक व्यय

सरकारी डिग्री कॉलेज, पल्लोड़ा में चार विज्ञान संकाय सदस्यों को नियुक्त करने, उस कॉलेज में विज्ञान विषयों को पढ़ाने के लिए अनुमति दिए बिना, उच्च शिक्षा विभाग की अनुचित मानव संसाधन योजना के परिणामस्वरूप उनके वेतन पर ₹1.53 करोड़ का अनुत्पादक व्यय हुआ।

शैक्षिक सत्र 2008-09 के लिए सामान्य अंग्रेजी, शिक्षा, राजनीति विज्ञान, हिन्दी और ऊर्दू के विषयों में तीन वर्ष के डिग्री कोर्स के लिए शिक्षा प्रदान करने हेतु जम्मू विश्वविद्यालय द्वारा सरकारी डिग्री कॉलेज, पल्लोड़ा को जून 2009 में अस्थाई मान्यता प्रदान की गई थी। स्थाई मान्यता मई 2010 में इस शर्त के साथ एक बार कानून में रियायत प्रदान की गई थी कि आगामी पांच वर्षों हेतु कॉलेज की वार्षिक समीक्षा की जानी चाहिए, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि कॉलेज राष्ट्रीय शैक्षिक संबद्धता परिषद (एनएएसी) की मान्यता सहित स्थाई मान्यता के लिए न्यूनतम पात्रता मापदंड को पूरा करता है।

सरकारी डिग्री कॉलेज, पल्लोड़ा के अभिलेखों की लेखापरीक्षा की संवीक्षा से पता चला (जुलाई 2016) कि उच्च शिक्षा विभाग ने (जून 2013) कॉलेज में वनस्पति विज्ञान, प्राणिविज्ञान, रसायन विज्ञान और भौतिक विज्ञान के चार संकाय सदस्यों की नियुक्त की गई थी यद्यपि विज्ञान विषयों को कॉलेज में पढ़ाने की अनुमति नहीं दी गई थी। जबकि कॉलेज के प्रधानाचार्य ने उच्च शिक्षा विभाग से (सितंबर 2013, अप्रैल 2014 और अक्टूबर 2015) इन चार विषयों के साथ गणित और कम्प्यूटर एप्लीकेशन को शुरू करने के लिए संस्वीकृति हेतु संपर्क किया था, मार्च 2017 तक अनुमोदन प्रदान नहीं किया गया था। विज्ञान संकाय के एक सदस्य को अगस्त 2015 में स्थानांतरित कर दिया गया था, परन्तु अन्य तीन सदस्यों की कॉलेज में नियुक्त जारी रही थी (दिसंबर 2016)। यह भी देखा गया कि यद्यपि अन्य विभिन्न कॉलेजों⁵⁶ में इन विज्ञान विषयों के तहत संकाय-सदस्यों की आवश्यकता थी, पल्लोड़ा कॉलेज में नियुक्त

⁵⁶ महिलाओं के लिए सरकारी कॉलेज परेड जम्मू: रसायन-विज्ञान डिग्री कॉलेज आर.एस.पोरा: रसायन विज्ञान और प्राणि विज्ञान, सरकारी डिग्री कॉलेज अखनूर: वनस्पति विज्ञान, रसायन विज्ञान और भौतिक विज्ञान

किए गए विज्ञान संकाय सदस्य की सेवाओं का उपयोग नहीं किया गया था। इस प्रकार, विभाग में अनुचित मानव संसाधन की योजना के कारण चार विज्ञान संकाय के सदस्यों के वेतन के भुगतान पर जून 2013 से दिसंबर 2016 के दौरान किया गया ₹1.53 करोड़⁵⁷ का व्यय अनुत्पादक रहा।

इंगित किए जाने पर (जुलाई 2016), सरकारी डिग्री कॉलेज पल्लोड़ा के प्रधानाचार्य ने बताया था कि विज्ञान संकाय के सदस्यों की सेवाओं को संस्था के सुचारू कामकाज, परीक्षा में ड्यूटी, समाचार पत्रों के संकलन आदि के लिए कॉलेज की विभिन्न समितियों में उपयोग किया गया था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है, चूंकि संकाय-सदस्य संबंधित विषयों के अपने मुख्य शिक्षण कार्य का निर्वहन नहीं कर रहे थे जिसके लिए वे नियुक्त किये गए थे। इसके अतिरिक्त, संकाय के सदस्यों द्वारा उनके शिक्षण कार्यों के अतिरिक्त पाठ्येतर गतिविधियों के कार्य का निष्पादन भी किया जाना था।

अप्रैल 2017 में मामले के विषय में सरकार को अवगत कराया गया था और उत्तर में यह बताया गया (जुलाई 2017) कि कॉलेज हेतु चिन्हित किए गए पुराने विश्वविद्यालय परिसर में प्रशासनिक ब्लॉक को खाली करने में विलंब के कारण विज्ञान वर्ग के लिए प्रवेश प्रक्रिया प्रभावित हुई थी। अभिलेखों के नष्ट होने के कारण प्रशासनिक विभाग के द्वारा स्थिति की निगरानी नहीं की जा सकी। यह भी बताया गया कि सरकार द्वारा अब (अप्रैल 2017) कॉलेज में विज्ञान वर्ग को प्रारंभ करने की संस्वीकृति दे दी गई है। तथ्य यह है कि कॉलेज में विज्ञान वर्ग प्रारंभ करने में चार वर्षों के विलंब के परिणामस्वरूप कॉलेज के विज्ञान संकाय के सदस्यों, जो विज्ञान विषयों पर शिक्षा प्रदान नहीं कर रहे थे, के वेतन के भुगतान पर ₹1.53 करोड़ का व्यय अनुत्पादक रहा।

गृह विभाग

3.10 सरकारी धन का ग़बन

निर्धारित नियंत्रक प्रक्रियाओं का अनुपालन न करने, बिलों की उचितता की जांच न होने, बैंक सुझावों और बैंक के विवरणों का मिलान न होने के परिणामस्वरूप ₹10.03 लाख का ग़बन हुआ।

जम्मू एवं कश्मीर वित्तीय कोड (जेकेएफसी) खण्ड-1 के नियम 6-23 से 6-26, बकाया वेतन बिलों के भुगतान, भुगतान पंजिका के अनुरक्षण और मासिक बिलों पर आहरित धन का संवितरण के संबंध में विनिर्देश प्रदान करता है। इसके अतिरिक्त, जेकेएफसी के नियम 2-47, बिल के आहर्ता पर अधिक प्रभार हेतु प्रतिहस्ताक्षर-कर्ता एवं नियंत्रण अधिकारी के साथ साथ राजकोष अधिकारी हेतु जवाबदेही निर्धारित करता है।

⁵⁷ 2013-14: ₹28.42 लाख; 2014-15: ₹43.07 लाख; 2015-16: ₹45.89 लाख; 2016-17: ₹35.58 लाख

सहायक निदेशक अग्नि एवं आपातकालीन सेवा कमांड, पुलवामा के अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि सेवानिवृत्त कर्मचारियों एवं वह कर्मचारी जो जीवित नहीं हैं के वेतन, अमान्य भत्ते, वेतन एवं महंगाई भत्ते के बकाया, आदि के संबंध में ₹3.95 लाख की अतिरिक्त राशि मई, जून, अगस्त, अक्टूबर, नवंबर और दिसंबर 2013 के महीनों के दौरान राजकोष से धोखाधड़ी से आहरित कर ली गई थी, जिसके लिए संवितरण के संबंध में अभिलेखों का पता नहीं लगाया जा सका। इस विषय को स्पष्ट करने के लिए बैंक विवरणों के साथ-साथ बैंक द्वारा प्राप्त की गई बैंक प्राधिकारी पर्चियों के संदर्भ के साथ, प्राप्तकर्ता के लिए संवितरण हेतु कमांड द्वारा बैंक को भेजी गई बैंक प्राधिकार पर्ची की कार्यालय प्रतियों की लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जांच की गई। नमूना जांच में पाया गया कि बैंक को भेजी गई 21 बैंक प्राधिकारी पर्चियों की हेरा-फेरी करके, वास्तव में, जून 2013 से फरवरी 2014 के दौरान आधिकारिक बैंक खाते से ₹10.03 लाख की राशि का अनियमित आहरण किया गया और दो⁵⁸ अयोग्य व्यक्तियों को संवितरण/ क्रेडिट किया गया जो प्रति रोकड़ बही अथवा कमांड द्वारा अनुरक्षित आहरण रजिस्टर के अनुसार प्राप्तकर्ता की सूची में शामिल नहीं थे। यह अनियमितता निर्धारित नियंत्रण प्रक्रियाओं के अननुपालन के कारण बिलों की उचितता की जांच नहीं होने, बैंक सुझावों और बैंक विवरणों के मिलान नहीं होने के कारण हुई।

इस ओर इंगित किए जाने पर (जुलाई 2016), सहायक कमांड निदेशक ने बताया (नवंबर 2016) कि तत्कालीन रोकड़िये को निलंबित कर दिया गया (सितंबर 2016) और मामले को जांच हेतु अपराध शाखा कश्मीर को भेजा गया है। यह भी बताया (मई 2017 में) गया कि विभागीय जांच समिति द्वारा बिलों में फर्जी नाम डालकर किए गए ₹10.03 लाख के अनियमित और अनुचित दावों की पुष्टि की गई थी। समिति ने पाया कि कुछ अधिकारिक अभिलेख गायब थे और यह अनुशंसा की गई कि राज्य के महानिदेशक लेखापरीक्षा एवं निरीक्षण द्वारा कमांड की एक विशेष लेखापरीक्षा कराई जाए।

मामला जून 2017 में सरकार/ विभाग को भेजा गया था और उत्तर में निदेशक वित्त, गृह विभाग ने बताया (अगस्त 2017) कि इस मामले की अपराध विभाग के द्वारा जांच की जा रही है और कमांड की विशेष लेखापरीक्षा की जा रही है। नियमों एवं विनियमों के अननुपालन के लिए आहरण/ संवितरण अधिकारी की ओर से की गई गंभीर चूक को स्वीकार करते हुए, यह बताया गया कि अनुचित तरीके से सरकारी धन को अपने व्यक्तिगत/ भाई के खाते में डालने वाले रोकड़िये का आचरण आपराधिक प्रकृति का था। यह भी बताया गया कि वसूली नहीं की जा सकी चूंकि रोकड़िये द्वारा न्यायालय में मामला दर्ज कराया गया है और उसको स्थगन आदेश मिला है, परन्तु

⁵⁸ निसार अहमद डार: ₹8.91 लाख; नज़ीर अहमद डार: ₹1.12 लाख

निदेशक अग्नि एवं आपातकालीन सेवाएं, को स्थगन आदेश की शीघ्र समाप्ति हेतु कार्यवाही करने के लिए निर्देशित किया गया था।

सूचना प्रौद्योगिकी विभाग

3.11 राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस योजना के कार्यान्वयन के लिए आधारभूत संरचना तैयार करना

राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस योजना (एनईजीपी) के तहत छह योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु ₹212.10 करोड़ के स्वीकृत परिव्यय के प्रति ₹60.38 करोड़ (28 प्रतिशत) भारत सरकार (जीओआई) द्वारा राज्य सरकार को जारी किया गया। शेष ₹151.72 करोड़ (72 प्रतिशत) का परिव्यय प्राप्त नहीं किया जा सका चूंकि 20 प्रतिशत राज्य के शेयर के योगदान के संबंध में भारत सरकार द्वारा पुष्टिकरण को प्रदान नहीं किया गया था। 2012-17 के दौरान उपयोग की गई कुल निधि 31 मार्च 2017 तक केवल 41 प्रतिशत थी। स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क (एसडब्ल्यूएएन) प्रोजेक्ट के तहत संयोजकता प्रदान करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं हो सका था चूंकि इस परियोजना के लागू करने के लिए प्राप्त किए गए ₹15.25 करोड़ की राशि के प्रति ₹6.90 करोड़ सरेंडर कर दिया गया और शेष ₹7.92 करोड़ अवरूद्ध रहे। स्टेट डेटा सेंटर (एसडीसी) की पूर्ण क्षमता का उपयोग एसडब्ल्यूएएन की अनुपस्थिति और उपयोगकर्ता विभागों के बैकएंड कम्प्यूटरीकरण में नहीं किया जा रहा था। आवश्यकताओं को पूरा करने में विफलता के कारण राज्य सेवा वितरण गेटवे (एसएसडीजी) परियोजना के काम को जोखिम में डाल दिया। सेवाओं की उपलब्धता सुनिश्चित करने में समन्वित प्रयासों की कमी, विश्वसनीय संयोजकता की अनुपस्थिति, जागरूकता/ संवेदनशीलता की कमी और रोल आउट प्रक्रिया में विलंब के कारण सामान्य सेवा केंद्र परियोजना का कार्यान्वयन प्रभावित रहा। एनईजीपी के तहत अपने स्थानीय क्षेत्र में सामान्य व्यक्ति के लिए सभी सरकारी सेवाओं को अभिगम्य बनाने के उद्देश्यों को लगभग 10 वर्षों की अवधि में जम्मू और कश्मीर राज्य में प्राप्त नहीं किया जा सका।

3.11.1 प्रस्तावना

भारत सरकार (जीओआई) द्वारा राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस योजना (एनईजीपी) की सभी सरकारी सेवाओं को सामान्य व्यक्ति के स्थानीय क्षेत्र में अभिगम्य बनाने के लिए (मई 2006) अनुमोदित किया गया था ताकि सामान्य सेवा सुपुर्दगी निर्गम के माध्यम से और किफायती दरों पर ऐसी सेवाओं की दक्षता पारदर्शिता तथा विश्वसनीयता सुनिश्चित की जा सके। एनईजीपी लागू करने स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क (एसडब्ल्यूएएन), राज्य डेटा केंद्र (एसडीसी), सामान्य सेवा केन्द्र (सीएससी) और इलेक्ट्रॉनिक सर्विस डिलीवरी गेटवे (ईएसडीजी) जैसे सामान्य सहायक आईटी अवसंरचना स्थापित करना शामिल था।

कमीशनर सचिव की अध्यक्षता वाले जम्मू और कश्मीर राज्य का सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (डीआईटी) राज्य में ई-गवर्नेंस के संबंध में एक सलाहकार और मार्गदर्शक की भूमिका में है। जम्मू एवं कश्मीर ई-गवर्नेंस एजेंसी (जेएकेईजीए), 28 उद्देश्यों और कार्य पद्धति के साथ 1998 के सोसाइटी पंजीकरण अधिनियम VI के तहत पंजीकृत (2009) थी। जेएकेईजीए को ई-गवर्नेंस परियोजनाओं का डिजाइन, वितरण तथा प्रशासन करने और उपयुक्त सार्वजनिक-निजी भागीदारी (पीपीपी) के माध्यम से संपूर्ण राज्य में ई-सेवा केंद्रों को स्थापना को सुविधा जनक बनाने के लिए भी करना था। जेएकेईजीए का प्रबंधन मुख्य सचिव की अध्यक्षता में 14 सदस्य⁵⁹ वाले गवर्नर बोर्ड (बीओजी) में निहित है।

2012-13 से 2016-17 तक की अवधि को कवर करने वाले एनईजीपी के कार्यान्वयन के लिए आधाभूत संरचना की तैयारी पर जेएकेईजीए, सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (डीआईटी) के अभिलेखों की नमूना जांच द्वारा लेखापरीक्षा की गई, और 10 जिलों⁶⁰ में 116 सीएससी (बनाए गए 1,109 में से) दोरे/ सर्वेक्षण द्वारा अप्रैल 2016 और जुलाई 2017 के बीच की गई थी।

3.11.2 वित्तीय प्रबंधन

राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस कार्य योजना (एनईजीपी) में छह योजनाएं शामिल हैं नामतः राज्य डेटा केंद्र (एसडीसी), राज्य सेवा सुपुर्दगी गेटवे (एसएसडीजी), स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क (एसडब्ल्यूएन), ई-डिस्ट्रिक्ट, सामान्य सेवा केंद्र (सीएससी) और क्षमता संवर्धन (सीबी), जो भारत सरकार से 2009-10 और 2014-15 तक अनुदान और अतिरिक्त केंद्रीय सहायता के माध्यम से पूर्ण रूप से वित्त पोषित थी। हालांकि, 2015-16 से भारत सरकार ने 80:20 के अनुपात में केंद्रीय एवं राज्य निधियन के साथ जम्मू और कश्मीर (जे एंड के) राज्य के लिए योजनाओं को वैकल्पिक बना दिया। इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (डीआईटी), भारत सरकार ने जम्मू और कश्मीर राज्य से इन योजनाओं की निरंतरता के साथ-साथ 20 प्रतिशत राज्य की हिस्सेदारी के योगदान के संबंध में अपनी पुष्टि प्रदान करने के लिए (नवंबर 2015 में) कहा था। राज्य सरकार द्वारा इसकी पुष्टि नहीं की गई है।

छह योजनाओं हेतु ₹212.10 करोड़ के परिव्यय के प्रति भारत सरकार द्वारा ₹60.38 करोड़ (28 प्रतिशत) जारी किए गए और शेष ₹151.72 करोड़ (72 प्रतिशत) भारत सरकार द्वारा (मार्च 2017) जारी नहीं किए गए। इसके अतिरिक्त, राज्य 2015-16 और 2016-17 के दौरान भारत सरकार से कोई निधि प्राप्त नहीं कर सका,

⁵⁹ पदेन सदस्य: नौ, मनोनीत सदस्य: चार; सह चयनित सदस्य: एक

⁶⁰ बडगाम, बारामूला, गांदरबल, जम्मू, सांबा, उधमपुर, कठुआ रियासी, बांडीपुरा और अनंतनाग

चूंकि योजनाओं की निरंतरता के संबंध में उनका पुष्टिकरण और 20 प्रतिशत राज्य की हिस्सेदारी डीईआईटी को उपलब्ध नहीं कराई गई थी।

लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि भारत सरकार द्वारा जारी किए गए ₹60.38 करोड़⁶¹ की राशि के प्रति, केवल ₹55.92 करोड़ राज्य सरकार द्वारा प्राप्त हुए दर्शाए गए थे। भारत सरकार द्वारा जारी किए गए परन्तु राज्य सरकार द्वारा संगणित नहीं किए गए ₹4.46 करोड़ के अंतर के कारणों को स्पष्ट नहीं किया गया।

2012-13 से 2016-17 से वर्तमान लेखापरीक्षा में कवर की गई अवधि के दौरान राज्य में एनईजीपी के कार्यान्वयन के लिए प्राप्त की गई और इस पर खर्च की गई वर्ष-वार निधियों की स्थिति नीचे दर्शाई गई है:

तालिका-3.11.1: प्राप्त और व्यय की गई निधियों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आदि शेष	प्राप्तियां	कुल उपलब्धता	व्यय	अंत शेष	उपयोगिता प्रतिशत
2012-13	35.83	(-)5.75 ⁶²	30.08	10.03	20.05	33
2013-14	20.05	10.42	30.47	3.33	27.14	11
2014-15	27.14	11.10	38.24	5.15	33.09	13
2015-16	33.09	-	33.09	2.27	30.82	7
2016-17	30.82	-	30.82	0.62	30.20	2
कुल		15.77	51.60⁶³	21.40		41

यह देखा गया कि 2012-17 के दौरान ₹51.60 करोड़ की कुल निधि के प्रति केवल ₹21.40 करोड़ (41 प्रतिशत) खर्च किए गए थे और मार्च 2017 तक शेष ₹30.20 करोड़ (59 प्रतिशत) खर्च नहीं हुए थे। 2012-13 से 2016-17 के दौरान निधियों की वर्ष-वार उपयोगिता दो और 33 प्रतिशत के बीच रही।

यह भी देखा गया (जून 2016/ जुलाई 2017) कि चार परियोजनाओं⁶⁴ के कार्यान्वयन के लिए ₹0.69 करोड़ की राशि अनियमित रूप से वाहनों की मरम्मत करने, कार्यालय के नवीकरण, पेट्रोल ऑयल लुब्रिकेंट, आदि (₹0.58 करोड़), जैसी मदों पर खर्च की गई थी, केंद्रीकृत व्यक्तिगत सूचना प्रणाली (सीपीआईएस) और सामुदायिक सूचना केंद्र

⁶¹ 2012-13 से पूर्व प्राप्त की गई राशि शामिल है

⁶² भारत सरकार को एसडब्ल्यूएन के तहत अध्यापित की गई ₹6.90 करोड़ की राशि में से ₹1.15 करोड़ (ई-डिस्ट्रिक्ट: ₹0.50 करोड़; एसएसडीजी: ₹0.65 करोड़) की प्राप्त राशि को कम करके

⁶³ 2012-13 तक का ₹35.83 करोड़ का आदि शेष + 2012-17 के दौरान प्राप्त ₹15.77 करोड़ = ₹51.60 करोड़

⁶⁴ एसडब्ल्यूएन: ₹36.94 लाख; एसडीसी: ₹21.29 लाख; एसएसडीजी: ₹10.23 लाख; सीएससी: ₹0.41 लाख

(सीआईसी) योजनाएं (₹0.11 करोड़) इन परियोजनाओं के कार्यान्वयन से संबंधित नहीं थी। इसके अतिरिक्त, सीएससी, एसएसडीजी और ई-डिस्ट्रिक्ट योजनाओं से संबंधित ₹0.49 करोड़ की राशि उचन्त के तहत वर्गीकृत की गई थी और जो अंतिम समाधान के हेतु लंबित थी।

इस प्रकार, एनईजीपी के कार्यान्वयन में वित्तीय प्रबंधन कमजोर था, चूंकि विभाग/जेएकेईजीए द्वारा कार्यान्वयन को गंभीरता से नहीं लिया गया और मार्च 2017 तक भारत सरकार से प्राप्त ₹30.20 करोड़ की निधियों को खर्च नहीं किया गया था और पिछले दो वर्षों (2015-16 और 2016-17) के लिए भारत सरकार के साथ हिस्सेदारी के आधार पर एनईजीपी के कार्यान्वयन के विषय को उजागर नहीं किया गया है। इसके अतिरिक्त, एनईजीपी से ₹1.18 करोड़ की राशि का या तो विचलन किया गया या इसे उचन्त खाते के अंतर्गत रखा गया।

3.11.3 स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क (एसडब्ल्यूएन) का कार्यान्वयन

सरकार से सरकार (जी2जी) और सरकार से नागरिक (जी2सी) सेवाओं को वितरित करने के उद्देश्य हेतु जिला, तहसील और ब्लॉक मुख्यालयों के साथ राज्य मुख्यालयों का परस्पर संबद्ध स्थापित करने के लिए एक स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क (एसडब्ल्यूएन) की संस्थापना की जानी थी। राज्य के पास या तो बाहरी स्रोत से अधिष्ठापन, नेटवर्क परिचालन और रखरखाव के लिए पीपीपी मॉडल को शामिल करने का अथवा एसडब्ल्यूएन हेतु प्रमुख कार्यान्वयन एजेंसी के रूप में राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र (एनआईसी) को नामित करने का विकल्प था।

विभाग ने जेकेएसडब्ल्यूएन के संस्थापन हेतु कार्यान्वयन एजेंसी के रूप में एनआईसी को (अक्टूबर 2005) प्रारंभ में नामित किया था और परियोजना को पांच वर्षों की अवधि में कार्यान्वित करने के लिए ₹51.99 करोड़ के अनुमानित परिव्यय पर प्रशासनिक रूप से स्वीकृति (जनवरी 2008) प्रदान की गई थी। यद्यपि, एनआईसी द्वारा प्रस्तुत किए गए सामग्री के बिल (बीओएम) अनुमोदन (जुलाई 2009) के बाद, कार्यान्वयन विकल्प के रूप में पीपीपी मॉडल का चयन करने का निर्णय (सितंबर 2009) लिया गया था। पीपीपी के तहत संशोधित परियोजना भारत सरकार की ₹33.09 करोड़ की हिस्सेदारी और राज्य की ₹25.62 करोड़ की हिस्सेदारी के साथ ₹6.72 करोड़ की वृद्धि के साथ ₹58.71 करोड़ की लागत पर अनुमोदित की गई (जून 2010)। एसडब्ल्यूएन के कार्यान्वयन हेतु प्रणाली एकीकरण के चयन के लिए जेएकेईजीए द्वारा दिया गया प्रस्ताव अनुरोध (आरएफपी) को (अक्टूबर 2011 और अगस्त 2012) कार्यान्वित करने में विफल रहा और गर्वनर बोर्ड (बीओजी) ने परियोजना के लिए पुनः निविदा देने के लिए (जनवरी 2014) निर्देशित किया। दो बोलीयों में से ₹224 करोड़ की निम्नतम बोली प्राप्त हुई (मार्च 2014), हालांकि, जो

₹58.71 करोड़ की संस्वीकृत लागत का लगभग चार गुना थी; जिससे पूरी प्रक्रिया अवरूद्ध हो गई थी। जेएकेईजीए को एक वास्तविक स्तर तक लागत को कम करके और कुछ स्थानों पर गुंजाइश/ विनिर्देशों को सीमित करके नए आरएफपी तैयार करने का सुझाव (अक्टूबर 2015) दिया गया था। जेएकेईजीए ने बताया (जुलाई 2017) कि नया आरएफपी तैयार कर लिया गया है और राज्य सरकार ने 2020 तक परियोजना के विस्तार हेतु, भारत सरकार से (अप्रैल 2017) संपर्क किया है; जिसका अनुमोदन प्रतीक्षित था (जुलाई 2017)।

इस परियोजना के कार्यान्वयन हेतु 2009-10 के दौरान प्राप्त हुई ₹15.25 करोड़ की राशि के प्रति, व्यय की विविध मदों पर ₹0.43 करोड़ का व्यय वहन किया गया था। अन्य परियोजनाओं हेतु भारत सरकार द्वारा आगे दिए जाने वाली निधियों को अवरूद्ध होने से रोकने के लिए, जेएकेईजीए ने 2012-13 के दौरान डीईआईटी, भारत सरकार को ₹6.90 करोड़ अभ्यर्पित किए थे; जबकि शेष राशि ₹7.92⁶⁵ करोड़ डीईआईटी भारत सरकार को अभ्यर्पित नहीं की गई और इन परियोजना के शुरू न होने के कारण काम रुका रहा।

इस प्रकार, सरकार की खराब-योजना और स्थानान्तरण नीति के कारण पिछले आठ वर्षों से एसडब्ल्यूएएन तैयार नहीं करने के कारण परियोजना के तहत संयोजकता प्रदान करने के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया गया।

3.11.4 राज्य डेटा केंद्र (एसडीसी) की उपयोगिता

राज्य डेटा केंद्र (एसडीसी) परियोजना को ₹37.05 करोड़ के अनुमानित परिव्यय पर संस्वीकृत (मार्च 2009) किया गया था और जिसे पांच वर्षों की अवधि में जेएकेईजीए के द्वारा लागू किया जाना था। 2009-10 से 2014-15 के दौरान ₹13.14 करोड़⁶⁶ की निधियां भारत सरकार से प्राप्त हुई थी, जिसके संबंध में ₹10.99 करोड़ का व्यय वहन किया गया था। मार्च 2017 तक इस परियोजना के तहत खर्च नहीं किया गया शेष राशि ₹2.15 करोड़⁶⁷ थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2013 में स्थापित की गई एसडीसी की पूर्ण क्षमता, 40 टेराबाइट (टीबी) के कुल भंडारण क्षेत्र नेटवर्क (एसएएन) के साथ बड़े पैमाने पर अनुप्रयोग और डेटा सेवाओं के पोषक के लिए एसडब्ल्यूएएन की अनुपस्थिति में और उपयोगकर्ता विभागों के बैंक एन्ड कम्प्यूटीकरण, उपयोग नहीं किया जा रहा था क्योंकि एसएएन के 40 टीबी (आठ प्रतिशत) में से केवल तीन टीबी का उपयोग किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, केवल आठ प्रतिशत उपयोग किए जाने के बावजूद, भंडारण

⁶⁵ बैंक खाते में रखी गई राशि पर कोई अर्जित ब्याज शामिल नहीं है।

⁶⁶ 2009-10: ₹6.14 करोड़; 2013-14: ₹5.00 करोड़; 2014-15: ₹2.00 करोड़

⁶⁷ बैंक खातों में रखी गई राशि पर अर्जित ब्याज शामिल नहीं है।

क्षमता को तत्कालिन आवश्यकता के बिना 102.5 टीबी तक के लिए अतिरिक्त (अप्रैल 2016) संवर्धित किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप ₹0.63 करोड़ का अनावश्यक व्यय हुआ।

इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा में पाया गया कि डीईआईटी, भारत सरकार द्वारा जारी दिशानिर्देशों के उल्लंघन में उपयुक्त डेटा बैकअप और वसूली अवसंरचना के साथ-साथ स्पष्ट रूप से परिभाषित आपदा से बचाव और कारोबार निरंतरता योजना (डीआर एंड बीसीपी) के अस्तित्व को निर्धारित किया गया है, जेएकेईजीए ने आपदा से बचाव योजना हेतु कोई प्रयास नहीं किए। यद्यपि डेटा प्रतिकृति को ₹0.32 करोड़ की लागत पर (जुलाई 2015) खरीदा गया था, जिसको (जुलाई 2017 तक) संस्थापित नहीं किया गया था।

इस प्रकार, न केवल एसडीसी योजना की ₹2.15 करोड़ की खर्च नहीं की गई राशि है अपितु विभाग/ जेएकेईजीए (40 टीबी में से) द्वारा 37 टीबी की एसएएन की द्वारा सृजित प्रारंभिक क्षमता का उपयोग नहीं किया गया था और इसके बाद 102.5 टीबी की भंडारण क्षमता संवर्धन के लिए ₹0.63 करोड़ का अनावश्यक व्यय हुआ, परिणामस्वरूप 99.5 टीबी की एसएएन भंडारण क्षमता कार्यहीन रही। इसके अतिरिक्त, डेटा प्रतिकृति हेतु खर्च किया गया ₹0.32 करोड़ का व्यय पिछले एक वर्ष से व्यर्थ रहा।

3.11.5 राज्य सेवा वितरण गेटवे (एसएसडीजी) का कार्यान्वयन

परियोजना को राज्य के लिए, राज्य पोर्टल (एसपी) और राज्य सेवा वितरण गेटवे (एसएसडीजी) को परिनियोजित करने के लिए आवश्यक अनुप्रयोगों और आधारभूत अवसंरचना के विकास हेतु परिकल्पित किया गया था। यह नागरिकों को राज्य पोर्टल (एसपी) पर पोषित किए गए इलेक्ट्रॉनिक प्रपत्रों की सहायता से इलेक्ट्रॉनिक रूप में अपने आवेदनों प्रपत्रों को डाऊनलोड करने और जमा करने के लिए सक्षम बनाता और एक सामान्य एसएसडीजी के माध्यम से चलाया जाना था। एसएसडीजी परियोजना को चार वर्षों तक की अवधि के लिए इसके कार्यान्वयन हेतु ₹9.69 करोड़ की कुल लागत पर (मार्च 2009) संस्वीकृत किया गया था। जम्मू एवं कश्मीर राज्य में परियोजना को कार्यान्वित करने के लिए प्रगत संगणत विकास केंद्र (सी-डेक) के साथ ₹8.74 करोड़ की सहमत लागत पर एक समझौता ज्ञापन (एमओयू) (फरवरी 2011) पर हस्ताक्षर किया गया था। परियोजना के हिस्से के रूप में, सी-डेक को विभाग द्वारा चिन्हित की गई 30 ई-सेवाओं हेतु राज्य पोर्टल, ई-सेवा पोर्टल, ई-प्रारूप आवेदन को विकसित करना था और तीन वर्षों के लिए पूर्व कार्यान्वयन परिचालन और अनुरक्षण सहायता प्रदान करनी थी। परियोजना के कार्यान्वयन में देखी गई कमियां पर निम्नलिखित पैराग्राफों में चर्चा की गई हैं:

3.11.5.1 सेवाओं के चयन में तदर्थवाद

डीईआईटी, भारत सरकार द्वारा जारी किए गए कार्यान्वयन दिशानिर्देशों के अनुसार, एसएसडीजी के कार्यान्वयन हेतु एक शर्त के रूप में, राज्य सरकार को संयोजकता/ कंप्यूटिंग अवसंरचना की आवश्यकता वाली सेवाओं और विभागीय स्थानों की पहचान करनी थी और विभागों और सेवाओं को प्राथमिकता देनी थी, जो पहले से ही एनईजीपी के तहत पहचानी गई उच्च प्राथमिक सेवाओं मिशन मोड प्रोजेक्ट (एमएमपी) या नागरिकों के प्रासंगिकता हेतु किसी अन्य सेवा को ध्यान में रखते हुए पहचानी गयी थी।

सी-डैक के साथ किए गए समझौता जापन (फरवरी 2011) के अनुसार, राज्य के आईटी विभाग द्वारा आठ विभागों⁶⁸ की 30 सेवाओं की पहचान की गई थी। यद्यपि, विभाग ने (जनवरी 2012) लोक सेवा गारंटी अधिनियम (पीएसजीए) 2011 के तहत उच्च प्राथमिकता और उच्च विस्तार वाली सेवाओं को कम विस्तार-क्षेत्र वाली सेवाओं से प्रतिस्थापित किया और केवल 21 सेवाओं की पहचान की गई। इस प्रक्रिया में, छह⁶⁹ नए विभागों से संबंधित सेवाएं पहचानी गई सूची में जोड़ी गई थी जबकि चार विभागों से जुड़ी सेवाओं को हटा दिया गया था। इसके बाद, आईटी विभाग ने (अक्टूबर 2015) कार्यान्वयन एजेंसी को 13 उपयोगकर्ता विभागों को कवर करने वाली 42 सेवाओं के एक नये सेट के विषय में बताया था, जिसमें वे विभाग शामिल किए गए थे जिनको पहले (जनवरी 2012) हटा दिया गया था। छह वर्षों से अधिक का समय बीत जाने के बाद भी आवश्यकताओं को पूरा करने में जेएकेईजीए/ विभाग की विफलता ने परियोजना पर होने वाले कार्य को जोखिम में डाल दिया और इसके परिणामस्वरूप कार्यक्रम के अंतर्गत नागरिकों के लिए अभिप्रेत सेवाओं में विलंब/ सुपुर्दगी नहीं हुई।

सेवाओं में असंगत परिवर्तनों के लेखापरीक्षा संकथन (जून 2016) को स्वीकार करते हुए कुछ लाईन विभागों को अपने स्वयं के एमएमपीएस का प्रारंभ करने के लिए ज़िम्मेदार ठहराया गया जब तक परियोजना को आगे बढ़ाया गया था।

3.11.5.2 उपयोगकर्ता विभागों के साथ समझौते की गैर-औपचारिकता

राज्य को मुख्य सचिव की अध्यक्षता में सर्वोच्च समिति के माध्यम से भागीदारी करने वाले विभागों की प्रतिबद्धता प्राप्त करने और उन विभागों के साथ एक समझौते को औपचारिक रूप देना आवश्यक था, जो इलेक्ट्रॉनिक रूप से अपनी सेवाएं देने के लिए सहमत थे। यह वास्तविक कार्यान्वयन से पूर्व निबंधन था।

⁶⁸ कृषि/ बागवानी, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण, स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा, वन/ मत्स्य पालन, चुनाव, ग्रामीण विकास, समाज कल्याण और रोजगार विभाग

⁶⁹ विद्युत विकास विभाग, जन-स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग, राजस्व, आवास और शहरी विकास विभाग, सूचना विभाग और लोक सेवा आयोग

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जेएकेईजीए ने सामान्य सेवा केंद्रों (सीएससी) के माध्यम से जी2सी सेवाएं उपलब्ध कराने हेतु पहचाने गए उपयोगकर्ता विभागों के साथ किसी समझौते ज्ञापन पर हस्ताक्षर नहीं किये थे परिणामस्वरूप एकीकृत तरीके से अपनी सेवाओं के वितरण में उपयोगकर्ता विभागों की भागीदारी और जवाबदेही में कमी हुई। उपयोगकर्ता विभागों के समन्वय और जवाबदेही की कमी का अनुमान इस बात से भी लगाया जा सकता है कि सी-डैक द्वारा की गई प्रतिपुष्टि के अनुसार (नवंबर 2015), आठ विभागों में से चार⁷⁰ ने एसएसडीजी के माध्यम से ई-प्रारूप आवेदन के लिए स्विच करने में संदेह व्यक्त किया था जिसमें कहा गया था कि विभागों ने पहले ही ऑनलाइन सेवाओं के लिए प्रक्रिया प्रारंभ कर ली थी या वे ऑनलाइन थे या उसके लिए एक नोडल अधिकारी नियुक्त करने में कुछ तकनीकी बाधाएं थीं।

उत्तर में (जून 2016), वित्त निदेशक द्वारा यह बताया गया कि लाइन विभागों के लिए ई-सेवा को अंतिम रूप देने के बाद विभाग ने एक अंतर विश्लेषण दस्तावेज तैयार किया, जिसे अनुमोदन के लिए चिन्हित विभागों को भेजा गया था, इसके बाद कार्यात्मक आवश्यकता विशिष्टता/ प्रणाली आवश्यकता विशिष्टता और ई-सेवा को विकसित करने से संबंधित अन्य कार्य किया गया था। उत्तर स्पष्ट नहीं है, चूंकि लाइन विभाग के साथ किए गए किसी औपचारिक समझौता ज्ञापन के अभाव में, एजेंसी उनकी भागीदारी और प्रतिबद्धता को सुनिश्चित नहीं कर सकी। सी-डैक ने एक विज्ञप्ति (नवंबर 2014) में लाइन विभागों के बीच जागरूकता की कमी के लिए परियोजना में विलंब को जिम्मेदार ठहराया, जिसके कारण सूचना एकत्र करने की प्रक्रिया में विलंब हुआ।

3.11.5.3 पूरक आधारभूत अवसंरचना का दुरुपयोग

समझौता ज्ञापन के अनुसार (फरवरी 2011), कम्प्यूटिंग और संयोजकता आधारभूत अवसंरचना (जिसमें कम्प्यूटर, प्रिंटर, स्कैनर, यूपीएस और फर्नीचर शामिल हैं) के रूप में पूरक आधारभूत अवसंरचना की 191 इकाईयों संपूर्ण राज्य में पहचाने गए विभागीय स्थलों पर सी-डैक द्वारा उपलब्ध की जानी थी। यद्यपि, सी-डैक के साथ निष्पादित संशोधित समझौता ज्ञापन (अगस्त 2015) के अनुसार विभागीय कार्यालयों और स्थानों में हार्डवेयर और संयोजक आधारभूत अवसंरचना को शामिल करते हुए एसएसडीजी और राज्य पोर्टल से संबंधित हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर की अधिप्राप्ति की जवाबदेही जेएकेईजीए को हस्तांतरित की गई थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जेएकेईजीए ने 300 इकाईयों (प्रत्येक लैबटॉप, प्रिंटर और स्कैनरों के लिए) (जनवरी 2013) के लिए एक विशेष ब्रांड (एचपी) के लिए

⁷⁰ विद्युत विकास विभाग, निर्वाचन विभाग, ग्रामीण विकास विभाग और राजस्व विभाग

₹1.68 करोड़ हेतु एक स्थानीय विक्रेता⁷¹ को चयनित करके खरीदों को प्रभावित किया जो जम्मू एवं कश्मीर वित्तीय कोड के 18 (i) के साथ पठित नियम 9.2 और सीवीसी दिशानिर्देशों का उल्लंघन था। जेएकेईजीए के संस्थापन प्रलेख (एमओए) के संदर्भ में, ₹ एक करोड़ अथवा इससे अधिक की अधिप्राप्तियां गर्वनर बोर्ड (बीओजी) के अनुमोदन से की जानी थी। आपूर्ति आदेश को रद्द करने के लिए सी-डैक को सुझाव देने वाले कारणों को इंगित करने के लिए अभिलेखों में कोई औचित्य नहीं दिया गया था, और न ही संस्थापन प्रलेख में संशोधन के लिए गर्वनर बोर्ड से विचार-विमर्श हेतु कोई एजेंडा नोट जेएकेईजीए को संशोधित करने के लिए ₹ एक करोड़ से अधिक की खरीद करने के लिए अधिकृत किया।

इसके अतिरिक्त देखा गया कि खरीदे गए लैपटॉपों, स्कैनरों और प्रिंटरों की 300 इकाइयों में से 160, इकाइयां तीन विभागों⁷² को वितरित की गई थी। शेष 92 इकाइयां अयोग्य व्यक्तियों⁷³ को वितरित की गई थी और 48 मामलों में जेएकेईजीए द्वारा प्राप्तकर्ताओं के नाम अभिलिखित नहीं थे।

इसके विषय में बताए जाने पर यह कहा गया (जून 2016) कि खरीद इसलिए की गई क्योंकि सी-डैक आर्डर देने के बावजूद खरीद नहीं सका था। उत्तर को इस तथ्य के संदर्भ में देखा जाना चाहिए कि गर्वनर बोर्ड की सहमति के बिना और वित्तीय नियमों/सीवीसी दिशानिर्देशों के उल्लंघन में संशोधित समझौता जापान से पहले ₹ एक करोड़ से अधिक की खरीद की गई थी। और इसके अतिरिक्त, परियोजना की आवश्यकत से अधिक इकाइयां खरीदी गई और अयोग्य व्यक्तियों को इसका संवितरण किया गया था।

इस प्रकार, जेएकेईजीए/ विभाग ने इलेक्ट्रॉनिक रूप से सुपुर्द की जाने वाली सेवाओं पर निर्णय लेने में चार वर्ष का समय व्यर्थ किया, जिसने एनईजीपी के कार्यान्वयन और लोगों के लाभों पर प्रतिकूल प्रभाव डाला। इसके अलावा, समन्वय और उचित योजना की कमी के कारण, उपयोगकर्ता विभाग एनईजीपी के प्रभावी कार्यान्वयन और गैप आधारभूत अवसंरचना के दुरुपयोग सहित एसएसडीजी को कार्यान्वयन को धरातल पर नहीं ला सका।

⁷¹ साइबर सिटी टेक्नोलॉजी, श्रीनगर कश्मीर

⁷² समाज कल्याण, स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा, वन

⁷³ राज्य ई-मिशन दल (एसईएमटी) के सदस्य (09), सचिव (05), जेएकेईजीए के परियोजना प्रबंधक (03), निदेशक/सहायक निदेशक (08), राज्य के मंत्री (01), 14वीं वित्त कमीशन (03), नव नियुक्ति केएस अधिकारी (15), साइबर सिटी (15), ड्राइवर (25) सुरक्षा (08)

3.11.6 सामान्य सेवा केंद्रों (सीएससी) का परिचालन

सामान्य सेवा केंद्रों (सीएससी) परियोजना को ₹39.92 करोड़ के अनुमानित परिव्यय पर प्रशासनिक रूप से संस्कृति (मार्च 2009) दी गई थी, जिसको ₹40.72 करोड़ के लिए (मार्च 2014) संशोधित किया गया था। सीएससी के लिए भारत सरकार से प्राप्त की गई ₹20.56 करोड़ की राशि के प्रति, केवल ₹8.34 करोड़ का व्यय वहन किया गया और मार्च 2017 तक राज्य सरकार के पास अव्ययित शेष ₹12.22 करोड़ था। इस योजना को तीन स्तरीय कार्यान्वयन संरचना के लिए परिकल्पित किया गया था जिसमें ग्रामीण उपभोक्ता को 5-6 गाँवों के समूह को सेवा देने के लिए स्थानीय ग्रामीण स्तर उद्यमी (वीएलई) शामिल करते हुए, वीएलई नेटवर्क के परिचालन, प्रबंधन और निर्माण के लिए सेवा केंद्र एजेंसी (एससीए) और एक या एक से अधिक जिलों में और राज्य के भीतर योजना के कार्यान्वयन को सुविधाजनक बनाने के लिए और एससीए को अपेक्षित नीति, सामग्री और अन्य सहायता प्रदान करने के लिए एक राज्य नामित एजेंसी (एसडीए) है।

जेएकेईजीए को राज्य नामित एजेंसी (एसडीए) के रूप में और जम्मू और कश्मीर बैंक लिमिटेड योजना के कार्यान्वयन हेतु सेवा केंद्र एजेंसी (एससीए) के रूप में (जून 2010) नियुक्त किया गया था। जम्मू और कश्मीर बैंक लिमिटेड के साथ एक मुख्य सेवा समझौते (एमएसए) पर हस्ताक्षर (फरवरी 2009) किए गए, जो चार वर्ष की अवधि के लिए राज्य में 1,109 सीएससी के कार्यान्वयन/ लागूकरण के लिए एकमात्र एससीए थी।

3.11.6.1 सरकार से नागरिक सेवाओं की अनुपलब्धता

सीएससी की स्थिरता सुनिश्चित करने के लिए, सीएससी के माध्यम से सुपुर्दगी हेतु सरकार से नागरिक (जी2सी) सेवाओं का एक समूह प्रारंभ किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सेवा सुपुर्दगी हेतु एक सामान्य सेवा स्तर समझौते (एसएलए) संबंधित लाइन विभागों और जम्मू एंड कश्मीर बैंक लिमिटेड के बीच आपसी समझौते को तैयार करने के विषय पर (फरवरी 2010) उच्च स्तरीय बैठक में योजनाओं के लागू करने पर विचार-विमर्श किया गया। सीएससी के माध्यम से जी2सी सेवाएं प्रदान करने हेतु चिन्हित किए गए उपयोगकर्ता विभागों के साथ समझौता ज्ञापन/ एसएलए पर बैंक द्वारा हस्ताक्षर नहीं किए गए थे परिणामस्वरूप जी2सी सेवाओं की सुपुर्दगी में उपयोगकर्ता विभागों की भागीदारी और जवाबदेही में कमी हुई उपयोगकर्ता विभागों के अन्तर्भाग कम्प्यूटीकरण के नहीं होने के कारण, पहचान की गई 42 सेवाएं मई 2016 और जुलाई 2017 के बीच लेखापरीक्षा द्वारा जांच किए गए सीएससी में से किसी पर भी उपलब्ध नहीं थी। सभी जी2सी सेवाओं के लागू नहीं होने के कारण, सेंटर जम्मू एंड कश्मीर बैंक लिमिटेड के एक्सटेंशन काउंटरों तल सीमित हो गए थे, जो जम्मू एंड

कश्मीर बैंक लिमिटेड के लिए ऋण प्रलेखन और खाता खोलने के लिए ऑफ लाइन सेवाएं प्रदान कर रहे थे।

उत्तर में, यह बताया गया (जुलाई 2017) कि छह सेवाएं⁷⁴ शुरू की गई हैं, तीन और सेवाएं लागू करने के लिए तैयार हैं और 15 सेवाओं को (अगस्त 2016 से जून 2017) मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणीकरण (एसटीक्यूसी) हेतु भेजा गया है, जबकि सी-डैक मुंबई के पास पांच सेवाएं पूर्ण हो रही थीं। हालांकि, तथ्य यह है कि व्यापार से नागरिक (बी2सी) सेवाएं वर्तमान में प्रस्तुत की जा रही थीं और योजनाओं के कार्यान्वयन की गति को ध्यान में रखते हुए, जी2सी सेवाओं का शुभारंभ करना एक दूर का विषय है।

3.11.6.2 संयोजकता का अभाव

कार्यान्वयन दिशानिर्देशों के अनुसार, सामान्य सेवा केंद्रों (सीएससी) को ब्रॉड बैंड इंटरनेट सक्षम बनाना था और राज्य को सीएससी के लिए अंतिम गन्तव्य संयोजकता हेतु एक योजना को औपचारिक करना था। चूंकि एसडब्ल्यूएन तैयार नहीं था, एसडीए को सीएससी को जोड़ने के लिए सही दूरसंचार प्रदाता (प्रदाताओं) का चयन करना था।

संयोजकता स्थापित करने के उद्देश्य हेतु वी-सैट की आपूर्ति करने का कार्य मैसर्स भारती एयरटेल को दिया गया था। इस कार्य के तीन लागत घटक थे (1) 600 वीसैट की उपकरण लागत: ₹217.83 लाख (2) प्रति वीसैट संस्थापन के प्रभार: ₹9,000 (3) 2 एमबीपीएस बैंडविडथ और वार्षिक अनुरक्षण लागत (एएमसी) की संयोजकता हेतु वार्षिक आवृत्ति लागत: ₹97.76 लाख प्रति वर्ष वीसैट को विक्रेता मैसर्स भारती एयरटेल से खरीदे गए 2 एमबीपीएस के संयोजित बैंडविडथ के माध्यम से जोड़ा जाना था।

ग्रामीण स्तर उद्यमियों (वीएलई) द्वारा उपकरण लागत और संस्थापन प्रभार या तो अपने स्वयं के संसाधनों से अथवा केंद्र को स्थापित करने हेतु वीएलई द्वारा प्राप्त सीएससी वित्त के घटक के रूप में वहन किया जाना था। संयोजकता की वार्षिक आवृत्ति लागत और एएमसी लागत सामान्य सेवा केंद्रों की संस्थापना की तिथि से चार वर्ष की अवधि के लिए जम्मू एंड कश्मीर बैंक लिमिटेड द्वारा वहन किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मई 2016 और जुलाई 2017 के बीच लेखापरीक्षा द्वारा जांच किए गए 116 सीएससी में से 113 वीसैट कार्यरत नहीं थे। वीएलई इंटरनेट संयोजकता हेतु व्यक्तिगत ब्रॉडबैंड, यूएसबी डोंगल, मोबाइल हॉटस्पॉट या वाई-मैक्स का उपयोग कर रहे थे।

उत्तर में बताया गया (जुलाई 2017) कि अनुमोदन के लिए एक नया आरएफपी उच्च अधिकारियों को भेजा गया था।

⁷⁴ स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा विभाग, रोजगार विनिमय और समाज कल्याण विभाग

तथ्य यह है कि एजेंसी/ आईटी विभाग लगभग 10 वर्षों की अवधि के लिए बीएसएनएल के साथ संयोजकता के मुद्दे को आगे बढ़ाने में विफल रहा था, जो इस तथ्य की पुष्टि करता है कि सीएससी को संयोजकता प्रदान करने हेतु वर्ष 2012-13 में भारत सरकार द्वारा जारी किए गए ₹1.46 करोड़ रुपये की राशि जुलाई 2017 तक एजेंसी के सामान्य खाते में रखी रही।

3.11.6.3 सीएससी की निरंतरता

भारत सरकार द्वारा (अक्टूबर 2007) जारी किए गए सीएससी योजना के तहत राजस्व सहायता के संवितरण हेतु दिशानिर्देशों के अनुसार, सीएससी को 'राजस्व के गारंटी प्रावधान' के रूप में सहायता प्रदान की जानी थी। जम्मू एंड कश्मीर बैंक लिमिटेड के साथ निष्पादित प्रमुख सेवा समझौते (एमएसए) के अनुसार, सरकार एससीए को प्रति माह प्रति सीएससी ₹7,500 की मासिक सहायता देनी थी जिनमें से ₹5,500 की मासिक सहायता सीधे वीएलई को जानी थी और शेष ₹2,000 को संयोजकता और अनुरक्षण प्रभारों के लिए निर्धारित किया गया था जिसे एससीए द्वारा रखा जाना था।

लेखापरीक्षा द्वारा 116 सीएससी की नमूना जांच/ सर्वेक्षण से पता चला कि 2009 और 2016 के बीच लागू किए गए 22 सीएससी के संबंध में कोई राजस्व सहायता प्रदान नहीं की गई थी। इसके अलावा, संयोजकता के अभाव में और जी2सी सेवाओं की अनुपलब्धता ने सीएससी को अलाभकारी बना दिया। 93 सीएससी की नमूना जांच में जी2सी सेवाओं से सृजित औसत राजस्व ₹1,000 और ₹50,000 प्रति माह के बीच था; और 23 सीएससी में राजस्व का सृजन शून्य था। कमीशनर सचिव ने राशन कार्डों की डेटा प्रविष्टि/ डेटा डिजिटलीकरण के कार्य को आवंटित करके सीएससी को सहायता देने का सुझाव दिया (जनवरी 2016) ताकि, वह उनकी व्यवहार्यता में राजस्व सृजन करने में सहायता कर सके। यह निर्णय लिया गया (फरवरी 2011, अगस्त 2013) कि बिजली के उपयोगिता बिलों का भुगतान सीएससी के माध्यम से उपलब्ध कराया जायेगा और जम्मू एंड कश्मीर बैंक लिमिटेड को सीएससी के माध्यम से (अगस्त 2013) नागरिकों के लिए किसी अतिरिक्त प्रभार के बिना बिजली के बिलों का संग्रहण करने के लिए निर्देशित किया गया था। इसलिए जम्मू एंड कश्मीर बैंक लिमिटेड के द्वारा जुलाई 2017 तक इस सेवा को जारी रखा गया था।

3.11.6.4 क्षमता संवर्धन एवं जागरूकता

आरएफपी के अनुसार, सीएससी व्यापार के विभिन्न पहलुओं, विशेषकर, जी2सी सेवाओं की सुपुर्दगी पर वीएलई को प्रशिक्षित करने की जवाबदेही एससीए की थी। राज्य-स्तरीय और स्थानीय प्रचार अभियान के माध्यम से सीएससी के उपयोग को प्रोत्साहित करने हेतु सीएससी से होने वाले लाभों के विषय में एससीए को गाँव के लोगों को जागरूक बनाना था। इसलिए, लेखापरीक्षा द्वारा दौरा किए गए 116 सीएससी में से किसी को

भी ई-गवर्नेंस माड्यूलों और उद्यमिता कौशल पर प्रशिक्षण नहीं दिया गया था। यद्यपि, ऋण प्रलेखन और वित्त समावेशन हेतु खाता खोलने के संबंध में कार्यशालाएं लेखापरीक्षा दौरा किए गए 116 सीएससी में से 75 में आयोजित की गई थी, कोई भी जागरूकता और संवेदीकरण अभियान आयोजित नहीं किया गया था तथा उपयोगकर्ताओं को परियोजना के विषय में पता नहीं था।

जागरूकता शिविरों को आयोजित नहीं करने का कारण (जून 2016) निधियों का प्रावधान नहीं करने को ठहराया गया था। यह भी बताया गया कि जागरूकता कार्यक्रम और डिजिटल इंडिया कार्यक्रम एसएसडीजी के तहत संपूर्ण राज्य में चलाया जाएगा इसके अतिरिक्त, एसएसडीजी और ई-डिस्ट्रिक्ट परियोजनाओं के तहत सभी वीएलई को प्रशिक्षण प्रदान किया जाएगा।

हालांकि, तथ्य यह है कि केवल व्यापार से नागरिक (बी2सी) सेवाएं वर्तमान में एसएसडीजी के अंतर्गत प्रदान की जा रही हैं और ई-डिस्ट्रिक्ट का कार्यान्वयन करना बहुत दूर का विषय प्रतीत होता है, चूंकि ई-डिस्ट्रिक्ट के अंतर्गत प्राप्त पर्याप्त निधि (₹7.94 करोड़) मार्च 2017 तक जेएकेईजीए के पास पड़ी हुई थी जो खर्च नहीं हुई थी।

3.11.6.5 सीएससी के लागूकरण में विलंब-दंड का उदग्रहण नहीं होना

जेएकेईजीए (एसडीए) और जम्मू एवं कश्मीर बैंक लिमिटेड (एससीए) के बीच एमएसए के अनुसार, 1,109 सीएससी के 100 प्रतिशत के लागूकरण हेतु समय सीमा, एमएसए पर हस्ताक्षर करने की तिथि (19 फरवरी 2009) से 12 महीने की थी। एससीए को 12 महीनों तक चरणों में सीएससी की स्थापना और संचालन करना आवश्यकता था। चार सप्ताह तक रोल आउट के मामले में विलंबित होने पर विलंब की अवधि के दौरान कोई राजस्व सहायता प्रदान नहीं की जानी थी, इसके अतिरिक्त, निर्धारित अवधि से विलंब के अतिरिक्त सीएससी प्रति विलंब ₹200 का निर्णित हर्जाना वसूला जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एससीए निर्धारित लागूकरण करने में विफल रहा और केवल 216 सीएससी (1,109 में से) को एक वर्ष की निर्धारित समय के अंदर लागू कर दिया गया। शेष 893 सीएससी 82 महीनों⁷⁵ तक के विलंब के बाद (दिसंबर 2016 तक) लागू किए गए थे। एमएसए की शर्तों का उल्लंघन करने के लिए, एससीए ₹32.83 करोड़⁷⁶ के निर्णित हर्जाने का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी था, जिसका उदग्रहण नहीं किया गया था।

⁷⁵ मार्च, 2010 से दिसंबर, 2016

⁷⁶ जून 2013 तक एसडीए द्वारा तैयार किए गए ₹21.97 करोड़ और जुलाई 2013 से दिसंबर 2016 तक ₹10.86 करोड़ रुपये

उत्तर में, जीएकेईजीए के सीईओ ने बताया (जुलाई 2017) कि डीईआईटी द्वारा परियोजना के पूर्ण होने के समय में विस्तार के कारण यद्यपि दंड संगणित किया गया शास्ति लगायी नहीं जा सकी।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूंकि एमएसए के अनुसार दंड को जेएकेईजीए ओर जम्मू एवं कश्मीर बैंक लिमिटेड (एससीए) के बीच लगाया जाना था। इसके अतिरिक्त, डीईआईटी ने एक एजवाईजरी (दिसम्बर 2013) यह भी निर्देशित की कि सीएससी योजना के पुनर्जीवित करने के प्रति राज्य एससीए द्वारा वसूले गए दंड का उपयोग करें अथवा राज्य शीर्ष समिति से अनुमोदन के बाद ई-गवर्नेंस की पहलों को कार्यान्वयन करें।

इस प्रकार, सेवाओं की उपलब्धता सुनिश्चित करने में समन्वित प्रयासों का अभाव, विश्वसनीय संयोजकता का नहीं होना, जागरूकता/ संवेदनशीलता की कमी और प्रक्रियाओं के लागूकरण में विलंब के कारण सीएससी परियोजना का कार्यान्वयन प्रभावित हुआ।

3.11.7 परियोजना मॉनिटरिंग

3.11.7.1 राज्य डेटा केंद्र की मॉनिटरिंग

एक तीसरा पक्ष लेखापरीक्षा ऐजेंसी (टीपीए) द्वारा कार्यान्वयन, परिचालनों और प्रबंधन, संवीक्षा और मानकों के साथ अनुपालन और डेटा केंद्र की प्रक्रियाओं की लेखापरीक्षा करनी थी। पांच वर्षों के परिचालन चरण के दौरान डेटा सेंटर ऑपरेटर (डीसीओ) के लिए त्रैमासिक भुगतानों हेतु लेखापरीक्षा रिपोर्ट को आधार बनाना था।

टीपीए⁷⁷ ने अपनी रिपोर्टों में डेटा सेंटर ऑपरेटर (डीसीओ)⁷⁸ पर टिप्पणियां दी थी, दूसरों के बीच जिसमें मानव संसाधन उपलब्धता रिपोर्ट का उत्पादक नहीं होना, शैक्षिक योग्यता को साझा नहीं करना, पात्र और आवश्यक संख्या के संसाधनों की परिनियोजित के पुष्टिकरण हेतु नियुक्ति किए गए कर्मचारियों के अनुभव के ब्यौरे औपचारिक सलाहकार बोर्ड का सृजन नहीं होना, 24X7 सहायता सेवाओं के लिए औपचारिक बदलाव को सौंपने की प्रक्रिया का प्रतिस्थापित नहीं होना आदि, को शामिल किया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया (जुलाई 2017) कि टीपीए द्वारा इंगित की गई टिप्पणियों पर कोई अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गई जो नियंत्रण और मॉनिटरिंग की कमी को दर्शाता है।

⁷⁷ डिलॉइट

⁷⁸ ट्राइमैक्स आईटी इंफ्रास्ट्रक्चर एंड सर्विसेज लिमिटेड

3.11.7.2 बोर्ड ऑफ गर्वनर की बैठक

प्रस्तावित 32 बैठकों के संबंध में जेएकेईजीए की गर्वनर बोर्ड 2009-10 से 2016-17 के दौरान केवल 11 बार (34 प्रतिशत) ही मिले थे। परिणामस्वरूप, जेएकेईजीए द्वारा की जाने वाली गतिविधियों/ कार्यक्रमों की गर्वनर बोर्ड द्वारा उचित प्रकार से मॉनिटरिंग नहीं की जा सकी और इस बात का जोखिम था कि जेएकेईजीए की निर्णय लेने की क्षमता और जवाबदेही पर इसका प्रतिकूल प्रभाव पड़ रहा था। अब तक एनईजीपी के कार्यान्वयन में विभाग/ जेएकेईजीए की विफलता से यह जोखिम अधिक स्पष्ट नहीं हो सकता था।

3.11.8 निष्कर्ष

एनईजीपी के अंतर्गत सामान्य नागरिक को उसके स्थानीय क्षेत्र में सरकार की सभी सेवाओं को सुगम्य बनाने के उद्देश्यों को जम्मू और कश्मीर राज्य में 10 वर्षों के बाद भी प्राप्त नहीं किया जा सका। यह मुख्य रूप से विभाग/ जेएकेईजीए द्वारा अपेक्षित आधारभूत अवसंरचना और धरातल बनाने में जैसे स्वान, एसडीसी, सीएससी, ईएसडीजी/ एसएसडीजी को प्रारंभ करने में विफलता के कारण हुआ, एनईजीपी, एसडीसी के कार्यान्वयन हेतु पूर्व-अपेक्षाओं का स्वान और जी2सी सेवाओं की उपलब्धता के अभाव में इष्टतम उपयोग नहीं किया जा सका। आधारभूत अवसंरचना परियोजनाओं में महत्वपूर्ण समय अंतराल के कारण और लाइन विभागों के कम्प्यूटरीकरण को शामिल करते हुए स्टेट मिशन मोड़ प्रोजेक्ट को सीएससी की परिकल्पना के अनुसार परिचालित नहीं किया जा सका। लेखापरीक्षा द्वारा सर्वेक्षण की गई पहचान की 42 सेवाओं में से कोई भी सीएससी में उपलब्ध नहीं थी। इस प्रकार, 10 वर्ष बीत जाने के बावजूद, एनईजीपी का राज्य में सफलतापूर्वक कार्यान्वयन नहीं किया गया है।

मामले को अगस्त 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

सिंचाई और बाढ़ नियंत्रण विभाग

3.12 निधियों का अवरुद्ध होना और विपथन

निष्पादन से पहले, उन्नत सिंचाई योजना के लिए भूमि अधिग्रहण करने में विभागीय विफलता से छह वर्षों से अधिक समय तक योजना के निर्माण कार्य हेतु सामग्री की अविवेकपूर्ण खरीद का उपयोग नहीं किया जा सका और पंप हाउसों के खराब डिजाइनों के परिणामस्वरूप ₹17.17 करोड़ अवरुद्ध हो गए; ₹0.53 करोड़ का विपथन हुआ और ₹0.23 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ।

उच्चतर परिरक्षा में बागान की भूमि में खेती क्षेत्र के 1,950⁷⁹ हेक्टेयर के लिए सिंचाई प्रदान करने के लिए कार्यकारी इंजीनियर सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण (ईई, आई एंड

⁷⁹ खरीफ फसल: 1,500 हेक्टेयर; रबी फसल: 450 हेक्टेयर

एफसी) डिवीजन सोपोर ने (2009-10) चैकी गुगरी-नैधाल ऑचर्ड उन्नत सिंचाई योजना, राफियाबाद को ₹28.67 करोड़ की अनुमति लागत पर (सिविल कार्य ₹15.19 करोड़; यांत्रिक निर्माण कार्य. ₹13.48 करोड़) त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (एआईबीपी) के तहत कार्य शुरू किया और जिसको तीन वर्षों में पूरा किया जाना था। योजना के तहत झेलम नदी से 14 क्यूसेक पानी निकालने के लिए परिकल्पित की गई थी, जो आरडी⁸⁰ 3,076 मीटर पर प्रथम चरण वितरण टैंक तक पहुंचाने के लिए राइजिंग मैन के माध्यम से और गुरुत्वाकर्षण के तहत प्रवाहित वाले पाइपों के नेटवर्क के माध्यम से विभिन्न संचयन और उप-संचयन टैंकों तक चार क्यूसेक पानी भेजा जाना था। आरडी 5,513 मीटर और आरएल⁸¹ 1,823.54 मीटर तक मुख्य वितरण टैंक के लिए आरडी 3,076 मीटर तक द्वितीय चरण पंप से शेष 10 क्यूसेक पानी निकाला जाना था; जहां गुरुत्वाकर्षण के अनुसार प्रवाहित होने वाले पाइपों के नेटवर्क के माध्यम से पानी को विभिन्न मुख्य संचयन और उप संचयन टैंकों में छोड़ा जाना था। प्रत्येक उप-मुख्य-संचयन टैंक को प्रत्येक 50 हैक्टेयर बागान भूमि के लिए 0.45 क्यूसेक पानी की मांग को पूरा करना था।

ईई, आई एंड एफसी, डिवीजन बरामूला⁸² के अभिलेखों की संवीक्षा ईई, आई एंड एफसी डिवीजन, सोपोर और ईई यांत्रिकी सिंचाई निर्माण डिवीजन श्रीनगर से प्राप्त अतिरिक्त सूचना से पता चला कि पाइप सामग्री की अधिप्राप्ति घटकों/ उपकरण 2009-17⁸³ के दौरान ₹17.93 करोड़⁸⁴ का व्यय वहन किया गया। और योजना के अपूर्ण निर्माण कार्यों⁸⁵ पर यद्यपि योजना की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) में ₹0.84 करोड़ की लागत पर 42 कनाल भूमि के अधिग्रहण हेतु प्रावधान किया गया था, विभाग ने फल देने वाले पेड़ों और चरण 2 के पंप स्टेशन के साथ-साथ मुख्य वितरण टैंक की भूमि के मुआवजे के रूप में ₹0.55 करोड़ का भुगतान किया। पंप हाऊस के लिए निकटवर्ती सड़क के निर्माण के लिए, प्रसारण लाइन हेतु गलियारा और योजना के बढ़ाने के लिए राइजिंग मैन बिछाने के लिए आवश्यक आरडी 0-760 मीटर से जुड़ी भूमि का अधिग्रहण (सितंबर 2017) नहीं किया गया था चूंकि भूमि मालिकों ने विभाग

⁸⁰ कम दूरी

⁸¹ कम स्तर

⁸² योजना के कार्यों को निष्पादित करने वाले उप-मंडल का प्रभार ईई, आई एंड एफसी डिवीजन सोपोर से ईई, आई एंड एफसी, डिवीजन बरामूला को स्थानांतरित किया गया था

⁸³ 2009-10: ₹114.08 लाख; 2010-11: ₹500.40 लाख; 2011-12: ₹451.69 लाख; 2012-13: ₹398.53 लाख; 2013-14: ₹187.06 लाख; 2014-15: ₹51.98 लाख; 2015-16: ₹45.04 लाख; 2016-17: ₹44.51 लाख

⁸⁴ सिविल घटक: ₹8.44 करोड़; यांत्रिक घटक: ₹9.49 करोड़

⁸⁵ भूमि कार्य: 41 प्रतिशत; पम्प हाऊस: 50 प्रतिशत; राइजिंग मैन: 46 प्रतिशत; वितरण टैंक: 100 प्रतिशत; मुख्य जोनल टैंक: 100 प्रतिशत; उप-जोनल टैंक: 93 प्रतिशत; स्लूइस वाल्व: शून्य; जलसेतु: शून्य; सड़क के कटाव: 67 प्रतिशत; उबड़-खाबड़ मार्ग: शून्य आदि

को उक्त भूमि के माध्यम से पाइप लाइन बिछाने की अनुमति नहीं दी थी। यह भी देखा गया कि डीपीआर में एमएस चिन्हित पाइपों के प्रावधान के विपरीत विभाग ने सितंबर 2010 में ₹320.97 लाख की राशि हेतु क्विक कपलिंग कोलार्ड (क्यूसीसी) पाइपों की खरीद की थी, जिनका योजना हेतु उपयोग नहीं किया जा सका था। यद्यपि, ₹53.78 लाख की लागत की पाइप सामग्री को राफियाबाद हाई लिफ्ट योजना के लिए दूसरे कार्य पर लगाया गया था और ₹18.45 लाख की लागत की सामग्री सहयोगी डिवीजनों में से एक को विक्रय की गई थी। इसके अतिरिक्त, प्रथम चरण, में निर्मित पंप हाऊस जिस पर ₹0.23 करोड़ का खर्च किया गया, तकनीकी खराबियां आ गई थी और जो अचानक डूब गया था जिसके कारण डिजाइन को कुंआ के प्ररूप से साधारण निर्माण प्ररूप में (मार्च 2017) बदल दिया गया था। इस प्रकार, विभाग उन्नत सिंचाई योजना के लिए भूमि अधिग्रहण करने में विफल रहा इसके कार्यान्वयन, सामग्री की अविवेकपूर्ण खरीद से पूर्व छह वर्षों से योजना के कार्यों हेतु इसका उपयोग नहीं किया जा सका और पंप हाऊस के अव्यवहारिक डिजाइनों के परिणामस्वरूप ₹17.17 करोड़ अवरुद्ध हुए, ₹0.53 करोड़ का विपथन और ₹0.23 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ।

इसे इंगित किए जाने पर, संबंधित आई एंड एफसी डिवीज़न के ईई ने बताया (दिसंबर 2014, मई 2016, फरवरी 2017 और सितंबर 2017) कि योजना से संबद्ध निर्माण कार्य प्रगति पर है और योजना को भूमि और अन्य तकनीकी पहलूओं के समाधान के बाद शीघ्र ही चालू किया जायेगा। यह भी बताया गया कि वर्षा जल को पहले से ही निर्मित क्षेत्रों/ उप-क्षेत्रीय टैंकों में संग्रहित किया गया है, जो किसानों द्वारा उपयोग किया जा रहा है। इसके अलावा, डिवीजनल कमिश्नर से योजना हेतु आवश्यक भूमि⁸⁶ के अनिवार्य अधिग्रहण हेतु (जुलाई 2017) अनुरोध किया गया है। उत्तर तर्कसंगत नहीं है, चूंकि विभाग ने उन्नत सिंचाई योजना के शुरू करने के चरण में भूमि का अधिग्रहण नहीं किया था और जुलाई 2017 में भूमि के अनिवार्य अधिग्रहण के लिए अनुरोध किया था, जिसके कारण मुख्य लाइन को बिछाया नहीं जा सका और योजना हेतु जल स्रोतों से उठाया नहीं जा सका।

मामले को मई 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

⁸⁶ तीन कनाल, पांच मराल और तीन सरसई

3.13 जल संचयन टैंक पर निधियों का अवरुद्ध होना

सतरवान जल संचयन टैंक के निष्पादन हेतु आवश्यक भूमि के वास्तविक क्षेत्र के निर्धारण करने और औपचारिक रूप से वन विभाग की पूर्व मंजूरी प्राप्त करने में विभागीय विफलता के परिणामस्वरूप न केवल ₹5.13 करोड़ अवरुद्ध हुए परन्तु वन संरक्षण अधिनियम 1997 के उल्लंघन में ₹9.37 करोड़ के दंड हेतु विभाग को उत्तरदायी भी बनाया गया।

जम्मू और कश्मीर वन संरक्षण (जेकेएफसी) अधिनियम, 1997 और इसके अंतर्गत निर्मित नियमों में प्रावधान है कि जब तक राज्य सरकार भूमि को जारी करने की मंजूरी प्रदान नहीं करती वन विभाग की भूमि के उपयोग को शामिल करते हुए तब तक परियोजनाओं पर निर्माण कार्य प्रारंभ नहीं किया जाएगा। रफियाबाद के कंडी क्षेत्र में सिंचाई प्रदान करने के लिए, कार्यकारी इंजीनियर (ईई) सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण (आई एंड एफसी) डिवीजन सोपोर ने 2009-10 में तवरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (एआईबीपी) के अंतर्गत ₹7.50 करोड़ की अनुमानित लागत पर सतरावन संचयन टैंक के निर्माण का कार्य किया था। योजना को तीन वर्ष की समय अवधि के अंतर्गत पूरा करने के लिए परिकल्पित किया गया था। योजना की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) में भूमि की वास्तविक आवश्यकता को विनिर्दिष्ट नहीं किया गया था यद्यपि भूमि अधिग्रहण और पेड़ों के मुआवजे आदि के लिए ₹0.10 करोड़ का प्रावधान रखा गया था। वन विभाग ने ₹0.19 करोड़⁸⁷ के मुआवजे के प्रति जिसका भुगतान उपयोगकर्ता एजेंसी को करना था, इस योजना हेतु एक हेक्टेयर वन भूमि के उपयोग हेतु संस्वीकृति (दिसंबर 2010) जारी की गई थी और यह भी निर्देशित किया गया कि मलबे को अलग-अलग निस्तारण स्थलों पर निस्तारित किया जाए।

ईई, आई एंड एफसी, डिवीजन बारामूला⁸⁸ के अभिलेखों की संवीक्षा के साथ ईई, आई एंड एफसी, डिवीजन सोपोर और डिवीजनल वन अधिकारी (डीएफओ) लंगेट से प्राप्त अतिरिक्त सूचना से पता चला कि 2009-10 से 2016-17 के दौरान योजना के अपूर्ण निर्माण-कार्य⁸⁹ के निष्पादन पर ₹5.13 करोड़⁹⁰ का व्यय वहन किया गया। इस योजना के लिए आवंटित एक हेक्टेयर वन भूमि के प्रति, 2.2 हेक्टेयर वन भूमि योजना के

⁸⁷ निवल वर्तमान मूल्य: ₹9.91 लाख, प्रतिपूरक वनीकरण: ₹0.50 लाख, पेड़ों/ खंभों/ पौधों का मुआवजा: ₹8.62 लाख

⁸⁸ इस योजना का प्रभार ईई, आई एंड एफसी डिवीजन सोपोर से ईई, आई एंड एफसी, डिवीजन बारामूला को 2012 में हस्तांतरित किया गया था

⁸⁹ भूमि कार्य (टैंक): 71 प्रतिशत; भूमि कार्य (कैनल): 60 प्रतिशत; एल/ दीवार: 59 प्रतिशत

⁹⁰ 2009-10: ₹108.99 लाख; 2010-11: ₹20.38 लाख; 2011-12: ₹195.12 लाख; 2012-13: ₹76.00 लाख; 2013-14: ₹72.64 लाख; 2014-15: ₹30.63 लाख; 2015-16: ₹6.40 लाख; 2016-17: ₹3.17 लाख

निर्माण कार्य निष्पादन हेतु और पांच हेक्टेयर मलबे के निस्तारण के लिए उपयोग की गई थी। अतिरिक्त भूमि के उपयोग हेतु सरकार से पूर्व अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था। वन विभाग द्वारा नवंबर 2013 के बाद आगे कार्य के निष्पादन पर आपत्ति की गई थी और ₹9.98 करोड़⁹¹ के अतिरिक्त मुआवजे की मांग की गई जिसमें जेकेएफसी अधिनियम, 1997 के उल्लंघन के लिए ₹9.37 करोड़ की शास्ति शामिल थी, इस प्रकार, जल संचयन टैंक के निर्माण हेतु आवश्यक वास्तविक भूमि के क्षेत्र को अभिनिश्चित करने और निर्माण-कार्य के निष्पादन से पूर्व वन विभाग से औपचारिक मंजूरी प्राप्त करने में विभागीय विफलता के परिणामस्वरूप न केवल ₹5.13 करोड़ अवरूद्ध हुए, परन्तु जेकेएफसी अधिनियम, 1997 के उल्लंघन के लिए ₹9.37 करोड़ के दंड के लिए विभाग को उत्तरदायी भी बनाया गया था।

इस विषय में इंगित करने पर, ईई, आई एंड एफसी, डिवीजन सोपोर ने बताया (जून 2016 और सितंबर 2017) कि वन विभाग की मंजूरी की प्रत्याशा में प्रारंभ किया गया था चूंकि इसके द्वारा कार्य के प्रारंभ होने पर आपत्ति नहीं की गई थी। ईई, आई एंड एफसी, डिवीजन बारामूला ने बताया (मई/ जून 2016, फरवरी 2017) कि ठेकेदार की मृत्यु के कारण और नवंबर 2013 के बाद आगे कार्य निष्पादन की अस्वीकृति के कारण योजना को पूरा नहीं किया जा सका। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, चूंकि विभाग ने जल संचयन टैंक के निर्माण हेतु आवश्यक वास्तविक भूमि क्षेत्र को अभिनिश्चित नहीं किया और वन भूमि पर निर्माण कार्य निष्पादित करने से पहले वन विभाग से पूर्व मंजूरी प्राप्त नहीं की गई थी। डीएफओ लंगेट ने बताया (मार्च 2017) कि मुआवजा/ क्षतिपूर्ति प्रभारों के भुगतान और अतिरिक्त भूमि के लिए एफसीए के तहत वन मंजूरी के बिना किसी प्रकार की परिस्थितियों के तहत आगे निर्माण कार्य के निष्पादन की अनुमति नहीं दी जाएगी।

मामले को मई 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

⁹¹ निवल वर्तमान मूल्य: ₹0.55 करोड़; शास्ति (10 बार पेड़ों की कीमत ₹93.71 लाख): ₹9.37 करोड़, प्रतिपूरक वनीकरण: ₹0.06 करोड़

3.14 अपूर्ण उन्नत सिंचाई योजना पर निरर्थक व्यय

योजना के प्रकाशन, निवासियों/ लाभार्थियों से आपत्तियां/ सुझाव मांगने और उन्नत सिंचाई योजना, नईदगाम हेतु वैकल्पिक स्रोतों की पहचान करने में विभागीय विफलता के परिणामस्वरूप ₹0.93 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ।

जम्मू एवं कश्मीर सिंचाई अधिनियम, 1978 की धारा 13 और 14 में प्रावधान किया गया है कि सिंचाई योजनाओं को तैयार करते समय, अनुमानित लागत, किसी भी जल मार्ग या मौजूदा जल मार्ग के पुनर्निर्माण, कार्य-स्थल के निकास मार्ग, मालिकों/ अधिभोगियों/ लाभार्थियों के विवरणों और प्रभावित होने वाले अन्य व्यक्ति को योजना के मसौदे में निर्दिष्ट किया जाना है। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक सिंचाई योजना को तैयार करने के बाद, 30 दिनों के अंतर्गत आपत्तियों और सुझावों को आमंत्रित करने के लिए इसको प्रकाशित किया जाना है। इन आपत्तियों और सुझावों पर विचार करने के बाद, योजना को अनुमोदित किया जाएगा, जैसा कि इसे मूल रूप से प्रकाशित किया गया था या इस प्रकार के संशोधित रूप में जैसा भी उपयुक्त माना जाएगा और उसी को प्रकाशित किया जाएगा।

कार्यकारी इंजीनियर (ईई) सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण (आईएफसी) डिवीजन, शोपियां को त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (एआईबीपी) के तहत ₹0.97 करोड़ की अनुमानित लागत पर (सिविल निर्माण कार्य: ₹0.48 करोड़ और यांत्रिकी निर्माण कार्य ₹0.49 करोड़ शोपियां जिले के छह⁹² गाँवों में 285 एकड़ भूमि को सुनिश्चित सिंचाई सुविधाएं प्रदान करने के लिए उन्नत सिंचाई योजना, नईदगाम के निष्पादन का कार्य (2005-06) दिया गया। योजना के मुख्य घटकों में पंप हाऊस, सम्प, प्रवेश नाला, श्रृंखला जुड़ी हुई बाड़ और यांत्रिकी/ विद्युतीय मदों के निर्माण थे और जिनको दो वर्षों के अंदर पूर्ण किया जाना था।

ईई, आईएफसी डिवीजन, शोपियां के अभिलेखों की संवीक्षा के साथ ईई, यांत्रिकी सिंचाई डिवीजन, अनंतनाग से प्राप्त अतिरिक्त सूचना से पता चला कि फरवरी 2006 से मार्च 2014 के दौरान पंप हाऊस के निर्माण, मुख्य लाइन बिछाने और योजना के साथ यांत्रिकी घटकों पर ₹0.93 करोड़⁹³ का व्यय वहन किया। योजना को कार्यात्मक नहीं बनाया जा सका, क्योंकि आस-पास के स्थानीय लोगों ने प्रचलित जल अभाव के कारण निर्माण कार्य पर आपत्ति जताई और मामले को न्यायालय में ले गए। चूंकि विभाग ने निवासियों/ लाभार्थियों से आपत्ति/ सुझाव नहीं मांगे और योजना को प्रकाशित नहीं

⁹² गणोपोरा, आर्शीपोरा, शरतपोरा, कुतापुरा, लार्गम और नईदगाम

⁹³ सिविल कार्य: (2005-06: ₹0.80 लाख; 2006-07: ₹1.50 लाख; 2007-08: ₹0.50 लाख; 2008-09: ₹13.19 लाख; 2009-10: ₹8.07 लाख; 2012-13: ₹11.33 लाख; 2013-14: ₹11.23 लाख), यांत्रिक कार्य: (2007-08: ₹0.50 लाख; 2008-09: ₹19.81 लाख; 2012-13: ₹13.00 लाख; 2013-14: ₹12.66 लाख)

किया जैसा सिंचाई अधिनियम, 1978 में निर्धारित किया गया था, न्यायालय ने डिवीजनल प्राधिकारियों को उन्नत सिंचाई योजना हेतु वैकल्पिक जल स्रोतों की पहचान करने के लिए निर्देशित (2012) किया था। हालांकि, योजना हेतु वैकल्पिक स्रोत की पहचान (मार्च 2017) नहीं की गई, और इस प्रकार योजना पर वहन किया गया ₹0.93 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ।

इस विषय में इंगित करने पर, ईई, आईएफसी डिवीजन, शोपियां ने बताया कि विभाग न्यायालय के निर्देशों के अनुसार समस्या का सामाधान करने के लिए प्रयासरत है। यह भी बताया गया कि वैकल्पिक स्रोत (मुख्य सांगलू कनाल) की पहचान की गई थी और उच्च प्राधिकारियों को इसे प्रस्तुत करने के लिए योजना हेतु यांत्रिकी घटक को अभिनिश्चित करने/ तैयार करने के लिए और विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को मसौदा तैयार करने हेतु यांत्रिक सिंचाई विभाग, अवंतीपुरा को एल-सेक्शन के लिए (अगस्त 2017) प्रस्तुत किया गया। परन्तु, तथ्य यह है कि विभाग ने कार्य का निष्पादन करने से पहले निवासियों/ लाभार्थियों से आपत्तियां/ सुझाव नहीं मांगे थे और पिछले पांच वर्षों में योजना हेतु किसी भी वैकल्पिक स्रोत की पहचान नहीं कर सका। इस प्रकार उपयुक्त कार्रवाई करने में विभागीय विफलता के परिणामस्वरूप निरर्थक व्यय हुआ।

मामले को जून 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

3.15 सिंचाई परियोजना के पूरा नहीं होने के कारण ₹2.35 करोड़ का निरर्थक व्यय

सिंचाई परियोजना को प्रारंभ करने से पूर्व अतिक्रमण मुक्त भूमि सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹2.35 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ और इस क्षेत्र की स्थानीय आबादी को सिंचाई योजना के लाभ से वंचित किया गया।

राज्य स्तरीय तकनीकी सलाहकार समिति ने कुलगाम जिले में 210 हेक्टेयर कृषि भूमि की कृषि योग्य कमान क्षेत्र (सीसीए) को सिंचाई सुविधा प्रदान करने के लिए ₹2.60 करोड़⁹⁴ की अनुमानित लागत पर त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (एआईबीपी) के तहत सिंचाई योजना (एलआईएस) वानपौरा के निर्माण हेतु (2008-09) में अनुमोदन दिया था। एक विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) इस अनुमान पर तैयार की गई थी कि भूमि के मालिक भूमि मुआवजे का दावा नहीं करने के लिए सहमत हो गए थे जिसके लिए ₹2.40 लाख का प्रावधान रखा गया था। यह कार्य 2011-12 के लिए 24 महीनों में पूरा किया जाना था।

⁹⁴ सिविल घटक: ₹1.53 करोड़ और यांत्रिकी घटक: ₹1.07 करोड़

कार्यकारी इंजीनियर (ईई), सिंचाई डिविजन, कुलगाम के अभिलेखों की संवीक्षा में यह दर्शाया गया कि परियोजना का कार्य 2009-10 में लिया गया था तथा 2009-14 के दौरान ₹2.35 करोड़⁹⁵ का व्यय कार्य⁹⁶ के निष्पादन पर किया गया था। परियोजना निर्माण कार्य अप्रैल 2014 से रूका हुआ था क्योंकि भूमि के मालिक भूमि का मुआवजा मांग रहे थे जिसके परिणामस्वरूप 165 मीटर राइजिंग में बिछाने का शेष कार्य नहीं हो सका।

इस प्रकार, एलआईएस के निर्माण कार्यों के निर्माण निष्पादन हेतु बाधा मुक्त भूमि सुनिश्चित कराने में विभाग की विफलता के कारण कार्य को रोक दिया गया। तथा इसके परिणामस्वरूप ₹2.35 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ तथा सिंचाई सुविधा के लाभ से स्थानीय आबादी वंचित रही।

इस विषय में बताए जाने पर, ईई ने कहा (मार्च 2017) कि डीपीआर बनाते समय, क्षेत्र की स्थानीय आबादी ने भूमि मुआवजा का दावा न करने पर अपनी सहमति दी तथा अब नहर के निर्माण के पश्चात, क्षेत्र के जमींदार राइजिंग में बिछाने के लिए विभाग को सहमति नहीं दे रहे थे तथा 2013-14 से कार्य रूका हुआ है। ईई का उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि विभाग ने भूमि मालिकों से भूमि को कानूनी रूप में अधिग्रहीत करने तथा इस परियोजना के क्रियान्वयन से पूर्व विभाग के पक्ष में परिवर्तित करवाने के लिए कोई लिखित सहमति प्राप्त नहीं की थी।

मामले को जून 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

⁹⁵ 2009-10: ₹0.33 करोड़ (सिविल घटक: ₹0.03 करोड़; यांत्रिक घटक: ₹0.30 करोड़); 2010-11: ₹0.59 करोड़ (सिविल घटक: ₹0.34 करोड़; यांत्रिक घटक: ₹0.25 करोड़); 2011-12: ₹0.94 करोड़ (सिविल घटक: ₹0.78 करोड़; यांत्रिक घटक: ₹0.16 करोड़); 2012-13: ₹0.35 करोड़ (सिविल घटक: ₹0.21 करोड़, यांत्रिक घटक: ₹0.14 करोड़); 2013-14: ₹0.14 करोड़ (सिविल घटक: शून्य, यांत्रिक घटक: ₹0.14 करोड़)

⁹⁶ यांत्रिक घटकों सहित स्टोर की खरीद, पंप हाउस और नहर नेटवर्क का निर्माण

विद्युत विकास विभाग

3.16 मोबिलाइजेशन अग्रिम की वसूली न होना तथा ठेकेदार को अनुचित लाभ

ठेकागत दायित्वों को पूरा न करने के लिए ठेकेदार फर्म के प्रति कोई कार्रवाई करने की विभागीय विफलता के परिणामस्वरूप ₹1.88 करोड़ के मोबिलाइजेशन अग्रिम की वसूली नहीं हुई। किसी भी चूक के प्रति सुरक्षा देने हेतु फर्म द्वारा प्रदत्त ₹5.39 करोड़ की निष्पादन/ बैंक गारंटी को न तो पुनः वैध किया गया न ही उसकी समाप्ति से पूर्व रद्द किया गया जिसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को अनुचित लाभ हुआ।

आर-एपीडीआरपी⁹⁷ भाग-ए के तहत श्रीगनर शहर की पर्यवेक्षण नियंत्रण तथा डाटा अधिग्रहण/ वितरण प्रबंधन (एससीएडीए/ डीएमएस) परियोजना के क्रियान्वयन हेतु, मुख्य इंजीनियर (सीई) विद्युत अनुरक्षण तथा ग्रामीण विद्युतीकरण (ईएम एंड आरई) विंग कश्मीर ने फर्म⁹⁸ के पक्ष में ₹22.05 करोड़⁹⁹ के ठेका मूल्य पर एससीएडीए/ डीएमएस क्रियान्वयन एजेंसी (एसआईए) के रूप में नियुक्ति हेतु कार्य प्रदान पत्र (एलओए) जारी किया (सितंबर 2013)। 18 माह अर्थात् 04 मार्च 2015 तक की पूर्णता अवधि के साथ 04 सितंबर 2013 को मांग पत्र (एलओए) दिया गया। तथापि, कार्य प्रदान करने की तिथि से सात माह से अधिक बीत जाने के पश्चात 16 अप्रैल 2014 को एक ठेका करार पर हस्ताक्षरित किया गया था।

ठेकाकर्ता पार्टियों द्वारा प्रदेय प्रारंभिक गतिविधियों में यह शामिल था कि विद्युत विकास विभाग एससीएडीए नियंत्रण केन्द्र भवन का निर्माण करेगा, एससीएडीए के साथ क्षेत्रीय अवसंरचना को अनुकूल बनाने के लिए इसका उन्नय करेगा, आर-एपीडीआरपी भाग-बी के अन्तर्गत नए प्रापक स्टेशनों का निर्माण और रिंग मेन इकाईयों (आरएमयू) आदि जैसे उपस्करों की स्थिति/ संस्थापनों की पहचान करेगा। फर्म को 65 उप स्टेशनों के लिए सर्वेक्षण करने तथा रिमोट टर्मिनल यूनिटों (आरटीयू) के लिए इनपुट/ आउटपुट (आईओ) सिग्नल सूची को अंतिम रूप देने के लिए अनुमोदन लेना था, परियोजना ड्राइंग के लिए अनुमोदन प्राप्त करना था, नियंत्रण केन्द्र उपकरण के जीटीपी तथा इसी प्रकार वितरण प्रबंधन प्रणाली (डीएसएम) के साथ भौगोलिक सूचना प्रणाली (जीआईएस) डाटा के समेकन करना तथा कारखाना स्वीकृति जांच (एफएटी) करनी थी।

सीई, ईएम एंड आरई, विंग कश्मीर के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच (फरवरी 2017) से यह पता चला कि फर्म ने समर्पित तकनीकी श्रमबल को तैनात नहीं किया था अपितु संसाधनों की अस्थाई रिक्ति पूर्ति व्यवस्था का सहारा लिया था। इसकी वजह

⁹⁷ पुनर्गठित त्वरित विद्युत विकास सुधार कार्यक्रम

⁹⁸ मैसर्स श्नाइडर इलेक्ट्रिक इंडिया प्राइवेट लिमिटेड

⁹⁹ करों और कर्तव्यों में शामिल

से, इसके कार्यस्थल कार्यालय की स्थापना तथा सर्वेक्षण रिपोर्टों की मंजूरी तथा आरटीयू की आईओ सिग्नल सूची विलंब से प्राप्त हुई तथा एक वर्ष बीत जाने के बावजूद भी कार्य में कोई प्रगति नहीं हुई। इसी बीच, फर्म ने सितंबर 2014 में बाढ़ के कारण प्राकृतिक आपदा का सामना किया और अपने सभी परियोजना गतिविधियों को रोक दिया। फर्म ने नवम्बर 2014 में अपने परियोजना गतिविधियां आरंभ की तथा ₹2.09 करोड़ की बैंक गारंटी के प्रति ₹1.88 करोड़ का मोबिलाइजेशन अग्रिम जारी किया गया (जनवरी 2015)। इसके अलावा, फर्म ने 3.30 करोड़ की निष्पादन प्रतिभूति भी जमा की थी। 04 मार्च 2015 तक लक्षित पूर्णता के प्रति, फर्म ने जुलाई 2016 तक विस्तारण मांगा जो प्रदान किया गया था (जुलाई 2015)। तथापि, परियोजना अवधि के विस्तारण के बावजूद, फर्म ने अपने कार्यकलापों का निष्पादन नहीं किया तथा वह परियोजना के कार्यों को आगे बढ़ाने में सक्षम नहीं थी।

विभाग ने बैंक गारंटियों के नकदीकरण तथा इसकी ब्लैकलिस्ट करने के लिए फर्म को कारण बताओं नोटिस जारी किया (मार्च 2016)। तथापि, क्रमशः मई 2016 तथा नवंबर 2016 तक वैध ₹3.30 करोड़ के मोबिलाइजेशन अग्रिम और निष्पादन गारंटी को सुरक्षित करने हेतु ₹2.09 करोड़ की बैंक गारंटी का पुनः वैधीकरण नहीं किया गया (मई 2017)। इसी बीच, फर्म ने माननीय अपर जिला न्यायाधीश के न्यायालय, श्रीनगर से सम्पर्क किया जिसके द्वारा बैंक गारंटी तथा निष्पादन प्रतिभूति में 28 मार्च 2016 को यथा स्थिति बनाए रखने का आदेश दिया गया। यथा स्थिति आदेश को हटाने के लिए विभाग द्वारा सात माह के पश्चात नवंबर 2016 में आपत्तियां दर्ज कराई गई थी और उस समय तक मोबिलाइजेशन अग्रिम के प्रति दी गई निष्पादन गारंटी और बैंक गारंटी पहले ही समाप्त हो चुकी थी। हालांकि माननीय न्यायालय के अपर जिला न्यायाधीश श्रीनगर ने 28 जनवरी 2017 को एसआईए की मूल याचिका को आहरण के रूप में निरस्त कर दिया इसलिए विभाग समय पर आपत्तियां दर्ज कराने में विफल रहा और उसने बैंक गारंटियों के संबंध में यथा स्थिति बनाए रखने के विषय में बैंक को सूचित भी नहीं किया था।

यह निर्णय लिया गया (अप्रैल 2016) कि विभाग श्रीनगर में नियंत्रण केन्द्र भवन के निर्माण में तेजी लाएगा और कालबाधित तरीके से आर-एपीडीआरपी के अन्तर्गत एससीएडीए सक्षम बनाने वाले निर्माण कार्य करेगा। विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई प्रदेय तिथियों के आधार पर फर्म को संशोधित कार्यान्वयन अनुसूची तैयार करनी थी, जिसको दोनों पक्षों को अनुपालन करना था। फर्म ने मूल्यों में संवर्धन के साथ एक संशोधित कार्यान्वयन अनुसूची (जून 2016) प्रस्तुत की और विलंब के कारण के लिए केवल विभाग को जिम्मेदार ठहराया। विभाग ने संशोधन को स्वीकार नहीं किया और फरवरी, मार्च और अप्रैल 2017 में विभाग द्वारा उस ओर ध्यान दिलाने के बावजूद फर्म ने (अगस्त 2017) कार्य पुनः प्रारंभ नहीं किया था।

फर्म ने जनवरी 2015 से मोबिलाइजेशन अग्रिम को अपने पास रखा और परियोजना में किसी भी पूंजी का निवेश नहीं किया और बैंक गारंटी भी समाप्त हो गई थी, जिसके कारण, विभाग मोबिलाइजेशन राशि की वसूले नहीं कर पाया था। इसके अलावा, विभाग ने नियंत्रण केंद्र भवन के निर्माण में ₹ पांच करोड़ का निवेश किया और इलेक्ट्रिकल क्षेत्र में आधारभूत संरचना के अपग्रेडेशन हेतु एससीएडीए सक्षम उपकरण खरीदने में ₹35 करोड़ का निवेश भी करने वाला था, इसके लिए अन्य फर्म को ठेका आवंटित किया गया है। यह स्वीकार किया गया कि फर्म द्वारा परियोजना के निर्माण-कार्य को पुनः प्रारंभ नहीं होने के मामले में ₹ पांच करोड़ और ₹35 करोड़ के निवेश से किसी भी प्रकार के लाभ परिणाम प्राप्त नहीं होने का जोखिम है और यह निवेश निरर्थक हो जाएगा।

अतः विभाग संविदात्मक दायित्वों का पूर्ति नहीं करने हेतु फर्म के विरुद्ध कोई भी कार्रवाई करने और ₹1.88 करोड़ का मोबिलाइजेशन अग्रिम वसूल करने में विफल रहा किसी भी चूक के प्रति सुरक्षा प्रदान करने हेतु फर्म द्वारा प्रस्तुत की गई ₹5.39 करोड़ की निष्पादन और बैंक गारंटी उसकी समाप्ति से पहले न तो पुर्नपुष्टि की गई और न ही इसको निरस्त किया गया और स्थगन हटाने के लिए न्यायालय में मामले को नहीं ले जाया गया, जिसके परिणामस्वरूप सरकारी खजाने की लागत पर ठेकेदार को अनुचित लाभ दिया गया।

मामले के विषय में जून 2017 में सरकार को अवगत कराया गया था और सीई, ईएम एंड आरआई, विंग कश्मीर ने उत्तर में बताया (अगस्त 2017) कि फर्म की ओर से बैंक गारंटी और कार्य के हित में संसाधनों के पुनः मोबिलाइजेशन के लिए फिर से वैध बनाने पर बल दिया जा रहा है। प्रशासनिक विभाग ने उत्तर दिया (अगस्त 2017) कि भूल-चूक के लिए जवाबदेही नियत करने के हेतु जिम्मेदार अधिकारी (अधिकारियों) के विरुद्ध कार्रवाई की जाएगी। इसके अतिरिक्त, परियोजना को पुनर्जीवित अथवा पूर्ण करने के लिए प्रयास किए जा रहे हैं और गारंटी को पुनः वैध करने के लिए कानूनी विकल्पों का पता लगाया जा रहा है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है और इसे तथ्य के संदर्भ में देखने की आवश्यकता है कि फर्म संविदात्मक दायित्वों को पूरा नहीं करती है और उसके द्वारा मोबिलाइजेशन अग्रिम को अपने पास रोक कर रखा है। इसके अतिरिक्त, मोबिलाइजेशन अग्रिम के प्रति बैंक गारंटी के साथ-साथ निष्पादन गारंटी पहले ही समाप्त हो गई है और इसे उसी रूप में पुनः वैध नहीं किया गया है अतः विभाग के पास ठेके के निष्पादन को लागू करने या संविदात्मक नियम और शर्तों के तहत मोबिलाइजेशन अग्रिम को सुरक्षित करने के लिए किसी कानून का सहारा नहीं लिया गया है।

जन-स्वास्थ्य इंजीनियरिंग (पीएचई) विभाग

3.17 पीएचई विभाग में भंडार और स्टॉक प्रबंधन

आवश्यकताओं का पता लगाये बिना अनुचित योजना बनाने और पानी के मीटर/संयुक्त पाइपों की खरीद और वी-वायर स्क्रीन की अधिप्राप्ति हेतु निर्धारित प्रक्रियाओं/निर्देशों का पालन नहीं करने के परिणामस्वरूप ₹3.34 करोड़ अवरूद्ध हुए, ₹0.86 करोड़ का विपथन और ₹0.20 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ। विभिन्न अधिप्राप्ति एजेंसियों को ₹12.01 करोड़ के अग्रिम के प्रति की गई आपूर्तियां प्रतीक्षित थी, और इससे उन योजनाओं के प्रभावित होने का जोखिम है जिनके लिए सामग्री की मांग की गई थी।

3.17.1 प्रस्तावना

जन-स्वास्थ्य इंजीनियरिंग (पीएचई) विभाग का मुख्य उद्देश्य मौजूदा जल आपूर्ति योजनाओं के अनुरक्षण के माध्यम से और राज्य और केंद्र सरकार के विभिन्न कार्यक्रमों के तहत नई योजनाओं का निष्पादन करके प्रत्येक घर के लिए पीने योग्य और सुरक्षित पेयजल उपलब्ध कराना है। विभाग को फ़िल्टर संयंत्रों को चालू रखने और अनुरक्षण के अतिरिक्त स्थानीय आबादी के लिए पीने का पानी उपलब्ध कराने हेतु हैंड पम्पों और ट्यूब वैलों के संस्थापन के लिए खुदाई कार्यों का निष्पादन करने का उत्तदायित्व भी सौंपा गया है।

पीएचई विभाग, कमिश्नर सचिव, पीएचई, सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण विभाग के संपूर्ण प्रशासनिक नियंत्रण के तहत कार्य करता है, जो विभिन्न योजनाओं और परियोजनाओं के कार्यान्वयन की निगरानी करने के लिए और संबंधित क्षेत्रों/जिलों के सभी डिवीजनों का प्रशासनिक नियंत्रण करने हेतु दो मुख्य इंजीनियरों¹⁰⁰ और दो जिला अधीक्षक इंजीनियरों¹⁰¹ द्वारा सहायता प्राप्त है।

विभिन्न योजनाओं के निष्पादन और अनुरक्षण हेतु आवश्यक सामग्री, मशीनरी और उपकरण, यांत्रिकी एवं अधिप्राप्ति (एम एंड पी) डिवीजनों (जम्मू एवं श्रीनगर प्रत्येक में एक) के द्वारा अधिप्राप्त किए जाते हैं, जो उनके द्वारा मांग के प्राप्त होने के आधार पर उपयोगकर्ता डिवीजनों के लिए जारी किए जाते हैं। सिविल निर्माण कार्य के निष्पादन हेतु आवश्यक अन्य प्रमुख निर्माण सामग्रियों¹⁰² की अधिप्राप्ति हेतु, भंडार अधिप्राप्ति विभाग, राज्य औद्योगिक विकास निगम (एसआईडीसीओ), लघु उद्योग

¹⁰⁰ जम्मू और कश्मीर प्रांतों के लिए एक-एक

¹⁰¹ लेह और करगिल जिलों में एक-एक

¹⁰² जैसे सीमेंट, टोर स्टील, कंटीले तार और कुछ अन्य वस्तुओं

विकास निगम (एसआईसीओपी), भारतीय इस्पात निगम लिमिटेड (सेल) और जम्मू एवं कश्मीर सीमेंट लिमिटेड (जेकेसीएल) को निधियां अग्रिम करता है।

उपयोगकर्ता डिवीजनों को अधिप्राप्ति योजनाओं की तैयारी करने, खरीद, उनके इष्टतम और समय पर उपयोग करने के लिए भंडारों की अभिरक्षा और प्रबंधन साथ-साथ निगरानी और नियंत्रण तथा परियोजनाओं के निष्पादन हेतु विभाग द्वारा स्वीकार्य तंत्र का निर्धारण करने के लिए लेखापरीक्षा आयोजित की गई थी। कमिश्नर सचिव पीएचई, सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण विभाग, पीएचई विभाग के दो मुख्य इंजीनियरों और 18¹⁰³ डिवीजनों के (48 डिवीजनों¹⁰⁴ में से) अभिलेखों की 2014-15 से 2016-17 की अवधि को कवर करते हुए नवंबर 2016 और अप्रैल 2017 के दौरान लेखापरीक्षा में नमूना जांच की गई थी।

3.17.2 भंडारों की अधिप्राप्ति पर आंवटन एवं व्यय

विभाग में भंडारों की अधिप्राप्ति हेतु कोई पृथक बजट नहीं है, परन्तु उस पर किया जाने वाले व्यय को विभिन्न नियोजित योजनाओं/ पूंजीगत बजट के तहत प्राप्त हुई निधियों से पूरा किया जाता है। विभाग द्वारा वहन की गई कुल व्यय की स्थिति 2014-17 की अवधि के दौरान भंडारों की अधिप्राप्ति हेतु एम एंड पी डिवीजनों के लिए उपयोगकर्ता विभागों द्वारा नियोजित योजनाओं/ पूंजीगत बजट के तहत किया गया व्यय नीचे दिया गया है:

तालिका-3.17.1: एम एंड पी डिवीजनों के माध्यम से अधिप्राप्ति पर निधि प्रवाह

(₹ करोड़ में)

वर्ष	पीएचई विभाग का कुल व्यय	नियोजित योजनाओं ¹⁰⁵ पर व्यय	सामग्री ¹⁰⁶ की खरीद के लिए एम एंड पी विभागों को अग्रिम धनराशि देना	उपयोगकर्ता डिवीजनों के लिए एम एंड पी द्वारा सामग्री जारी करना
2014-15	1,389.02	520.39	168.49	194.17
2015-16	1,300.94	304.82	125.04	159.29
2016-17	1,401.42	315.29	134.09	85.68
कुल	4,091.38	1,140.50	427.62	439.14

(स्रोत: विभागीय अभिलेख)

¹⁰³ जम्मू के दो एम एंड पी डिवीजनों के साथ-साथ श्रीनगर, अवंतीपुरा, सोपोर और उत्तर-जम्मू की तीन यांत्रिक डिवीजन, जीडब्ल्यूडी डिवीजन जम्मू और 12 सिविल डिवीजन: अखनूर, कठुआ, उधमपुर, राजौरी, पुंछ, काजीगुंड, सिटी-1 जम्मू, कुलगाम, सोपोर, बारामूला, मास्टर प्लान श्रीनगर और बडगाम

¹⁰⁴ प्रतिस्थापन के बिना सरल यादृच्छिक नमूना विधि का उपयोग करके चयनित किया गया

¹⁰⁵ 2015-16 से लागू कैपेक्स बजट के तहत नियोजित निधियां प्राप्त हुई थीं

¹⁰⁶ इसमें एम एंड पी डिवीजनों के अलावा अन्य एजेंसियों से स्थानीय खरीद और भंडारों की खरीद पर किए गए व्यय को शामिल नहीं किया गया है

जैसा कि उक्त से देखा जा सकता है कि 2014-17 के दौरान ₹1140.50 करोड़ के कुल नियोजित/ पूंजीगत व्यय में से, ₹427.62 करोड़ (37 प्रतिशत) की धनराशि भंडारों की अधिप्राप्ति हेतु एम एंड पी डिवीजनों को अग्रिम दिया गया था। इसके लिए, 2014-17 के दौरान विभिन्न उपयोगकर्ता डिवीजनों के लिए एम एंड पी डिवीजनों द्वारा ₹439.14 करोड़ मूल्य की सामग्री जारी की गई थी।

3.17.3 अधिप्राप्ति हेतु योजना बनाना और भंडारों की खरीद

एक विशेष वर्ष के दौरान सक्षम प्राधिकारी द्वारा विधिवत अनुमोदित वार्षिक कार्य योजनाओं के आधार पर उपयोगकर्ता डिवीजनों द्वारा निष्पादन हेतु निर्माण कार्य दिए जाते हैं। हालांकि, यह देखा गया कि, अनुमोदित कार्य योजना के आधार पर अधिप्राप्ति हेतु योजनाओं को विभाग द्वारा तैयार नहीं किया गया था। नई/ चालू योजनाओं के अनुरक्षण/ मरम्मत कार्यों के निष्पादन और अन्य आस्मिकताओं के निष्पादन हेतु वास्तव में आवश्यक सामग्री के मूल्य को ध्यान में रखे बिना मुख्य इंजीनियरों और उपयोगकर्ता डिवीजनों द्वारा अनियमित रूप से निधियों को लगाया गया। लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि खरीद करते समय विभाग द्वारा निर्धारित नियमों अथवा प्रक्रियाओं का अनुपालन नहीं किया गया था जैसा आगामी पैराग्राफों में सविस्तर बताया गया है:

3.17.4 पानी के मीटरों की खरीद

3.17.4.1 पानी के मीटर की खरीद पर निधियों का अवरूद्ध होना

जम्मू और कश्मीर जल संसाधन (विनियमन एवं प्रबंधन) अधिनियम, 2010 की धारा 13 में उपभोक्ताओं से पानी के उपयोग के प्रभारों की वसूली हेतु ऐसी दरों का प्रावधान किया गया है जैसा मीटर के आधार पर प्राधिकरण द्वारा नियत किया जा सकता है। अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन के संबंध में, राज्य सरकार ने एक माह की अवधि के अंतर्गत आईएसआई मार्क वाले पानी के मीटरों को संस्थापित करने हेतु निर्देश (फरवरी 2012) जारी किए।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि दो एवएंपी डिवीजनों में 2012-13 और 2013-14 के दौरान ₹2.45 करोड़ की लागत पर 15 मिमी. और 150 मिमी. के बीच के व्यास वाले 27,232 पानी के मीटर खरीदे¹⁰⁷ थे। तथापि, अक्टूबर 2012 से मार्च 2015 के दौरान केवल 13,289 पानी के मीटर¹⁰⁸ (49 प्रतिशत) विभिन्न उपयोगकर्ता डिवीजनों को जारी किये गए थे और शेष ₹1.14 करोड़ मूल्य के 13,943 पानी के मीटर¹⁰⁹ दो

¹⁰⁷ एम एंड पी जम्मू: 25,232; एम एंड पी श्रीनगर: 2,000

¹⁰⁸ एम एंड पी जम्मू: 8,388; एम एंड पी श्रीनगर: 4,901

¹⁰⁹ एम एंड पी जम्मू: 8,540; एम एंड पी श्रीनगर: 5,403

एम एंड पी डिवीजनों के भंडारों में जारी किए बिना (मार्च 2017) पड़े हुए थे। इन पानी के मीटरों को फीट करने की तिथि से 12 महीनों या उनकी प्राप्ति से 18 महीने की वारंटी अवधि पहले ही समाप्त हो चुकी थी।

12 उपयोगकर्ता¹¹⁰ डिवीजनों के नमूना जांच किए गए अभिलेखों की संवीक्षा से (जनवरी 2017 से अप्रैल 2017) पता चला कि दो एम एंड पी डिवीजनों से प्राप्त 5,594¹¹¹ पानी के मीटरों के लिए, केवल 2,344¹¹² पानी के मीटर (42 प्रतिशत) संस्थापित करने के लिए जारी किए गए दर्शाये थे। ₹0.38 करोड़ मूल्य के शेष 3,250¹¹³ पानी के मीटर लगभग दो वर्षों के लिए उपयोगकर्ता डिवीजनों के स्टोरों में पड़े हुए थे। यह भी देखा गया कि संस्थापन हेतु जारी किए गए 2,344 पानी के मीटर में से, 1,313 पानी के मीटर (56 प्रतिशत) के संबंध में उपभोक्ता के अनुसार ब्यौरे तीन¹¹⁴ डिवीजनों द्वारा लेखापरीक्षा के लिए उपलब्ध नहीं कराए गए थे।

अतः आवश्यकताओं का निर्धारण किए बिना और तीन वर्षों की अवधि के लिए उनके संस्थापना को सुनिश्चित किए बिना पानी के मीटरों की अधिप्राप्ति में अनुचित योजना बनाने के परिणामस्वरूप 14 डिवीजनों के स्टोरों में 17,193 पानी के मीटर जारी किए बिना पड़े हुए थे जिसके संबंध में ₹1.52 करोड़ अवरूद्ध हुए।

दो एम एंड पी डिवीजनों के कार्यकारी इंजीनियरों ने बताया (नवंबर/ दिसंबर 2016) उपयोगकर्ता डिवीजनों से प्राप्त अपेक्षित मांग हेतु पानी के मीटर जारी नहीं किए जा सके। सात उपयोगकर्ता डिवीजनों¹¹⁵ के कार्यकारी इंजीनियरों ने बताया कि सब-डिवीजनों के कर्मचारियों को सभी पानी के मीटरों को संस्थापित करने हेतु निर्देशित किया जाएगा।

तथ्य यह है कि न तो खरीदें आवश्यकता के अनुसार की गई थी और न ही यह सुनिश्चित करने के लिए मॉनीटरिंग की जा रही थी कि खरीदे गए और जारी किए गए मीटर का उपयोग इस उद्देश्य के लिए किया गया है। जिसके परिणामस्वरूप ₹1.14 करोड़ मूल्य के मीटर जारी नहीं किए गए और जारी किए नमूना जांच किए गए डिवीजनों में ₹0.38 करोड़ मूल्य के मीटर अप्रयुक्त थे।

¹¹⁰ अखनूर, कठुआ, उधमपुर, राजौरी, पुंछ, सिटी-1 जम्मू, कुलगाम, बडगाम, सोपोर, बारामूला, काजीगुंड और मास्टर प्लान श्रीनगर

¹¹¹ जम्मू: 4,693; कश्मीर: 901

¹¹² जम्मू: 2,160; कश्मीर: 184

¹¹³ जम्मू: 2,533; कश्मीर: 717

¹¹⁴ उधमपुर, राजौरी और पुंछ

¹¹⁵ कठुआ, राजौरी, पुंछ, सिटी-1 जम्मू, सोपोर, बारामूला और मास्टर प्लान श्रीनगर

3.17.4.2 पर्याप्त निधि के बिना जल मीटर की खरीद

जम्मू और कश्मीर वित्तीय संहिता खंड-1 का नियम 2.16 निर्दिष्ट करता है कि कोई भी सरकारी अधिकारी कोई खरीद नहीं करेंगे जब तक कि, मौजूदा प्रभार को कवर करने के लिए आवश्यक निधि उपलब्ध न हो।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि एम एंड पी डिवीजन, जम्मू ने ₹2.19 करोड़ की कुल लागत पर अप्रैल 2012 से जनवरी 2014 के दौरान 25,232 घरेलू जल मीटरों की खरीद की तथा संबंधित आपूर्तियों को ₹2.17 करोड़ अदा किये। यद्यपि, प्रशासनिक विभाग ने इस व्यय से निपटने के लिए केवल ₹ एक करोड़ ही प्रदान किये (अक्टूबर 2012) और विभिन्न डिवीजनों, जिनको जल मीटर जारी किये गये थे, से प्राप्त निधियों से ₹0.31 करोड़ की राशि को डेबिट किया गया था। जल मीटरों की खरीद के लिए अतिरिक्त व्यय से निपटने के लिए, ₹0.86 करोड़¹¹⁶ की राशि को अन्य योजनाओं/ शीर्षों से अनियमित रूप से विचलित किया गया था जिसमें से ₹0.13 करोड़¹¹⁷ दो डिवीजनों से प्राप्त हुए थे जिन्हें जल मीटर जारी नहीं किये गये थे।

एम एंड पी डिवीजन, जम्मू के कार्यकारी अभियंता (नवम्बर 2016) ने कहा कि बकाया भुगतान उपभोक्ता डिवीजनों, जिनको जल मीटर जारी किये गये थे; के जमा से दी जाएगी। यद्यपि, तथ्य यह है कि ₹0.86 करोड़ की राशि योजनाओं/ शीर्ष से अनियमित रूप से विचलित की गई थी, जो कि जल मीटर की खरीद के लिए उपलब्ध नहीं कराई गई थी, और दो डिवीजनों को कोई जल मीटर जारी नहीं किये गये थे।

3.17.4.3 जल मीटरों के संस्थापन पर निष्फल व्यय

अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि सरकारी निर्देशों (फरवरी 2012) के अनुसार, ₹0.20 करोड़ की लागत वाले 2,344 जल मीटर बारह¹¹⁸ उपयोक्ता डिवीजनों में विभिन्न उपभोक्ता संस्थापनाओं में संस्थापित किये दर्शाये गये थे। यद्यपि, संबंधित डिवीजन जल मीटर के वास्तविक उपयोग की अपेक्षा प्लैट दरों¹¹⁹ पर इन उपभोक्ताओं से जल उपयोग प्रभार उद्ग्रहित और एकत्र करती रही। इस प्रकार, इन जल मीटरों के संस्थापन का मूल उद्देश्य प्राप्त नहीं किया गया था और ₹0.20 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया।

¹¹⁶ एनआरडीडब्ल्यूपी: ₹37.69 लाख; नाबार्ड ऋण: ₹21.55 लाख; एम एंड ई: ₹14.00 लाख

¹¹⁷ जीडब्ल्यूडीडी जम्मू: ₹5.00 लाख; सिंचाई प्रभाग धरमारी: ₹8.00 लाख

¹¹⁸ अखनूर, कठुआ, उधमपुर, राजौरी, सिटी-1 जम्मू, पुंछ, कुलगाम, बडगाम, सोपोर, बारामूला, काजीगुंड और मास्टर प्लान श्रीनगर

¹¹⁹ जैसा कि डिवीजनों के जल कर खातों से सत्यापित किया गया

तीन डिवीजनों¹²⁰ के कार्यकारी अभियंताओं ने कहा कि आवश्यक कार्रवाई किये जाने हेतु उच्चतर प्राधिकारी को मामला सौंपा गया है, पीएचई सीटी-1 जम्मू ने कहा कि वास्तविक प्रयोग के आधार पर जल कर की वसूली के लिए कदम उठाये जाएंगे, पीएचई सोपोर ने इसका कारण क्षेत्र में मौजूदा अशांति को बताया और पीएचई अखनूर ने कहा कि जल मीटर जहा भी संस्थापित किये गये हैं, वे खराब हो चुके हैं। यद्यपि, कार्य न कर रहे मीटरों के संबंध में पीएचई अखनूर द्वारा उच्चतर प्राधिकारियों को कभी कोई सूचना नहीं दी गई थी। इसके अतिरिक्त, इन मीटरों की वारंटी अवधि पहले ही समाप्त हो चुकी थी।

लेखापरीक्षा ने इंगित किया कि मीटर पर व्यय की गई ₹0.20 करोड़ की लागत निष्फल होने की बात का प्रमाण डिवीजन की स्वीकृति से प्रमाणित किया गया है और इसके अतिरिक्त, कोई भी मीटर रिडींग नहीं थी जिसके आधार पर कोई वसूली की जा सके।

3.17.4.4 संयोजक पाईप लाइनों और एलाइड फिटिंग की खरीद-निधियों का अवरोधन

जम्मू और कश्मीर वित्तीय संहिता खंड-1 का नियम 8.4 निर्दिष्ट करता है कि सरकारी कर्मचारी द्वारा जन सुविधा हेतु खरीदे गये स्टोर द्वारा सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि ये ईष्टतम मितव्ययी रूप में खरीदी गई हैं तथा निर्दिष्ट आवश्यकता के अनुसार हैं। खरीद अधिकारी द्वारा जहां तक संभव हो प्रत्येक वर्ष हेतु आवश्यकता का अनुमान लगाया जाना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एम एंड पी डिवीजन, जम्मू ने ₹1.39 करोड़ की कुल लागत पर आईएसआई चिन्हित 1,10,400 मीटर संयोजक पाईप¹²¹ की खरीद की (सितम्बर 2011 और नवम्बर 2011), जिसमें से केवल 1,03,488 मीटर उपयोक्ता डिवीजन को जारी कर दिये गये थे। रिकॉर्डों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि डिवीजन द्वारा खरीदे गये 15,000 मीटर के 40-50 मि.मी. व्यास वाले पाईपों में से, केवल 8,088 मीटर पाइपें ही जून 2012 से जून 2014 के दौरान उपयोक्ता डिवीजनों को जारी की गई थी और ₹0.22 करोड़ की लागत वाले 6,912 मीटर पाइपों की शेष मात्रा सितम्बर 2016 तक अप्रयुक्त पड़े हुई थी।

उपरोक्त खरीदी गई संयोजक पाईपों के उपयोग के उद्देश्य से, डिवीजन ने ₹5.22 लाख की संबद्ध फिटिंग की भी खरीद की (सितम्बर 2012)। रिकॉर्डों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि केवल ₹0.78 लाख के मूल्य वाली फिटिंग को जनवरी 2013 और फरवरी 2013 के दौरान विभिन्न डिवीजनों को जारी किये गये थे और सितम्बर 2016 तक स्टोर में

¹²⁰ राजौरी, पुंछ और कठुआ

¹²¹ 12-16 मिमी और 40-50 मिमी के बीच लेकर व्यास के

₹4.44 लाख मूल्य की फिटिंग अप्रयुक्त पड़ी हुई थी। एलाइड फिटिंग में संयोजक पाईपों के अभाव में, डिवीजन उपयोक्ता डिवीजनों में पहले ही जारी किये गये संयोजक पाईपों की उपयोगिता को उचित सिद्ध करने में विफल रही। इस प्रकार, फिटिंग को जारी न किये जाने के साथ-साथ आवश्यकता से अधिक पाईप सामान की खरीद के कारण ₹0.26 करोड़ का अवरोधन हुआ।

कार्यकारी अभियंता, एम एंड पी डिवीजन, जम्मू ने कहा (नवम्बर 2016) कि संयोजक पाईपों की खरीद मुख्य अभियंता, पीएचई, जम्मू के निर्देशानुसार की गई थी और इस तथ्य के मद्देनजर एलाइड फिटिंग की खरीद का अनुमान नहीं लगाया जा सका था कि ये पाईप राज्य में पहली बार प्रयोग किये गये थे। इसके अतिरिक्त यह कहा गया था कि डिवीजन में पड़ा हुआ जारी किया गया सामान उपयोक्ता डिवीजनों से मांग पत्र की प्राप्ति पर जारी किया जाएगा।

तथ्य यह है कि मुख्य अभियंता के निर्देशों पर अविवेकपूर्ण खरीद की गई थी जिसके परिणामस्वरूप ₹0.26 करोड़ का सामान अप्रयुक्त पड़ा रहा।

3.17.4.5 अग्रिम भुगतानों के प्रति प्रतिक्षित आपूर्तियां

अग्रिम भुगतान रजिस्ट्रों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि 10 नमूना जांच की गई डिवीजनों ने सामान्य निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन के लिए अपेक्षित मुख्य निर्माण सामग्री की खरीद के लिए विभिन्न आपूर्ति/ खरीद एजेंसियों¹²² को फरवरी 2014 से दिसम्बर 2016 के दौरान ₹12.01 करोड़¹²³ का अग्रिम दिया परन्तु तीन वर्षों के बाद भी कोई आपूर्ति नहीं की गई थी। अग्रिम भुगतानों के प्रति सामग्री की आपूर्ति में विलम्ब से निर्माण कार्यों की प्रगति को प्रभावित करने का जोखिम है जिसके लिए उपयोक्ता डिवीजनों द्वारा सामग्री के मांग पत्र लिये गये थे।

पांच डिवीजनों¹²⁴ के कार्यकारी अभियंताओं ने कहा कि प्रतीक्षित आपूर्तियां प्राप्त करने के लिए आपूर्तिदाता एजेंसियों के साथ मामले पर चर्चा की जाएगी।

तथ्य यह है कि ये डिवीजन आपूर्तिदाता एजेंसियों को किये जाने वाले दीर्घकालिक लंबित अग्रिमों के प्रति सामग्री की आपूर्ति सुनिश्चित करने में विफल रहीं।

¹²² एसआईसीओपी: ₹6.79 करोड़; सिडको: ₹0.12 करोड़; जेके सीमेंट्स: ₹2.79 करोड़; स्टोर खरीद विभाग: ₹0.87 करोड़; सेल: ₹1.44 करोड़

¹²³ पुंछ: ₹0.72 करोड़; राजौरी: ₹0.70 करोड़; कठुआ: ₹1.25 करोड़; सिटी-1 जम्मू: ₹0.96 करोड़, अखनूर: ₹0.02 करोड़; काजीगुंड: ₹0.63 करोड़; सोपोर: ₹3.74 करोड़; बारामूला: ₹3.40 करोड़; बडगाम: ₹0.21 करोड़; मास्टर प्लान श्रीनगर: ₹0.38 करोड़

¹²⁴ राजौरी, पुंछ, कठुआ, अखनूर और सिटी-1 जम्मू

3.17.5 स्टोर का प्रबंधन

3.17.5.1 अप्रयुक्त स्टोर और निधियों का अवरोधन

ट्यूब/ बोर कुओं के ड्रिलिंग कार्यों के निष्पादन के लिए, सितम्बर 2011 से जनवरी 2013 के दौरान एम एंड पी डिवीजन, जम्मू से कार्यकारी अभियंता, ग्राउंड वाटर ड्रिलिंग डिवीजन (जीडब्ल्यूडीडी) द्वारा ₹3.03 करोड़ मूल्य की 1,949 मीटर वी-वायर स्क्रीन प्राप्त हुई जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका-3.17.2: वी-वायर स्क्रीन की प्राप्ति और उपयोगिता का विवरण

वी-वायर स्क्रीन की विशिष्टताएं (व्यास मिलीमीटर में)	प्राप्त मात्रा (मीटर)	प्राप्ति की तिथि	प्रयुक्त मात्रा (मीटर)	जारी करने की अवधि	स्टॉक में शेष मात्रा (मीटर)
150	600	जनवरी 2012 और नवंबर 2012	486.65	फरवरी 2012 से फरवरी 2013	113.35
200	500	सितंबर 2011	303.55	दिसंबर 2011 से सितंबर 2015	196.45
	496	नवंबर 2012	शून्य	--	496.00
300	174	फरवरी 2012 और सितंबर 2012	174.00	फरवरी 2012 से अप्रैल 2015	शून्य
	179	दिसंबर 2012 और जनवरी 2013	8.15	अप्रैल 2015	170.85
कुल	1949		972.35		976.65

1,949 मीटर में से, केवल 972.35 मीटर (50 प्रतिशत) को ही दिसम्बर 2011 से सितम्बर 2015 की अवधि के दौरान प्रयुक्त किया गया था और ₹1.56 करोड़ मूल्य वाली शेष 976.65 मीटर जनवरी 2017 तक डिवीजन के स्टोर में अप्रयुक्त पड़ी हुई थी।

लेखापरीक्षा विश्लेषण से आगे ज्ञात हुआ कि ₹1.19 करोड़ की लागत वाली 200 एमएम और 300 एमएम व्यास वाली 675 मीटर¹²⁵ की वी-वायर स्क्रीन बिना आवश्यकता डिवीजन द्वारा प्राप्त की गई थी (नवम्बर 2012 से जनवरी 2013)। डिवीजन केवल 8.15 मीटर वायर (300 एमएम व्यास) का ही प्रयोग कर सकी तथा पहले की मात्रा सहित शेष वायर भी दिसम्बर 2016 तक डिवीजन स्टोर में अप्रयुक्त पड़ी रही, जिसके परिणामस्वरूप ₹1.56 करोड़ का अवरोधन हुआ।

कार्यकारी अभियंता, जीडब्ल्यूडीडी, जम्मू ने उत्तर में कहा (जनवरी 2017) कि सामग्री का प्रयोग नहीं किया जा सका क्योंकि पिछले कुछ वर्षों में ड्रिलिंग कार्य नहीं किया गया था।

¹²⁵ 200 मिमी-496 मीटर मूल्य: ₹69.19 लाख; 300 मिमी-179 मीटर मूल्य: ₹50.02 लाख

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि सामग्री की मांग अनुमोदित निर्माण कार्य योजना के अनुसार की जानी चाहिए थी। यह लेखापरीखा तर्क का भी समर्थन करता है कि आवश्यकता के बिना ही डिवीजन सामग्री खरीद रही है तथा सरकारी धन का अवरोधन कर रही है।

3.17.5.2 उपयोक्ता डिवीजनों को ऋण पर सामग्री जारी करना-बकाया शेष

लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि 2014-17 के दौरान उपयोक्ता डिवीजनों को दो एम एंड पी डिवीजनों द्वारा जारी की गई सामग्री संबंधित उपयोक्ता डिवीजन से प्राप्त निधियों के अनुसार नहीं थी। सामग्री या तो कम दी गई थी या उपयोक्ता डिवीजन से प्राप्त निधियों से अधिक जारी की गई थी जिसका विवरण नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-3.17.3: निधियों की उपलब्धता की तुलना में एम एंड पी डिवीजनों द्वारा जारी की गई सामग्री को दर्शाता विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	डिवीजनों की संख्या			निधियों की उपलब्धता			जारी की गई सामग्री का मूल्य			कम (+)/ अधिक (-) जारी की गई सामग्री की तुलना में प्राप्त निधियों के बीच भिन्नता		
	जम्मू	कश्मीर	कुल	जम्मू	कश्मीर	कुल	जम्मू	कश्मीर	कुल	जम्मू	कश्मीर	कुल
(क) सामग्री को अतिरिक्त मात्रा में जारी करना												
2014-15	15	17	32	23.36	27.68	51.04	65.56	61.04	126.60	-42.20	-33.36	-75.56
2015-16	18	18	36	-1.40	22.43	21.03	49.68	74.12	123.80	-51.08	-51.69	-102.77
2016-17	15	13	28	-17.97	-12.71	-30.68	23.03	22.39	45.42	-41.00	-35.10	-76.10
(ख) सामग्री को कम मात्रा में जारी करना												
2014-15	7	7	14	69.82	27.53	97.35	51.23	16.34	67.57	18.59	11.19	29.78
2015-16	5	6	11	34.72	23.14	57.86	17.88	17.61	35.49	16.84	5.53	22.37
2016-17	8	12	20	46.05	39.58	85.63	23.54	16.73	40.27	22.51	22.85	45.36

(ऋणात्मक आंकड़ें दर्शाते हैं कि सामग्री प्राप्त निधियों से अधिक जारी की गई और अभी तक राशि बकाया है)

जैसाकि उपरोक्त आंकड़ों से यह देखा जा सकता है कि, 28 डिवीजनों के प्रति ₹76.10 करोड़ की राशि बकाया थी (मार्च 2017), चूंकि इन डिवीजनों को जारी की गई सामग्री का मूल्य उनसे प्राप्त निधियों से अधिक था। इसके अतिरिक्त, मार्च 2017 तक दो एम एंड पी डिवीजनों द्वारा प्राप्त अग्रिम भुगतानों के प्रति 20 डिवीजनों को ₹45.36 करोड़ मूल्य की सामग्री आपूर्त नहीं की थी।

उत्तर में, एम एंड पी डिवीजन, जम्मू ने कहा (नवम्बर 2016) कि उनके पास निधियों की अनुपलब्धता के कारण ऋण आधार पर डिवीजनों को सामग्री जारी की गई थी। यद्यपि, तथ्य यह है कि अन्य डिवीजनों से प्राप्त निधियों को विचलित करते हुए कुछ डिवीजनों से प्राप्त निधियों से अधिक सामग्री जारी की थी, जिनको प्राप्त निधियों की तुलना में उनके मांग पत्रों के अनुसार सामग्री जारी नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त,

उपयोक्ता डिवीजनों के ऋण पर जारी की गई सामग्री उपयोक्ता विभागों से प्रासंगिक मांग पत्रों के प्रति सत्यापित नहीं की जा सकी चूँकि मांग पत्र रिकॉर्ड में उपलब्ध नहीं थे।

3.17.6 निगरानी और आंतरिक नियंत्रण

3.17.6.1 स्टोर का प्रत्यक्ष सत्यापन

जम्मू और कश्मीर वित्तीय संहिता खंड-1 का नियम 8.28 निर्दिष्ट करता है कि स्टोर/स्टॉक का प्रत्यक्ष सत्यापन यदि कोई है तो किसी कमी/अधिकता के मामलों को सामने लाने के लिए प्रत्येक वर्ष के अंत में किया जाएगा।

रिकॉर्ड की नमूना जांच से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2015-16 के लिए प्रत्यक्ष सत्यापन छः¹²⁶ डिवीजनों में नहीं किया गया था। तीन¹²⁷ डिवीजनों में प्रत्यक्ष सत्यापन किये जाने के बावजूद भी कमी/अधिकता को नहीं आंका गया था। पीएचई डिवीजन, उधमपुर के संबंध में, जुलाई 2016 में किये गये प्रत्यक्ष सत्यापन की रिपोर्ट जनवरी 2017 तक संबंधित अधिकारी को प्रस्तुत नहीं की गई थी; इस प्रकार, ऐसे सत्यापन को करने का उद्देश्य ही खत्म हो जाता है।

पांच डिवीजनों¹²⁸ के कार्यकारी अभियंताओं ने कहा कि आपत्तियों के मद्देनजर आवश्यक कार्रवाई की जाएगी तथा सूचित कर दिया जाएगा।

3.17.6.2 मैटीरियल-एट-साईट लेखे

डिवीजनों द्वारा किये गये विभिन्न निर्माण कार्यों की उपयोगिता के लिए कनिष्ठ अभियंताओं (जेई) को मुख्य निर्माण सामग्री जारी की जाती है। डिवीजन द्वारा जेई को जारी की गई सामग्री की वास्तविक खपत पर नजर रखने के लिए एक मैटीरियल-एट-साईट लेखा रजिस्टर बनाया जाना भी अपेक्षित है ताकि अप्रयुक्त सामग्री को डिवीजन के स्टोर को वापस किया जा सके या स्टोर/स्टॉफ रिकॉर्ड में उचित समायोजन के बाद अन्य निर्माण कार्यों के लिए जारी किया जा सके। लेखापरीक्षा ने पाया कि तीन¹²⁹ डिवीजनों के 17 जेई के प्रति ₹11.64 करोड़ मूल्य की सामग्री बकाया थी, जिसमें चार अधिकारियों के प्रति ₹0.23 करोड़ का बकाया भी शामिल था जिसे संबंधित डिवीजन से स्थानांतरित किया गया था। सात¹³⁰ डिवीजनों मैटीरियल-एट-साईट लेखों के गैर/अनुचित अनुरक्षण के कारण स्थिति की जांच नहीं की जा सकी थी।

¹²⁶ काजीगुंड, कुलगाम, मैकेनिकल अवंतीपुरा, सोपोर, बारामूला और बडगाम

¹²⁷ कठुआ, राजौरी और पुंछ

¹²⁸ काजीगुंड, बारामूला, कठुआ, पुंछ और राजौरी

¹²⁹ काजीगुंड: ₹0.23 करोड़; कुलगाम: ₹0.95 करोड़; जीडब्ल्यूडीडी जम्मू: ₹10.46 करोड़

¹³⁰ कठुआ, उधमपुर, राजौरी, पुंछ, अखनूर, सिटी-1 जम्मू और मैकेनिकल (उत्तर) जम्मू

तीन डिवीजनों¹³¹ के कार्यकारी अभियंताओं ने कहा कि संबंधित अधिकारियों को लेखा प्राप्त करने के निर्देश दिये गये हैं और तीन डिवीजनों¹³² के कार्यकारी अभियंताओं ने कहा कि मैटीरियल-एट-साईट लेखा अनुरक्षित किये जाएंगे तथा सूचित कर दिया जाएगा।

3.17.6.3 अनुपयोगी और खराब स्टोर

जम्मू और कश्मीर वित्तीय संहिता खंड-1 का नियम 8.31 निलामी या अन्य तरीके से प्रत्यक्ष सत्यापन समिति द्वारा अनुपयोगी घोषित स्टोर मदों के निपटान के लिए निर्दिष्ट करता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि ग्यारह डिवीजन¹³³ की लेखापरीक्षा नमूना जांच में 1,070 अनुपयोगी स्टोर मद पड़े पाये गये परन्तु उनके निपटान के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई। एम एंड पी डिवीजन में अनुपयोगी स्टोर का मूल्य ₹6.85 लाख तक था और अन्य डिवीजनों के संबंध में रिकॉर्डों के उचित रख-रखाव के अभाव में मूल्य प्राप्त नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में पाया गया कि राजौरी डिवीजन में, उचित भंडारण क्षमता की कमी के कारण सीमेंट के 240 बैग खराब हो गये (जून 2016)। यद्यपि, खराब हुये भंडारण के मूल्य को राईट-ऑफ करने के लिए डिवीजन द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

कार्यकारी अभियंताओं ने कहा कि अनुपयोगी मदों का निपटान उच्चतर प्राधिकारियों की देख-रेख में किया जाएगा और की जाने वाली कार्रवाई की सूचना दे दी जायेगी।

3.17.6.4 धीमा और अचल भंडारण

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विगत दो वर्षों से तीन¹³⁴ डिवीजनों के स्टोर में जारी न किये जाने के कारण विभिन्न मात्राओं के भंडारण मदों की 172 अलग-अलग प्रकार के स्टोर मद पड़े हुए थे। ऐसे मदों का मूल्य संबंधित डिवीजनों द्वारा प्राईसड्ड स्टोर लैज़र (पीएसएल) में मूल्य लेखा के अनुरक्षण के अभाव में प्राप्त नहीं किया जा सका। यह भी देखा गया था कि नवम्बर 2014 में ₹6.02 लाख मूल्य पर खरीदा गया जल जांच उपकरण एम एंड पी डिवीजन, जम्मू स्टोर में अभी भी अनुप्रयुक्त पड़ा हुआ है। सामग्री या तो अधिक खरीद के कारण या बिना आवश्यकता के खरीद किये जाने के कारण अप्रयुक्त पड़ी रही, इस कारण निधियों का अवरोधन हुआ।

¹³¹ जीडब्ल्यूडीडी जम्मू, कठुआ और राजौरी

¹³² उधमपुर, पुंछ और अखनूर

¹³³ एम एंड पी डिवीजन जम्मू: एक मद; सिटी-1 जम्मू: 69 मद; जीडब्ल्यूडीडी जम्मू: 352 मद; राजौरी: 99 मद; कठुआ: 91 मद; उधमपुर: 39 मद; अखनूर: 32 मद; बारामूला: 93 मद; सोपोर: 56 मद; मास्टर प्लान श्रीनगर: 188 मद और मैकेनिकल अवंतीपोरा: 50 मद

¹³⁴ एम एंड पी डिवीजन जम्मू, अखनूर और पुंछ

संबंधित डिवीजनों के कार्यकारी अभियंताओं ने कहा कि इन मदों के प्रयोग के लिए आवश्यक कार्रवाई की जाएगी। जहां तक जल जांच उपकरण का संबंध है, यह कहा गया था कि उन्हें वर्तमान वर्ष के दौरान जारी किया जाएगा।

इस प्रकार, स्टोर के प्रत्यक्ष सत्यापन न किये जाने, मैटिरियल-एट-साईट लेखा की निगरानी न करने, अनुपयोगी और अचल भंडारण मदों के संग्रहण से अपर्याप्त निगरानी और नियंत्रण का पता चलता है।

3.17.7 निष्कर्ष

अनुमोदित वार्षिक कार्ययोजना के आधार पर खरीद योजनाओं को तैयार नहीं किया गया था, जबकि उपयोक्ता डिवीजनों में कार्यान्वयन हेतु वास्तविक रूप से आवश्यक सामग्री के मूल्य को ध्यान में न रखते हुए एम एंड पी डिवीजनों के निपटान पर निधि बेतरतीब ढंग से प्रदान की गई थी। स्टोर की खरीद के लिये अनुचित योजना और निर्दिष्ट प्रक्रियाओं/ निर्देशों की अननुपालना के परिणामस्वरूप धन अवरोधन, विचलन और निष्फल व्यय हुआ। अग्रिम भुगतानों के प्रति प्रतिक्रिया आपूर्तियों द्वारा योजनाओं, जिसके लिए सामग्री की मांग की गई थी; को प्रभावित करने का जोखिम था। स्टोर के प्रत्यक्ष सत्यापन न किये जाने, मैटिरियल-एट-साईट लेखा की निगरानी न करने, अनुपयोगी और अचल भंडारण मदों के संग्रहण से अपर्याप्त निगरानी और नियंत्रण का पता चलता है।

मामले को अगस्त 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

3.18 जल आपूर्ति योजनाओं पर निष्फल व्यय

तीन अन्योन्याश्रित जल आपूर्ति योजनाओं के चालू करने की अनुचित योजना और इन योजनाओं के लिए स्रोत को टैप करने की विफलता से इन योजनाओं पर ₹4.82 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया।

किशतवार टाऊन और इसके आस पास के गांवों में जल की बढ़ती मांग को पूरा करने के उद्देश्य से, कार्यकारी अभियंता (ईई), जन-स्वास्थ्य अभियांत्रिकी (पीएचई) डिवीजन, किशतवार ने त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम (एआरडब्ल्यूएसपी) पुनः नामकरण¹³⁵ करने के बाद राष्ट्रीय ग्रामीण पेय जल कार्यक्रम (एनआरडीडब्ल्यूपी) के अंतर्गत क्रमशः ₹10.31 करोड़, ₹5.46 करोड़ और ₹0.85 करोड़ की अनुमानित लागत पर लच्छदायाराम, मंडल और हुल्लर में तीन जल आपूर्ति योजनाओं (डब्ल्यूएसएस) का (नवम्बर 2008 और मार्च 2011 में) प्रस्ताव रखा। एक सामान्य स्रोत के रूप में

¹³⁵ 2011 से

नाईगढ़ नाल्हा के साथ अन्योन्याश्रित¹³⁶ योजनाएं थीं और पांच वर्षों के अंदर पूरी की जानी थी।

ईई पीएचई डिवीजन, किशतवार के रिकॉर्डों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि डब्ल्यूएसएस लच्छदायारम में 2006-13 के दौरान ₹1.86 करोड़¹³⁷ का व्यय किया गया था। यद्यपि, 30 किमी. ग्रेविटी मेन बिछाने के लक्ष्य के प्रति, केवल 4.66 कि.मी. (16 प्रतिशत) ही बिछाई गई और योजना का आगे का कार्य रोक दिया गया। डिवीजन ने 2006-17 के दौरान डब्ल्यूएसएस मंडल पर ₹2.11 करोड़¹³⁸ और 2006-13 के दौरान डब्ल्यूएसएस हुल्लर पर ₹0.85 करोड़¹³⁹ का व्यय किया गया। चूँकि तीनों जल आपूर्ति योजनाएं अन्योन्याश्रित थी, तथापि, डब्ल्यूएसएस लच्छदायारम में कार्य रुकने के कारण, स्रोत को टैप नहीं किया जा सका। इस प्रकार, निर्माण कार्य परियोजनाओं पर किया गया ₹4.82 करोड़¹⁴⁰ का व्यय निष्फल हो गया।

इसे इंगित किये जाने पर, ईई, पीएचई डिवीजन, किशतवार ने (अक्टूबर 2016 में) कहा कि स्रोत से 4.66 किमी. की पाईप लाईन बिछाई जानी थी परन्तु 2013-14 से निधि उपलब्ध नहीं कराई गई थी और परियोजना पूरी नहीं की जा सकी। इसके अतिरिक्त (मई 2017/ अगस्त 2017 में) यह कहा गया कि जैसा कि कमिश्नर सचिव ने इंगित किया था डब्ल्यूएसएस लच्छदायारम को इसके ग्रेविटी मेन के निर्माण कार्य के कार्यान्वयन में कुछ खामियां होने के कारण रोक दिया गया था, इसे अब सुधार दिया गया है और अनुमोदित योजना 2017-18 में योजना को प्रस्तावित किया गया है। तथ्य यह है कि निर्माण कार्य योजना लगभग चार वर्षों तक रुकी हुई थी जिसने अन्य दो योजनाओं को प्रभावित किया और परिणामस्वरूप व्यय निष्फल हो गया।

मामले को जून 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

¹³⁶ (i) डब्ल्यूएसएस लच्छदायारम के अंतर्गत, तीनों योजनाओं के लिए 200 मिमी/150 मिमी व्यास का एक सामान्य ग्रेविटी मुख्य अन्य संबद्ध कार्यों के अलावा निर्धारित किया जाना था (ii) डब्ल्यूएसएस मंडल को 25,000 गैलन प्रति घंटा (जीपीएच) और संबद्ध कार्यों के सामान्य फिल्डेशन संयंत्र की लागत वहन करनी थी। (iii) डब्ल्यूएसएस हुल्लर को 17 नं. विभिन्न इलाकों में सार्वजनिक आपूर्ति और 50,000 गैलन के जलाशय के निर्माण की लागत वहन करनी थी जो बर्वार, चेरहर और हंगल के अन्य जलाशयों के लिए एक सहायक जलाशय के रूप में कार्य करेगा

¹³⁷ 2006-07: ₹ तीन लाख; 2007-08: ₹4.88 लाख; 2008-09: ₹17.72 लाख; 2009-10: ₹69.99 लाख; 2010-11: ₹35 लाख; 2011-12: ₹37 लाख; 2012-13: ₹18 लाख

¹³⁸ 2006-07: ₹ तीन लाख; 2007-08: ₹ पांच लाख; 2008-09: ₹14.45 लाख; 2009-10: ₹63.83 लाख; 2010-11: ₹14.11 लाख; 2011-12: ₹36.18 लाख; 2012-13: ₹13.82 लाख; 2013-14: ₹17.93 लाख; 2014-15: ₹18 लाख; 2015-16: ₹14 लाख; 2016-17: ₹11.18 लाख

¹³⁹ 2006-07: ₹5.95 लाख; 2007-08: ₹1.42 लाख; 2008-09: ₹16.98 लाख; 2009-10: ₹21.22 लाख; 2010-11: ₹24.03 लाख; 2011-12: ₹14.78 लाख; 2012-13: ₹0.62 लाख

¹⁴⁰ डब्ल्यू एस एस लच्छदायारम: ₹1.86 करोड़; डब्ल्यूएसएस मंडल: ₹2.11 करोड़; डब्ल्यूएसएस हुल्लर: ₹0.85 करोड़

3.19 निष्फल व्यय

चयनित साईट पर बिना किसी वैज्ञानिक सर्वेक्षण या केंद्रीय भूमिगत जल बोर्ड से परामर्श किये बोर वैलज की ड्रिलिंग के परिणामस्वरूप असफल बोर, जिनसे जल प्राप्त नहीं हो सका, पर ₹7.86 करोड़ का निष्फल व्यय।

जम्मू डिवीजन में ₹14.36 करोड़ के बोर वैल जो न ही केंद्रीय भूमिगत जल बोर्ड (सीजीडब्ल्यूबी) में चयनित थे; न ही किसी सर्वेक्षण के आधार पर थे, के अवैज्ञानिक निर्माण के संबंध में 31 मार्च 2013 के समाप्त वर्ष हेतु भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की रिपोर्ट “राष्ट्रीय ग्रामीण पेय जल कार्यक्रम” पर निष्पादन लेखापरीक्षा के पैरा 2.2.9.13 में इसे इंगित किया था।

भूमिगत जल ड्रिलिंग डिवीजन, जम्मू के रिकॉर्डों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से (जनवरी 2017) ज्ञात हुआ कि लेखापरीक्षा आपत्तियों के बावजूद, चयनित साईटों के जल भूवैज्ञानिक आंकड़े के आधार पर किसी वैज्ञानिक सर्वेक्षण या सीजीडब्ल्यूबी से परामर्श किये बिना ही 2013-14 से 2016-17 के दौरान 2,883¹⁴¹ साईटों पर डिवीजन ने ड्रिलिंग कार्य शुरू कर दिया। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि, उक्त अवधि के दौरान ड्रिल की गई 372¹⁴² स्थानों/ साईटों (13 प्रतिशत) पर जल प्राप्त नहीं हुआ और उन पर ₹7.86 करोड़ का व्यय करने के बाद उन्हें निष्फल घोषित कर दिया गया, जिससे इन बोरवैल की ड्रिलिंग पर किया गया व्यय निष्फल हो गया।

उपर्युक्त को इंगित किये जाने पर, कार्यकारी अभियंता ने (जनवरी 2017 में) कहा कि जन प्रतिनिधियों¹⁴³ द्वारा पहचानी गई साईट पर तथा लोगों की मांग के अनुसार बोरिंग की गई थी। यह भी कहा गया था कि सीजीडब्ल्यूबी से संभाव्यता रिपोर्ट केवल एक ट्यूबवैल की ड्रिलिंग के मामले में प्राप्त की गई थी जबकि हैंडपंप की ड्रिलिंग पिछले अनुभवों तथा स्थानीय जानकारियों के आधार पर की गई थी। यह भी बताया गया था (अगस्त 2017) कि साईट की पहचान करने में डिवीजन की कोई भूमिका नहीं थी और विगत तीन वर्षों से औसत विफलता दर 10 से 15 प्रतिशत थी जो नगण्य थी। उत्तर तर्कपूर्ण नहीं है क्योंकि चयनित साईटों पर वैज्ञानिक सर्वेक्षण के न किये जाने के परिणामस्वरूप लगातार अपर्याप्त जल स्तर साईटों पर ड्रिलिंग कार्य किया जा रहा था जिसके कारण बोर जल रहित थे और ₹7.86 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया। मामले को जून 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

¹⁴¹ 2013-14: 983; 2014-15: 950; 2015-16: 602; 2016-17: 348

¹⁴² 2013-14: 127; 2014-15: 114; 2015-16: 82; 2016-17: 49

¹⁴³ एमएलए, एमएलसी और एमपी

लोक निर्माण (सड़क और भवन) विभाग

3.20 अपूर्ण सड़कें और भवन

अवधि के दौरान निर्मित की गई किसी सड़क और भवन का कोई डेटा विभाग द्वारा नहीं रखा गया था और सड़कों के निर्माण में जीओ मैपिंग शुरू नहीं की गई थी। 244 सड़क निर्माण कार्यों, जिन पर ₹284.33 करोड़ का व्यय किया गया था, वे विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के बिना ही निर्मित की गई थी। राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड)/ केंद्रीय सड़क निधि (सीआरएफ) के अंतर्गत किये गये निर्माण कार्यों के संबंध में ₹53.97 करोड़ के इंप्लेटिड उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किये गये। 2005-06 से 2012-13 के दौरान नाबार्ड के अंतर्गत संस्वीकृत 568 सड़क निर्माण कार्यों पर ₹1,680.24 करोड़ की अनुमानित लागत के प्रति ₹1,373.72 करोड़ का व्यय किया गया, जो अब भी अपूर्ण थे। नमूना जांच में, यह देखा गया कि भूमि विवाद/ वन मंजूरी/ निधियों के विचलन/ राज्य शेयर न होने/ कम शेयर होने के कारण 173 सड़क निर्माण कार्य पूरे नहीं किये जा सके। 12 भवन निर्माण कार्य जिन पर ₹19.26 करोड़ का व्यय किया जा चुका था, वे कार्य शुरू होने से लेकर चार से नौ वर्षों तक के बीच की अवधि तक अपर्याप्त निधियों के कारण रुके हुये थे।

3.20.1 प्रस्तावना

राज्य में सड़क, भवन और पुल जैसी आधारभूत संरचनाओं के निर्माण और अनुरक्षण का उत्तरदायित्व लोक निर्माण (सड़क और भवन, आर एंड बी) विभाग पर है। विभाग केंद्रीय सड़क निधि (सीआरएफ), राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड), प्रधान मंत्री पुनः निर्माण योजना (पीएमआरपी), सीमा क्षेत्र विकास योजना (बीएडीपी), प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना (पीएमजीएसवाई) के साथ-साथ जिला योजना/ राज्य योजना के अंतर्गत निर्माण कार्यों की विभिन्न संस्वीकृत परियोजनाओं को कार्यान्वित करता है। विभाग राज्य के अन्य विभागों की ओर से भी भवन निर्माण कार्य का कार्य करता है।

राज्य योजना/ राज्य सैक्टर, नाबार्ड और सीआरएफ (सड़क निर्माण कार्य¹⁴⁴) के अंतर्गत परियोजनाओं के कार्यान्वयन में लागू प्राधिकरणों के साथ अनुपालना और विभाग की कुशलता और प्रभावकारिता का आंकलन करने के लिए लेखापरीक्षा की गई।

मार्च 2016 तक, सीआरएफ/ नाबार्ड/ राज्य योजना/ राज्य सैक्टर के अंतर्गत राज्य में 1,234 अपूर्ण सड़क निर्माण कार्य तथा 56 अपूर्ण भवन निर्माण कार्य¹⁴⁵ थे।

¹⁴⁴ पीएमजीएसवाई, पीएमआरपी और बीएडीपी के तहत विभाग द्वारा निष्पादित की जा रही परियोजनाओं को इस लेखापरीक्षा में शामिल नहीं किया गया था

¹⁴⁵ जम्मू डिवीजन: राज्य योजना सड़कें: 677; इमारतें: 6; सीआरएफ: 11 सड़कें (स्रोत: वित्त लेखा); नाबार्ड: 207; सड़कें और अन्य इमारतें: 8; कश्मीर डिवीजन: राज्य योजना सड़कें: 30; सीआरएफ: 5 सड़कें; नाबार्ड: 304 सड़कें और अन्य इमारतें: 42

कमिश्नर सचिव, लोक निर्माण (आर एंड बी) विभाग, मुख्य अभियंता (जम्मू) और राज्य के 22 जिलों में से आठ जिलों¹⁴⁶ की 41 उपयोक्ता डिवीजनों में से 18¹⁴⁷ के रिपोर्टों के आधार पर लेखापरीक्षा की गई (जनवरी 2017 से मई 2017)। 1,234 अपूर्ण सड़क निर्माण कार्यों¹⁴⁸ में से, 615 सड़क निर्माण कार्यों¹⁴⁹ की नमूना जांच की गई थी। इसके अलावा, 56 अपूर्ण भवन निर्माण कार्यों में से 15 भवन निर्माण कार्यों की लेखापरीक्षा में नमूना जांच की गई थी।

लेखापरीक्षा परिणाम की नीचे चर्चा की गई है:

3.20.2 योजना

3.20.2.1 योजना का प्रारूपण

भारतीय सड़क कांग्रेस दिशानिर्देश सभी निवासस्थलों के लिए विस्तृत डेटा बेस तैयार करते हुए ग्रामीण सड़क और मुख्य रूप से कंप्यूटर वातावरण में सभी प्रकार की सड़क ओर ट्रैक के मौजूदा नेटवर्क के लिए मास्टर योजना की तैयारी परिकल्पित करते हैं। इस उद्देश्य हेतु, क्षेत्रीय सर्वेक्षण द्वारा जिला, ब्लॉक और निवासस्थल स्तर पर उपलब्ध सभी जानकारियां एकत्र किया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- डिवीजनों द्वारा कोई मास्टर प्लान तैयार नहीं किया गया था। भावी योजना की तैयारी के लिए उपलब्धता और मांग के बीच अंतर निर्धारण के लिए कोई आधारभूत सर्वेक्षण नहीं किया गया था। बिना किसी आधारभूत सर्वेक्षण के वार्षिक योजनाएं तैयार की गई थीं।
- विभाग ने नियोजित निर्माण कार्य के प्रति निर्माण कार्य की मैपिंग हेतु कोई तंत्र विकसित नहीं किया था और सड़क के निर्माण में जीओ मैपिंग भी शुरू नहीं की

¹⁴⁶ जम्मू डिवीजन: जम्मू, राजौरी, पुंछ और कठुआ; कश्मीर डिवीजन: अनंतनाग, बारामूला, बांदीपुरा और कुपवाड़ा जिलों का वर्ष 2014-15 से 2016-17 तक की अवधि को कवर करने वाली अधूरी सड़क परियोजनाओं के कुल व्यय के रूप में आकार माप के साथ प्रतिस्थापन रहित आकार के संभाव्यता अनुपात (पीपीएसडब्ल्यूओआर) से चयन किया गया

¹⁴⁷ जम्मू जिले के पीडब्ल्यूडी निर्माण प्रभाग-I, II और III, राजौरी जिले के लोक निर्माण विभाग (आर एंड बी) डिवीजन नौशेरा और राजौरी, लोक निर्माण विभाग (आर एंड बी) डिवीजन पुंछ, कठुआ जिले के पीडब्ल्यूडी (आर एंड बी) डिवीजन कठुआ और बसोहली, बांदीपुरा जिला के आर एंड बी डिवीजन बांदीपुरा और विशेष उप-प्रभाग गुरेज, कुपवाड़ा जिले के आर एंड बी डिवीजन कुपवाड़ा और विशेष उप-प्रभाग तंगधार, अनंतनाग जिले के आर एंड बी डिवीजन खनाबल, काजीगुंड और वैल्यू और बारामूला जिले के आर एंड बी डिवीजन बारामूला, सोपोर और उरी

¹⁴⁸ राज्य क्षेत्र: 707; नाबार्ड/ सीआरएफ:527

¹⁴⁹ राज्य क्षेत्र: 442; नाबार्ड/ सीआरएफ:173

गई थी। इस प्रकार, लेखापरीक्षा को यह स्पष्ट नहीं है कि सड़क का निर्माण और मरम्मत (एम एंड आर) कार्य कैसे नियोजित किये गए और कैसे पूरे किये गए।

उत्तर में, नमूना जांच की गई डिवीजनों के कार्यकारी अभियंताओं (ईई) ने कहा कि डिवीजन स्तर पर कोई योजना डेटाबेस/ भावी योजना नहीं बनाई गई है और उक्त उच्चतर प्राधिकारियों द्वारा बनाई जाते हैं। सड़क और भवनों के डेटाबेस के संबंध में, ईई ने सूचित किया कि उच्चतर प्राधिकारियों से ऐसे कोई निर्देश प्राप्त नहीं हुए थे।

तथ्य यह है कि यह अपेक्षित है कि सृजित परिसंपत्तियों के रिकॉर्ड अनुरक्षित करने के लिए और उत्तरदायित्व सुनिश्चित करने के लिए जीओ मैपिंग और आवधिक एम एंड आर की योजना और कार्यान्वयन के लिए एक प्रणाली विभाग और डिवीजन द्वारा विकसित की जानी चाहिए।

3.20.2.2 विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) का तैयार न किया जाना और प्रशासनिक अनुमोदन (एए) प्रदान किए बिना सड़क निर्माण कार्यों का कार्यान्वयन

किसी विशिष्ट नियम या सरकार के आदेशों द्वारा कवर किये गये मामलों को छोड़कर जम्मू और कश्मीर (जे एंड के) वित्तीय संहिता 1 का पैरा 9.3 परिकल्पित करता है कि, कोई निर्माण कार्य आरंभ नहीं किया जाना चाहिए या इसके संबंध में कोई देयता नहीं होनी चाहिए जब तक कि (i) प्रत्येक मामले में उचित प्राधिकार से प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त न किया गया हो, (ii) व्यय को प्राधिकृत करने वाले सक्षम प्राधिकारी से विशेष या सामान्य संस्वीकृति प्राप्त न की गई हो (iii) पूर्ण ब्यौरे जैसे सभी मर्दों की सारणी, मात्रा, दर, लागत, ड्राईंग्स, विशिष्टताएं, दर विश्लेषण आदि द्वारा समर्थित उचित विवरण सहित डिजाईन और अनुमान को सक्षम प्राधिकारी से संस्वीकृति प्राप्त की न गई हो।

लेखापरीक्षा ने चयनित जिलों में राज्य योजना के 442 सड़क निर्माण कार्यों की नमूना जांच की जिसे नीचे तालिकाबद्ध किया गया है:

तालिका-3.20.1: विस्तृत परियोजना रिपोर्टों के बिना सड़क निर्माण कार्यों का कार्यान्वयन

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	जिले का नाम	लेखापरीक्षा के लिए चयनित परियोजनाओं की कुल संख्या	परियोजनाएं जिनके लिए डीपीआर तैयार की गई थी	परियोजनाएं जिनके लिए डीपीआर तैयार नहीं की गई थी	किया गया व्यय ¹⁵⁰
1.	जम्मू	136	5	131	229.81
2.	राजौरी	138	82	56	24.04

¹⁵⁰ जम्मू, राजौरी, पुंछ और कठुआ जिलों के संबंध में मार्च 2016 तक तथा अनंतनाग और बारामूला जिलों के लिए दिसंबर 2016 तक होने वाला खर्च

क्र. सं.	जिले का नाम	लेखापरीक्षा के लिए चयनित परियोजनाओं की कुल संख्या	परियोजनाएं जिनके लिए डीपीआर तैयार की गई थी	परियोजनाएं जिनके लिए डीपीआर तैयार नहीं की गई थी	किया गया व्यय ¹⁵⁰
3.	पुंछ	102	91	11	3.99
4.	कठुआ	59	20	39	20.48
5.	अनंतनाग	03	शून्य	03	4.69
6.	बारामूला	04	शून्य	04	1.32
	कुल	442	198	244	284.33

यह पाया गया था कि 244 सड़क निर्माण कार्य बिना डीपीआर के पूरे किये गये थे जिन पर ₹284.33 करोड़ का व्यय किया गया था। यह भी अवलोकन किया गया था कि सभी 442 सड़क निर्माण कार्य सक्षम प्राधिकारियों द्वारा प्रशासनिक रूप से अनुमोदित नहीं किये गये थे। इस प्रकार, एए और डीपीआर के बिना सड़क निर्माण कार्य करवाया जाना न केवल अनियमित था अपितु समय और लागत बढ़ जाने का और अपर्याप्त/ गलत अनुमान के कारण निर्माण कार्य बीच में छोड़ दिए जाने का भी जोखिम था जैसा कि आगे आने वाले पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

उत्तर में, डिवीजनों की नमूना जांच की गई डिवीजनों के ईई ने कहा कि इन निर्माण कार्यों की अनुमानित लागत तैयार की गई थी और उच्चतर प्राधिकारियों को भेजी गई थी। तदनुसार उच्चतर प्राधिकारियों ने निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन के लिए निधि की मंजूरी दी। तथापि, इन निर्माण कार्यों के डीपीआर तैयार नहीं किये गये थे। उत्तर तर्कपूर्ण नहीं है क्योंकि डीपीआर/ एए के अभाव में निर्माण कार्यों का कार्यान्वयन, जैसा कि लेखापरीक्षा में पाया गया, जे एंड के वित्तीय संहिता के प्रावधानों का उल्लंघन था और इन पर कार्यकारी एजेंसियों के अवांछनीय निर्णय का जोखिम बना रहा जिसके परिणामस्वरूप समय और लागत बढ़ गई।

इस प्रकार, विभाग और डिवीजन सृजित परिसंपत्तियों के डेटाबेस अनुरक्षित किये बिना और डीपीआर तथा एए के बिना, पर्याप्त योजना के अभाव में सड़क परियोजनाएं कार्यान्वित कर रही हैं।

3.20.3 वित्तीय प्रबंधन

2014-15 से 2016-17 की अवधि के दौरान राज्य क्षेत्र और नाबार्ड ऋण के अंतर्गत निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन के लिए निधियों की स्थिति नीचे दर्शाई गई है:

तालिका-3.20.2: निधियों की उपलब्धता और उपयोगिता

(₹ करोड़ में)

निधियों के स्रोत	2014-15			2015-16			2016-17		
	प्राप्ति	उपयोग	अप्रयुक्त (प्रतिशत)	प्राप्ति	उपयोग	अप्रयुक्त (प्रतिशत)	प्राप्ति	उपयोग	अप्रयुक्त (प्रतिशत)
सड़क									
राज्य क्षेत्र	461.49	305.38	156.11 (34)	461.78	362.61	99.17 (21)	448.75	440.21	8.54 (2)
शहर और कस्बे	-	-	-	220.92	220.92	-	100.00	100.00	-
पर्यटक और गंतव्य	-	-	-	49.33	49.33	-	-	-	-
नाबार्ड	267.37	149.24	118.13 (44)	267.37	172.89	94.48 (35)	324.00	213.54	110.46 (34)
इमारत									
गैर-कार्यात्मक इमारतें	4.50	4.50	-	14.78	14.78	-	12.50	12.47	0.03 (0.24)
कुल	733.36	459.12	274.24 (37)	1014.18	820.53	193.65 (19)	885.25	766.22	119.03 (13)

(स्रोत: प्रशासनिक विभाग द्वारा उपलब्ध कराया गया डेटा)

यह पाया गया है कि 2014-17 की अवधि के दौरान 13 से 37 प्रतिशत के बीच निधि की काफी मात्रा अप्रयुक्त बची रही जो खराब वित्तीय प्रबंधन को दर्शाती है और जिसके कारण परियोजनाएं अपूर्ण रही। सहायक निदेशक (योजना), पीडब्ल्यू (आर एंड बी) विभाग द्वारा विभिन्न बाधाओं जैसे वन मंजूरी में विलम्ब, भूमि विवाद, स्थानीय समस्याएं, संरेखण समस्याएं और सितम्बर 2014 में बाढ़ आदि को निधि के प्रयोग न किये जाने को जिम्मेवार बताया (सितम्बर 2017)। अप्रयुक्त निधि को वापस सौंपे जाने के कुछ मामलों पर नीचे चर्चा की गई है।

जम्मू और कठुआ जिलों में, 20 चालू निर्माण कार्यों के बावजूद ₹9.73 करोड़ (55 प्रतिशत) (2016-17 के दौरान प्रदत्त ₹17.84 करोड़ की राशि में से) की राशि को वापस सौंपा गया, जिन पर ₹67.59 करोड़ की अनुमानित लागत के प्रति ₹17.83 करोड़ व्यय किया जा चुका था; जो कि मार्च 2017 तक भी अपूर्ण थी।

उत्तर में, कार्यकारी अभियंता (ईई), कठुआ और बसोहली ने कहा कि वर्ष के अंत में निधि की प्राप्ति और कार्य की धीमी गति निधि वापस सौंपे जाने का मुख्य कारण था।

लेखापरीक्षा में सभी 615 सड़क निर्माण कार्यों की नमूना जांच में से, 462 सड़क निर्माण कार्य एक वर्ष से तीन वर्षों तक की अवधि के बीच, 116 सड़क निर्माण कार्य

चार से छः वर्षों तक की अवधि के बीच, 34 सड़क निर्माण कार्य छः वर्षों से अधिक की अवधि के बीच से अपूर्ण थे और इन सभी पर समय और लागत बढ़ रही थी। इस प्रकार, निधि की अप्रयुक्तता और वापस सौंपे जाने का विभिन्न सड़क नेटवर्क के कार्यान्वयन पर प्रभाव पड़ा।

3.20.3.1 गलत उपयोगिता प्रमाण पत्र (यूसी)

सड़कों और पुलों की संरचना को सुधारने के लिए निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन में राज्य सरकार द्वारा किये गये व्यय के प्रस्तुतीकरण पर नाबार्ड/ सीआरएफ के अंतर्गत निधि प्रदान की जाती है। इस प्रकार वितरित की गई निधि व्यय के विवरण की राशि तक ही सीमित होगी। इस प्रकार, उन वास्तविक प्रयुक्त या विस्तारित राशि से अधिक व्यय की गई राशि के लिए दिया गया उपयोगिता प्रमाण-पत्र (यूसी) अनियमित है।

10 डिवीजनों¹⁵¹ के रिकॉर्डों की नमूना जांच से पता चला कि पूर्ण व्यय किये बिना, उच्चतर प्राधिकारियों को इंप्लेटिड यूसी प्रस्तुत किये गये थे। दिसम्बर 2016 से फरवरी 2017 के दौरान नाबार्ड के अंतर्गत ₹83.39 करोड़ और सीआरएफ के अंतर्गत ₹3.59 करोड़ के किये गये व्यय के प्रति, डिवीजनों ने क्रमशः ₹135 करोड़ तथा ₹5.95 करोड़ के यूसी प्रस्तुत किये थे। यह अन्य निर्माण कार्यों/ योजनाओं जिनके लिए डिवीजनों द्वारा यूसी प्रस्तुत किये गये थे; पर निधियों का विचलन/ उपयोगिता की ओर संकेत है क्योंकि नामित योजनाएं भूमि विवाद, वन मंजूरी, अन्य कारण आदि के कारण धीमी गति से कार्यान्वित की गई थीं और यूसी भी विचलित निधि हेतु प्रस्तुत किये गये थे।

यद्यपि मुख्य अभियंता, पीडब्ल्यूडी (आर एंड बी) जम्मू ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा (जुलाई 2017) कि अधिक यूसी अतिरिक्त नाबार्ड ऋण प्राप्त करने के लिए नाबार्ड प्राधिकारियों को प्रस्तुत किये गये थे। इस प्रकार, गलत यूसी केवल नाबार्ड ऋण प्राप्त करने के लिए प्रस्तुत किये गये थे।

3.20.4 सड़क निर्माण कार्यों/ योजनाओं का कार्यान्वयन

3.20.4.1 नाबार्ड के अंतर्गत सड़क निर्माण कार्यों/ योजनाओं की स्थिति

विभाग; नाबार्ड के अंतर्गत संस्वीकृत सड़क निर्माण कार्यों/ योजनाओं को देखता है। 2005-06 से 2016-17 के दौरान नाबार्ड के ग्रामीण संरचना विकास निधि (आरआईडीएफ) XI से XXII (XVII और XIX को छोड़कर) के अंतर्गत किये गये सड़क परियोजनाओं की स्थिति को नीचे तालिका में दिया गया है:

¹⁵¹ जम्मू प्रांत के निर्माण प्रभाग-III, जम्मू, पीडब्ल्यूडी डिवीजन नौशेरा और राजौरी; कश्मीर प्रांत के काजीगुंड, बारामूला, सोपोर, उड़ी, कुपवाड़ा, तंगधार और बांदीपुरा

तालिका-3.20.3: राज्य में नाबार्ड के अंतर्गत किये गये सड़क निर्माण कार्यों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	मंजूरी का वर्ष	आरआईडी एफ	कुल योजनाएं			पूर्ण की गई योजनाएं			अधूरी योजनाएं		
			सं.	लागत	व्यय	सं.	लागत	व्यय	सं.	लागत	व्यय
1.	2005-06	XI	01	2.44	2.44	00	0.00	0.00	01	2.44	2.44
2.	2006-07	XII	105	291.31	280.80	65	137.68	137.25	40	153.63	143.55
3.	2007-08	XIII	103	245.72	235.49	53	106.86	105.50	50	138.86	129.99
4.	2008-09	XIV	157	291.96	271.83	47	59.67	58.92	110	232.29	212.91
5.	2009-10	XV	76	209.20	172.02	09	12.87	12.26	67	196.33	159.76
6.	2010-11	XVI	264	795.39	612.57	38	72.29	68.15	226	723.10	544.42
7.	2012-13	XVIII	81	245.60	191.46	07	12.01	10.81	74	233.59	180.65
कुल		XI से XVIII	787	2,081.62	1,766.61	219	401.38	392.89	568	1,680.24	1,373.72
8.	2014-15	XX*	54	241.64	83.88	00	0.00	0.00	54	241.64	83.88
9.	2015-16	XXI*	85	323.80	0.00	00	0.00	0.00	85	323.80	0.00
10.	2016-17	XXII*	106	336.73	0.00	00	0.00	0.00	106	336.73	0.00
कुल योग			1,032	2,983.79	1,850.49	219	401.38	392.89	813	2,582.41	1,457.60

* योजनाएं तीन वर्षों की पूर्णता अवधि के अंतर्गत थीं।

राज्य भाग के 10 प्रतिशत सहित आरआईडीएफ XI से XVIII (2005-06 से 2012-13¹⁵²) के अंतर्गत संस्वीकृत 787 सड़क निर्माण कार्यों में से, 219 सड़क निर्माण कार्यों (28 प्रतिशत) का निर्माण पूर्णतः पूरा किया जा चुका था और 568 सड़क निर्माण कार्य (72 प्रतिशत) जिन पर ₹1,680.24 करोड़ की लागत के प्रति ₹1,373.72 करोड़ (82 प्रतिशत) का व्यय किया जा चुका था, वे नाबार्ड के अंतर्गत आने वाली योजनाओं को तीन वर्षों की अवधि तक पूरा किये जाने के तथ्य के बावजूद मार्च 2017 तक अपूर्ण थीं।

नमूनाकृत जिलों में 2005-06 से 2016-17 के दौरान नाबार्ड के अंतर्गत सड़क निर्माण कार्यों/ योजनाओं की स्थिति को नीचे दर्शाया गया है।

तालिका-3.20.4: नाबार्ड के अंतर्गत आने वाले सड़क निर्माण कार्यों की जिला-वार स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	जिले का नाम	कुल योजनाएं			पूर्ण की गई योजनाएं			अधूरी योजनाएं		
		सं.	लागत	व्यय	सं.	लागत	व्यय	सं.	लागत	व्यय
1.	जम्मू	122	236.85	176.50	67	100.47	97.55	55	136.38	78.95
2.	राजौरी	81	221.18	136.91	12	26.12	25.68	69	195.06	111.23
3.	पुंछ	56	179.98	131.10	08	16.29	15.77	48	163.69	115.33
4.	कठुआ	54	182.38	125.33	19	41.74	40.64	35	140.64	84.69

¹⁵² 2014-15 से 2016-17 तक शुरू की गई 245 योजनाएं तीन वर्ष की पूर्णता अवधि के भीतर हैं

क्र. सं.	जिले का नाम	कुल योजनाएं			पूर्ण की गई योजनाएं			अधूरी योजनाएं		
		सं.	लागत	व्यय	सं.	लागत	व्यय	सं.	लागत	व्यय
5.	अनंतनाग	69	159.33	85.44	10	10.78	10.70	59	148.55	74.74
6.	बारामूला	92	236.59	122.23	15	17.29	17.15	77	219.30	105.08
7.	कुपवाड़ा	60	145.50	79.88	02	1.51	1.51	58	143.99	78.37
8.	बांदीपुरा	27	91.73	64.20	00	0.00	0.00	27	91.73	64.20
		561	1,453.54	921.59	133	214.20	209.00	428	1,239.34	712.59

यह पाया गया था कि आरआईडीएफ XI से XXII (2005-06 से 2016-17) के अंतर्गत संस्वीकृत 561 सड़क निर्माण कार्यों में से, 133 सड़क निर्माण कार्यों (24 प्रतिशत) का निर्माण पूर्णतः पूरा किया गया था। इसके अतिरिक्त यह अवलोकन किया गया कि 2005-06 से 2012-13¹⁵³ के दौरान ₹862.67 करोड़ की अनुमानित लागत पर 323 सड़क निर्माण कार्यों (71 प्रतिशत) शुरू किये गये थे, जिन पर ₹694.63 करोड़ (81 प्रतिशत) का व्यय किया जा चुका था; वे मार्च 2017 तक भी पूरे नहीं किये गये थे।

उत्तर में नमूना जांच की गई डिवीजनों के ईई ने कहा कि यहां तक जहां पर नाबाई के अंतर्गत पर्याप्त निधि उपलब्ध थीं, वहां पर भी विभिन्न कारणों जैसे भूमि/ संरचना विवाद, न्यायिक मामलों और वन मंजूरी के अभाव और विवाद सुलझाने के लिए किये गये प्रयासों के अभाव के कारण सड़क निर्माण कार्य अपूर्ण थे। उत्तर तर्क पूर्ण नहीं हैं क्योंकि विभाग को निर्माण कार्यों को आरंभ करने से पहले तथा ऋण लेने से पहले संबंधित तिमाही के लिए बाधारहित भूमि और आवश्यक मंजूरी सुनिश्चित करनी होती है।

मार्च 2017 तक 323 अपूर्ण सड़क निर्माण कार्यों में से, 173 सड़क निर्माण कार्यों की लेखापरीक्षा ने नमूना जांच की और पाया कि योजना के चरण आरआईडीएफ XII से XVIII के अंतर्गत ₹468.76 करोड़ की संस्वीकृत लागत पर 2005-06 से 2012-13 के दौरान कार्यान्वित किये गये सड़क निर्माण कार्य भूमि विवाद/ क्षतिपूर्ति, वन मंजूरी, राज्य शेयर का कम भाग, लागत बढ़ने आदि के कारण निर्दिष्ट अवधि में पूरे नहीं किये जा सके। दो से आठ वर्षों के विलम्ब और ₹407.97 करोड़ के व्यय किये जाने के बाद भी, इन सड़क निर्माण कार्यों/ योजनाओं को मार्च 2017 तक भी पूरा नहीं किया जा सका था, जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

¹⁵³ 2014-15 से 2016-17 के दौरान शुरू की गई 105 योजनाएं जिन पर ₹376.67 करोड़ की स्वीकृत लागत के प्रति ₹17.96 करोड़ रुपये का व्यय किया गया था वे तीन वर्षों की समाप्ति की अवधि के भीतर है।

तालिका-3.20.5: नाबार्ड के अंतर्गत आने वाले अपूर्ण सड़क निर्माण कार्यों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

निर्माण कार्यों की सं.	संस्वीकृत लागत	मार्च 2017 तक किया गया व्यय	लेखापरीक्षा टिप्पणियां	विभाग का उत्तर
162	447.56	386.78	<p>86 सड़क निर्माण कार्यों के लिए ₹22.15 करोड़ के राज्य शेयर न देने के कारण और 76 सड़क निर्माण कार्यों के लिए ₹12.97 करोड़ के राज्य शेयर कम देने के कारण सड़क निर्माण कार्य अपूर्ण/ बंद पड़े रहे।</p> <p>इसके अतिरिक्त, राज्य शेयर न देने/ कम देने के साथ-साथ 36 सड़कों¹⁵⁴ के निर्माण कार्य दो से आठ वर्षों के बीच की अवधि हेतु भूमि विवाद/ वन मंजूरी के कारण रुके हुए थे, ₹7.52 करोड़ की सामग्री के विचलन के कारण 17 सड़क निर्माण कार्यों का कार्य प्रभावित हुआ और 14 सड़क निर्माण कार्यों की लागत बढ़ी जिनमें से सात सड़क निर्माण कार्यों के लिए संशोधित अनुमान निश्चित नहीं किये गये थे और शेष सात सड़क निर्माण कार्य, जिनको ₹6.05 करोड़ राशि की आवश्यकता थी, को अभी भी पूरा किया जाना था, इस तथ्य के बावजूद कि नाबार्ड के अंतर्गत कोई निधि उपलब्ध नहीं थी। इन 162 निर्माण कार्यों में से 2016-17 के दौरान 118 निर्माण कार्यों के संबंध में कोई निधि प्रदान नहीं की गई थी।</p>	<p>नमूना जांच की गई डिवीजनों के ईई ने कहा कि मामला समर्थित राज्य शेयर और बढ़ी हुई लागत वाली परियोजनाओं की पूर्णता के लिए अतिरिक्त निधि देने के लिए उच्चतर प्राधिकारियों को पहले ही सौंप दिया गया था। तथ्य यह है कि नाबार्ड निधि की उपलब्धता के बावजूद, विभाग खराब योजना, विवाद रहित भूमि, वन मंजूरी तथा राज्य सरकार द्वारा इसका हिस्सा जारी ना करने के कारण नामित परियोजनाओं को पूरा नहीं किया जा सका।</p>
02	3.65	3.65	<p>नामित परियोजनाओं के दायरे से बाहर अन्य निर्माण कार्यों के लिए खरीदी गई सामग्री को हस्तांतरित और अप्रयुक्त सामग्री की बुकिंग करते हुए ₹1.36 करोड़ के विचलन/ गलत उपयोग के कारण सड़क निर्माण कार्य अधूरे पड़े रहे।</p>	<p>नमूना जांच की गई डिवीजनों के ईई ने सूचित किया कि नियमितता के रूप में, डिवीजन थोक में मुख्य निर्माण सामग्री खरीदती है और उक्त सामग्री को ही डिवीजन में विभिन्न निर्माण कार्यों में प्रयुक्त किया गया था तथा हस्तांतरण प्रविष्टियों द्वारा समायोजित किया गया था।</p>

¹⁵⁴ भूमि विवाद: 16 निर्माणकार्य; वन मंजूरी: 20 निर्माणकार्य

निर्माण कार्यो की सं.	संस्वीकृत लागत	मार्च 2017 तक किया गया व्यय	लेखापरीक्षा टिप्पणियां	विभाग का उत्तर
				यद्यपि, तथ्य यह है कि डिवीजन परियोजना-वार आवश्यकताएं नहीं रख रही थीं और इसके बावजूद थोक खरीदी गई सामग्री को निश्चित परियोजनाओं के लिए उपयोग नहीं कर रही थी।
09	17.55	17.54	लागत बढ़ने के कारण जिसके लिए संशोधित अनुमान तैयार नहीं किये गये थे, छः से सात वर्षों के बीच की अवधि तक निर्माण कार्य रुके हुए थे।	नमूना जांच की गई। डिवीजनों के ईई ने कहा कि मामला बढ़ी हुई लागत वाली परियोजनाओं की पूर्णता के लिए अतिरिक्त निधि देने के लिए उच्चतर प्राधिकारियों को पहले ही सौंप दिया गया था। तथ्य यह है कि योजनाओं में संशोधन के लिए कोई प्रावधान योजना दिशानिर्देशों में परिकल्पित नहीं किये गये हैं क्योंकि नाबार्ड के अंतर्गत संस्वीकृत योजनाएं निर्दिष्ट अवधि और आबंटित निधि में ही पूरी की जानी होती है।
173	468.76	407.97		

इस प्रकार, विभाग ₹407.97 करोड़ का व्यय करने तथा एक से आठ वर्ष की उनकी लक्षित पूर्णता अवधि समाप्त होने के बावजूद 173 सड़क निर्माण कार्य पूरे करने में असफल रहा। इस असफलता का कारण भूमि विवाद, वन मंजूरी की कमी, राज्य शेयर का कम या कोई शेयर न देना, निधि का विचलन और समय तथा लागत का बढ़ना बताया गया।

3.20.5 राज्य योजना के अंतर्गत सड़क निर्माण कार्यो का कार्यान्वयन

मार्च 2017 तक 707 अपूर्ण सड़क निर्माण कार्यो में से, लेखापरीक्षा ने जम्मू डिवीजन में 435 सड़क निर्माण कार्यो की नमूना जांच की तथा पाया कि ₹945.59 करोड़ की अनुमानित लागत पर 2015-16 तक कार्यान्वयन के लिए सड़क निर्माण कार्य शुरू किये गये थे जिन्हें अपर्याप्त निधि/ भूमि विवाद/ क्षतिपूर्ति, वन मंजूरी आदि के कारण निर्दिष्ट अवधि में पूरा नहीं किया जा सका। एक से तीन वर्षों के विलम्ब और ₹341.49 करोड़ व्यय करने के बावजूद, मार्च 2017 तक भी इन सड़क निर्माण कार्यो/ योजनाओं को पूरा नहीं किया जा सका। लेखापरीक्षा ने 52 सड़क निर्माण कार्यो की विस्तृत नमूना जांच की जिसका विवरण नीचे तालिका में दिया गया है:

तालिका-3.20.6: राज्य योजना के अंतर्गत किये गये अपूर्ण सड़क निर्माण कार्यों की स्थिति
(₹ करोड़ में)

निर्माण कार्यों की सं.	संस्वीकृत लागत	मार्च 2017 तक किया गया व्यय	लेखापरीक्षा टिप्पणियां	विभाग का उत्तर
19	97.99	28.36	सड़क निर्माण कार्य आरंभ किये जाने की तिथि से एक से चार वर्षों के बीच की अवधि हेतु अपर्याप्त निधि/ भूमि विवाद/ भूमि क्षतिपूर्ति और वन मंजूरी के अभाव में रुके हुए थे (परिशिष्ट-3.20.1)।	मुख्य अभियंता, आर एंड बी, जम्मू ने कहा कि वित्तीय बाधाओं के कारण निर्माण कार्य पूरे नहीं किये जा सके। तथ्य यह है कि ये निर्माण कार्य अपनी संभावित पूर्णता तिथि से एक से चार वर्षों के बीतने के बावजूद भी पूरे नहीं किये जा सके।
33	127.61 176.21 (संशोधित)	137.36	सड़क निर्माण कार्यों को ₹127.61 करोड़ की अनुमानित लागत में पूरा नहीं किया जा सका और सड़क निर्माण कार्यों की लागत को ₹176.21 करोड़ तक संशोधित किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹48.60 करोड़ तक की लागत बढ़ गई जो अनुमानित लागत की छह से 253 प्रतिशत की रेंज तक थी (परिशिष्ट-3.20.2)। इसके अतिरिक्त, इन निर्माण कार्यों में बढ़ा हुआ समय दो से तीन वर्षों के बीच था।	उत्तर में, जम्मू जिले के दो ईई ¹⁵⁵ ने कहा कि अपर्याप्त निधि के कारण निर्दिष्ट समय में निर्माण कार्य पूरा नहीं किया जा सका। सामग्री और श्रम की लागत में वृद्धि के साथ, निर्माण कार्यों को पूरा करने के लिए निर्माण कार्यों की लागत संशोधित की गई थी। इस तथ्य के मद्देनजर उत्तर देखा जाना चाहिए कि पूर्ण वित्तीय और नियंत्रण प्रबंधन सिद्धांतों के अनुसार, कार्यान्वयन हेतु आरंभ किये गये सभी निर्माण कार्य निर्दिष्ट समय में और अनुमोदित लागत में किये जाने थे ताकि योजना के लाभ लोगों तक पहुँच सके।
52	274.20	165.72		

इस प्रकार, राज्य सरकार परियोजनाएं निधियों की अपर्याप्त उपलब्धता के साथ-साथ विभाग/ राज्य सरकार द्वारा भूमि विवाद न सुलझाने, वन मंजूरी प्राप्त न करने के कारणों सहित समय और लागत बढ़ने से बुरे तरीके से प्रभावित हुई।

¹⁵⁵ पीडब्ल्यूडी (आर एंड बी) निर्माण प्रभाग-एवं।, जम्मू

3.20.6 भवन निर्माण कार्य

विभाग राज्य के अन्य विभागों की ओर से भवन निर्माण कार्य करता है जिसके लिए ग्राहक विभाग द्वारा निधि प्रदान की जाती है।

3.20.6.1 एए/ टीएस के बिना निर्माण कार्यों का कार्यान्वयन

जम्मू और कश्मीर (जे एंड के) वित्तीय संहिता के नियम 9.3 के अनुसार कार्यान्वयन हेतु निर्माण कार्य आरंभ करने से पहले एए और तकनीकी संस्वीकृति (टीएस) प्राप्त करना अपेक्षित होता है। नियमों के विपरीत, लेखापरीक्षा में पाया गया कि 14 भवन निर्माण कार्यों¹⁵⁶ को एए/ टीएस के पूर्वानुमान में आठ कार्यकारी डिवीजनों¹⁵⁷ द्वारा 2007-08 से 2012-13 के दौरान कार्यान्वयन हेतु आरंभ किया गया था। ये निर्माण कार्य एक से तीन वर्षों में पूरे किये जाने चाहिए थे। विभाग ने ₹20.50 करोड़ की प्राप्ति के प्रति ₹20.31 करोड़¹⁵⁸ व्यय किये थे और मार्च 2017 तक भी ये निर्माण कार्य अपूर्ण थे, इस प्रकार के निर्माण कार्यों को आरंभ करते हुए जो अनियमित थे, उन्होंने कार्यान्वयन के अंतर्गत परियोजनाओं की भौतिक और वित्तीय लाभ प्रदत्ता पर प्रश्न चिन्ह लगा दिया था।

उत्तर में, ईई¹⁵⁹ ने कहा कि एए के अनुरूप संबंधित प्राधिकारियों को डीपीआर प्रस्तुत की गई थीं परन्तु अभी तक प्रतिक्रिया नहीं थी। उत्तर तर्क पूर्ण नहीं था क्योंकि एए के बिना निर्माण कार्यों का कार्यान्वयन जे एंड के वित्तीय संहिता के प्रावधानों का उल्लंघन था।

3.20.6.2 अपर्याप्त निधियन के कारण रोके गये निर्माण कार्य

जे एंड के वित्तीय संहिता 1 के पैरा 9.3 में परिकल्पित किया गया है कि सरकार के किन्हीं विशेष नियमों या आदेशों द्वारा कवर किये गये मामलों को छोड़कर, सक्षम प्राधिकारी द्वारा वर्ष के दौरान प्रदत्त प्रभार को कवर करने के लिए जब तक निधि नहीं होती तब तक इस संबंध में कोई निर्माण कार्य आरंभ नहीं किया जाना चाहिए या देयता का भुगतान नहीं किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में विभिन्न स्तरों पर विभाग द्वारा कार्यान्वयन के अंतर्गत ₹55.02 करोड़ की अनुमानित लागत वाले 12 निर्माण कार्यों (विवरण नीचे दिया गया है) की नमूना जांच की गई थी जिन्हें अपर्याप्त निधि के कारण रद्द कर दिया गया था और 09 से 50 प्रतिशत की सीमा तक निर्माण कार्य पूर्ण हो चुके थे जबकि मार्च 2017 तक कार्य प्रारंभ होने से चार से नौ वर्षों के बीच का

¹⁵⁶ जम्मू: एक; राजौरी: चार; पुंछ: एक; कठुआ: एक; अनंतनाग: छह और बांदीपुरा: एक

¹⁵⁷ पीडब्ल्यूडी (आर एंड बी) निर्माण प्रभाग-III, जम्मू, पीडब्ल्यूडी (आर एंड बी) नौशेरा, राजौरी, पुंछ, कठुआ, खनबल, वेलू और बांदीपुरा

¹⁵⁸ जम्मू: ₹1.50 करोड़; राजौरी: ₹3.15 करोड़; पुंछ: ₹7 करोड़; कठुआ: ₹5.26 करोड़; अनंतनाग: ₹2.79 करोड़ और बांदीपुरा: ₹0.61 करोड़

¹⁵⁹ निर्माण प्रभाग-III जम्मू, पीडब्ल्यूडी (आर एंड बी) प्रभाग नौशेरा, राजौरी, पुंछ और कठुआ

समय बीत चुका था, जिससे उनके ऊपर हुए ₹19.26 करोड़ के व्यय का निष्फल होने का जोखिम था

तालिका-3.20.7: रोके गये भवन निर्माण कार्यों के विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	कार्य का नाम	प्रारंभ की तिथि	पूरा होने की निर्धारित तिथि	अनुमानित लागत	व्यय
1.	मिनी सचिवालय भवन का निर्माण, अखनूर	2011-12	2013-14	9.00	1.50
2.	कालाकोट में गुज्जर और बक्करवाल छात्रावास भवन का निर्माण	2009-10	2011-12	2.94	1.25
3.	दरहाल में तहसील कार्यालय भवन का निर्माण	2010-11	2012-13	1.82	0.84
4.	मेंढर में प्रशासनिक परिसर (मिनी सचिवालय) का निर्माण	2011-12	2013-14	14.04	7.00
5.	उप जिला अस्पताल नगरी पैरोल कठुआ का निर्माण	2010-11	2012-13	9.35	5.26
6.	अकोरा में पीएचसी भवन का निर्माण	2012-13	2014-15	1.46	0.34
7.	एलजी पोरा में पीएचसी भवन का निर्माण	2012-13	2014-15	2.26	0.51
8.	मथांडू में पीएचसी भवन का निर्माण	2008-09	2011-12	1.46	0.33
9.	खिरपुरा में पीएचसी भवन का निर्माण	2008-09	2011-12	1.97	0.37
10.	बंतूर में पीएचसी भवन का निर्माण	2007-08	2010-11	1.93	0.60
11.	तीलवानी में पीएचसी भवन का निर्माण	2007-08	2010-11	2.08	0.65
12.	बांदीपुरा में डीआइईटी परिसर का निर्माण	2011-12	2013-14	6.71	0.61
	कुल			55.02	19.26

उत्तर में, नमूना जांच की गई डिवीजनों के ईई ने कहा कि संबंधित विभागों द्वारा पर्याप्त निधि न देने के कारण भवन पूर्ण नहीं किये जा सके थे।

दो मामलों में कमियों को नीचे दर्शाया गया है:

(I) कालाकोट में गुज्जर और बक्करवाल हॉस्टल के निर्माण में ₹0.19 करोड़ के अतिरिक्त भुगतान के अलावा ₹1.25 करोड़ का निष्फल व्यय

कालाकोट में गुज्जर और बक्करवाल हॉस्टल भवन के निर्माण का कार्य एए के बिना ही 2009-10 में ईई, नौशेरा, राजौरी द्वारा ₹2.94 करोड़ की अनुमानित लागत पर आरंभ किया गया था। कार्य 2011-12 तक पूरा किया जाना चाहिए था। विभाग द्वारा ₹1.25 करोड़ का व्यय किया गया था और कार्य को रोक दिया गया था क्योंकि 2013-14 के बाद कोई निधि प्राप्त नहीं हुई थी। ₹4.25 करोड़ की राशि हेतु एए प्रदान करने हेतु नया आवेदन ईई नौसेरा द्वारा अधीक्षक अभियंता, राजौरी को प्रस्तुत किया (दिसम्बर 2016) गया था जो मार्च 2017 तक प्रदान नहीं किया गया था।

इसके अतिरिक्त, वाऊचर की संवीक्षा के दौरान, यह देखा गया था कि ठेकेदार को ₹0.19 करोड़ की अधिक राशि अदा की गई थी क्योंकि ठेकेदार दावा (सीसी) प्रथम द्वारा अदा की गई ₹0.19 करोड़ की राशि सीसी द्वितीय के ठेकेदार दावे की राशि से घटाया नहीं गया था।

ईई ने कहा (मार्च 2017) कि कार्य को निधि की अनुपलब्धता के कारण पूरा नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त, ईई ने कहा कि अतिरिक्त भुगतान लिपिकीय त्रुटि के कारण था जिसे ठेकेदार द्वारा किये गये कार्य की देयता के भुगतान से वसूल किया जाएगा। यद्यपि, तथ्य यह है कि वह कार्य जो दो वर्षों में पूरा किया जाना था उसे इनके आरंभ होने के 8^{वें} वर्ष के बाद भी पूरा नहीं किया गया था और अतिरिक्त भुगतान ठेकेदार से अभी वसूल किया जाना था।

(II) मेंडर में प्रशासनिक कंप्लैक्स (मिनी सचिवालय) का निर्माण- ₹ सात करोड़ का निष्फल व्यय

मेंडर में प्रशासनिक कम्प्लैक्स के निर्माण का कार्य बिना एए के ₹14.04 करोड़ की अनुमानित लागत पर 2011-12 में ईई, पूंछ द्वारा आरंभ किया गया था और 2013-14 में पूरा किया जाना सुनिश्चित किया था। विभाग ने ₹ सात करोड़ का व्यय किया था और इसके अतिरिक्त आगे कोई कार्य नहीं किया जा सका क्योंकि 2012-13 के बाद से कोई निधि प्राप्त नहीं हुई थी।

ईई (आर एंड बी), पूंछ ने कहा (अप्रैल 2017) कि ₹14.04 करोड़ राशि के लिए उच्चतर प्राधिकारियों को एए के अनुसार आवेदन प्रस्तुत किया गया था और शेष निधि की मांग समय-समय पर प्रस्तुत की गई थी। जब भी निधि प्रदान की जाएगी, शेष कार्य पूरे किये जायेंगे। तथापि तथ्य यह है कि वह कार्य जो दो वर्षों में पूरा किया जाना था वह कार्य आरंभ होने के छठे वर्ष में अभी भी प्रगतिशील था।

3.20.6.3 निधि का अवरोधन

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि 2010-11 से 2012-13 के बीच कार्यान्वयन हेतु राजौरी में तीन भवन निर्माण कार्य मार्च 2017 तक ₹1.54 करोड़¹⁶⁰ का व्यय करने के बावजूद भूमि विवादों के कारण पूरा नहीं किये गए थे।

ईई, (आर एंड बी), नौशेरा/ राजौरी ने कहा (मार्च 2017) कि निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन के समय, किसी भूमि मालिक ने निर्माण कार्यों को रोक दिया और कार्य करने की अनुमति नहीं दी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि भूमि का अधिग्रहण निर्माण कार्यों के आरंभ किये जाने से पहले विभाग द्वारा सुनिश्चित किया जाना था।

¹⁶⁰ ठंडापानी सुंदरबनी में किसान सहकारी समिति: ₹0.49 करोड़; डलहोरी में पशु अस्पताल भवन: ₹0.50 करोड़ और मार्ग हयातपुरा में स्वास्थ्य उप-केन्द्र भवन: ₹0.55 करोड़

3.20.6.4 अनुरक्षण और मरम्मत

नमूना जांच की गई डिवीजनों द्वारा सड़क और भवन के कोई परिसंपत्ति रजिस्टर अनुरक्षित नहीं किये गये थे और सड़कों और भवनों के अनुरक्षण और मरम्मत की कोई नीति रिकॉर्डों में नहीं पाई गई थी। अनुमानों के लगाये जाने और आवधिक अनुरक्षण का निर्धारण और सड़कों और भवनों की मरम्मत के आधार की सूचना नहीं दी गई थी। तथापि, वार्षिक मरम्मत, विशेष मरम्मत, सामान्य मरम्मत और सड़कों और भवनों की नवीकरणीय कोटिंग के संबंध में अनुरक्षण और मरम्मत पर विभाग द्वारा अधिक व्यय किया गया था। वर्ष 2016-17 के लिए ₹19.54 करोड़ की आबंटित राशि के प्रति अनुरक्षण और मरम्मत पर विभाग द्वारा ₹15 करोड़ का व्यय किया गया था। यह भी देखा गया था कि परिसंपत्तियों की कोई जीओ मैपिंग नहीं की गई थी।

3.20.6.5 अनियमित अधिक व्यय

जे एंड के की वित्तीय शक्तियों (नियम 5.11) की पुस्तक निर्दिष्ट करती है कि संस्वीकृत अनुमानों से अधिक पांच प्रतिशत तक अधिक व्यय अनुमत करने की शक्ति ईई के पास है। लेखापरीक्षा ने पाया कि ईई¹⁶¹ ने वित्तीय नियमावली का उल्लंघन करते हुए निर्धारित सीमा को पार कर दिया था और नमूना जांच की गई चार डिवीजनों के संबंध में पांच निर्माण कार्यों में 12 प्रतिशत और 200 प्रतिशत के रेंज के बीच वास्तविक अनुमानों से अधिक संस्वीकृति प्रदान की थी। ₹3.67 करोड़ से ₹5.12 करोड़ की वास्तविक लागत में संशोधन के कारण ₹1.45 करोड़ वास्तविक अनुमानित राशि से अधिक हो गए जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका-3.20.8: अनुमानों की तुलना में अधिक व्यय

कार्य का नाम	आवंटित लागत	बिल की राशि	आवंटन से अधिक राशि	(₹ लाख में)
				प्रतिशत
चार लेनिंग सतवारी एयर पोर्ट का विस्तार और आरएस पुरा रोड का उन्नयन	65.05	110.79	45.74	23 से 200
गुज्जर और बक्करवाल छात्रावास कालाकोट नौशेरा	72.07	87.29	15.22	21
लाम से कोठा तक सड़क का निर्माण	24.51	33.44	8.93	36
गेटरवन से खरोट के रास्ते लगेट तक लिंक रोड	169.08	235.48	66.40	12 से 116
कमाला से खोबन तक लिंक सड़क	36.43	44.96	8.53	15 से 30
कुल	367.14	511.96	144.82	

¹⁶¹ निर्माण प्रभाग-I जम्मू, आर एंड बी डिवीजन नौशेरा, कठुआ और बसोहली

ईई¹⁶² ने कहा कि जहां पर आबंटित कार्य का पूरा करने के लिए परिवर्धन/ परिवर्तन आवश्यक था, वहां वास्तविक साईट परिस्थितियों के अनुसार कार्य किया गया था। उत्तर तर्कपूर्ण नहीं है क्योंकि ईई पांच प्रतिशत से अधिक संस्वीकृत व्यय के लिए प्राधिकृत नहीं हैं।

3.20.6.6 मुख्य निर्माण सामग्री की खरीद

वित्तीय नियम मितव्ययी रूप से स्टोर खरीद और निश्चित आवश्यकता के अनुसार खरीदा जाना परिकल्पित करता है। अग्रिम रूप से स्टोर मदों की खरीद आवश्यकता से सरकारी धन अवरूद्ध होता है।

आठ डिवीजनों (जम्मू¹⁶³) के रिकॉर्डों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि ₹32.21 करोड़ मार्च 2017 तक स्टोर खरीद विभाग (एसपीडी) के पास पड़े हुए थे। इसके अतिरिक्त, आपूर्ति निर्माण सामग्री की आपूर्ति के लिए विभिन्न सरकारी और अन्य एजेंसियों जैसे जम्मू कश्मीर लघु स्तर उद्योग विकास कार्पोरेशन लिमिटेड, जम्मू और कश्मीर कोपरेटिव आपूर्ति और विपणन संघ लिमिटेड, भारत इस्पात प्राधिकरण को इन डिवीजनों द्वारा अग्रिम दी गई ₹18.17 करोड़ की राशि मार्च 2017 तक भी बकाया थी। यह दर्शाता है कि अग्रिम रूप से निधि प्रदान करना निधि के व्यपगत होने से बचाना था।

उत्तर में, ईई¹⁶⁴ ने कहा कि अग्रिम राशि के प्रति सामग्री की कम मात्रा एसपीडी द्वारा आपूर्ति की गई थी। एसपीडी को डिवीजनों द्वारा मुख्य निर्माण की आपूर्ति के लिए संपर्क किया गया था परन्तु उसने सामग्री की आपूर्ति करने में अक्षमता दर्शाई। सामग्री की शीघ्र आपूर्ति के लिए अन्य आपूर्तिकर्त्ताओं के साथ पहले ही मामले पर विचार किया गया था।

उत्तर को इस संदर्भ में देखा जाना चाहिए कि एक ओर, 349 परियोजनाएं बुरी तरह से प्रभावित हुईं और अपूर्ण थीं तथा दूसरी ओर मार्च 2017 की समाप्ति तक एसपीडी के पास ₹32.21 करोड़ की राशि पड़ी हुई थी।

3.20.6.7 स्टोर की कमी

लेखापरीक्षा ने प्रत्यक्ष सत्यापन रिपोर्ट की तुलना में रिकॉर्डों की संवीक्षा की गई और डिवीजनों में अनुरक्षित किये गये समूल्य स्टोर लैजर से ज्ञात हुआ कि सहायक कार्यकारी अभियंता, आर एंड बी सब-डिवीजन, गंदरबल द्वारा प्रस्तुत की गई भौतिक सत्यापन रिपोर्ट को डिवीजन स्तर पर अंतिम रूप नहीं दिया गया था; जिसमें ₹6.39 लाख की सामग्री की कमी आर एंड बी डिवीजन बांदीपुरा में दिखाई गई थी।

¹⁶² निर्माण डिवीजन-I जम्मू, आर एंड बी डिवीजन नौशेरा, कठुआ और बसोहली

¹⁶³ पीडब्ल्यूडी निर्माण डिवीजन-I, II, III जम्मू, नौशेरा, राजौरी, पुंछ, कठुआ और बसोहली

¹⁶⁴ पीडब्ल्यूडी निर्माण डिवीजन-I, III जम्मू, नौशेरा, राजौरी, पुंछ, कठुआ और बसोहली

उत्तर में, ईई बांदीपुरा ने कहा कि डिवीजनल प्राधिकारियों द्वारा मामले को सत्यापित किया जा रहा है।

3.20.7 निष्कर्ष

विभाग ने अवधि के दौरान निर्मित सड़कों और भवनों का कोई डेटाबेस अनुरक्षित नहीं किया था और सड़कों के निर्माण में जीओ मैपिंग नहीं की गई थी। विस्तृत परियोजना रिपोर्टों के बिना ही सड़क निर्माण कार्यों का कार्य किया गया था। राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड)/ केंद्रीय सड़क निधि (सीआरएफ) के अंतर्गत किये गये निर्माण कार्यों के संबंध में इंप्लेटीड उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत किये गये थे। 2005-06 से 2012-13 के दौरान नाबार्ड के अंतर्गत संस्वीकृत सड़क निर्माण कार्यों को एक से आठ वर्षों तक का अधिक समय होने के बाद भी पूरा नहीं किया गया था। नमूना जांच में यह देखा गया था कि 173 सड़क निर्माण कार्यों को भूमि विवाद/ वन मंजूरी/ निधियों के विचलन/ राज्य शेयर न देने/ कम देने के कारण पूरा नहीं किया जा सका। 12 भवन निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन में, जिन पर ₹19.26 करोड़ की राशि व्यय की गई थी उनका कार्य अपर्याप्त निधि के कारण उनके आरंभ किये जाने से चार से नौ वर्षों के बीच की अवधि तक रुका हुआ था।

मामले को अगस्त 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

3.21 बेली ब्रिज पर अतिरिक्त परिहार्य व्यय

वास्तविक आवश्यकता सुनिश्चित किये बिना उच्चतर विशिष्टताओं वाले बेली ब्रिज की अविवेकपूर्ण खरीद के परिणामस्वरूप ₹2.68 करोड़ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय।

सितम्बर 2014 की आकस्मिक बाढ़ के कारण पूंछ जिले में सड़क के बह कर गये हिस्से के मरम्मत के लिए मुख्य अभियंता सार्वजनिक निर्माण कार्य, सड़क और भवन (आर एंड बी) विभाग, जम्मू ने फर्म के साथ 90 फीट, 100 फीट और 170 फीट चौड़ाई वाले सात¹⁶⁵ बेली ब्रिज की आपूर्ति के लिए (सितम्बर 2014 में) एक खरीद आदेश दिया ब्रिज की चौड़ाई पर ध्यान न रखते हुए, सभी सात ब्रिज को 970 फीट¹⁶⁶ ब्रिज सामग्री (सितम्बर से नवम्बर 2014 के बीच) खुले में प्राप्त की। तथापि, 90 फीट, 100 फीट और 170 फीट चौड़ाई वाले ब्रिज के लिए खरीद लागत प्रति फीट क्रमशः ₹1,00,373, ₹99,733 और ₹1,39,123 थी और फर्म को (नवम्बर 2014 और जनवरी 2015 में) ₹12.36 करोड़¹⁶⁷ अदा किये गये।

¹⁶⁵ 90 फीट चौड़ाई: 01; 100 फीट की चौड़ाई: 02 और 170 फीट की चौड़ाई: 04

¹⁶⁶ 170 फीट के 4 पुल (680 फीट); 100 फीट के 2 पुल (200 फीट) और 90 फीट-का 1 पुल कुल, 970 फीट

¹⁶⁷ करों सहित लेकिन माल-भाड़ा को छोड़कर

कार्यकारी अभियंता, लोक निर्माण (आर एंड बी) डिवीजन, पूंछ के रिकॉर्डों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि विभाग ने 70 से 120 फीट की चौड़ाई के बीच के आठ बेली ब्रिज¹⁶⁸ तैयार किये और ब्रिज सामग्री में से 830 फीट की सामग्री प्रयोग की, जिसमें 170 फीट चौड़ाई वाले चार ब्रिज के निर्माण के लिए उच्चतर दरों पर खरीदी गई सामग्री शामिल थी। शेष 140 फीट ब्रिज सामग्री (अप्रैल 2017 तक) अप्रयुक्त पड़ी हुई थी। आपूर्तिदाता फर्म द्वारा पुष्टि की गई थी कि इन बेली ब्रिज का प्रारूप इकाई निर्माण सिद्धांत¹⁶⁹ पर तैयार किया गया था और प्रत्येक 3.048 मीटर (10 फीट) के गुणज में विभिन्न लंबाईयों वाले ब्रिज के निर्माण के लिए ब्रिज भाग एक दूसरे से जोड़े गये थे। प्रत्येक ब्रिज में प्रयुक्त किये जाने वाले पैनल की विशिष्टताएं और संख्या ब्रिज की चौड़ाई के अनुसार भिन्न-भिन्न¹⁷⁰ थी। चूँकि विभाग ने 170 फीट चौड़ाई के कोई ब्रिज तैयार नहीं किये थे, उच्चतर दरों पर 170 फीट चौड़ाई के बेली ब्रिज की 680 फीट की खरीद प्रतिभूतिरहित थी जिसके परिणामस्वरूप ₹2.68 करोड़¹⁷¹ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ।

इंगित किये जाने पर, कार्यकारी अभियंता, सार्वजनिक निर्माण कार्य, (आर एंड बी), डिवीजन पूंछ ने (फरवरी 2016 में) कहा कि लागत में विभिन्नता ट्रेस मेंबर की साईड पंक्ति और मंजिलों की संख्या के कारण थी क्योंकि इन्हें ब्रिज की इस प्रकार की लॉचिंग के लिए प्रारूप के अनुसार दोनों साईड ट्रेस ही तैयार करने के लिए पुनर्बलन को अपनाया गया था। बिना किसी आवश्यकता के उच्चतर दरों पर 170 फीट चौड़ाई वाले चार ब्रिज की अविवेकपूर्ण खरीद के संबंध में उत्तर मौन है जिसके कारण ₹2.68 करोड़ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ।

मामले को जून 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

¹⁶⁸ शेर-ए-कश्मीर पुल: 120 और 100 फुट चौड़ाई के दो पुल; सेरी-खवाजा पुल: 120 फीट की चौड़ाई का एक पुल; धुंडक: 120 फीट प्रत्येक चौड़ाई के दो पुल; सनाई पुल: 100 फुट चौड़ाई का एक पुल; पमरोट पुल: 70 फीट की चौड़ाई का एक पुल और खनेतर पुल: 80 फीट की चौड़ाई का एक पुल

¹⁶⁹ बेस यूनिट के रूप में एक 3.048 मीटर (10 फुट) लंबी

¹⁷⁰ 170 फीट चौड़ाई पुल: 204 ट्रिपल डबल प्रबलित पैनल; 120 फीट चौड़ाई: 96 डबल-डबल प्रबलित पैनल; 110 फीट चौड़ाई ब्रिज: 88 डबल-डबल प्रबलित पैनल; 100 फीट चौड़ाई पुल: 80 डबल-डबल पैनल; 90 फीट चौड़ाई ब्रिज: 72 डबल-डबल पैनल; 80 फीट चौड़ाई ब्रिज: 32 डबल-एकल प्रबलित पैनल; 70 फीट चौड़ाई ब्रिज: 28 डबल- एकल प्रबलित पैनल

¹⁷¹ 170 फीट चौड़ाई और 100 फीट चौड़ाई पुल की लागत के बीच अंतर: 680 फीट के लिए ₹39,390 प्रति फुट

3.22 निधि का अवरोधन और अनियमित व्यय

पूर्णता के लिए पर्याप्त निधि प्रबंधित किये बिना जम्मू जिले में सामुदायिक केंद्रों का निर्माण पूरा न करने और लद्दाख स्वायत्त पहाड़ी विकास परिषद के तीन निर्माण कार्यों को करने में खराब योजना के परिणामस्वरूप ₹6.63 करोड़ का अवरोधन और मदों/निर्माण कार्यों पर ₹0.14 करोड़ का अनियमित व्यय जो इन परियोजनाओं से संबंधित नहीं थे।

1. छह महीनों और तीन वर्षों के बीच की पूर्णता अवधि के साथ ₹8.93 करोड़ की अनुमानित लागत पर कार्यकारी अभियंता, सार्वजनिक निर्माण कार्य (सड़क और भवन) डिवीजन-I¹⁷² और डिवीजन-III¹⁷³, जम्मू द्वारा जनवरी और अगस्त 2010 के बीच स्थानीय बैठकों के करने/ आयोजन और सामाजिक कार्यों के लिए सुविधा प्रदान करने के उद्देश्य से, जम्मू के विभिन्न स्थानों पर 11¹⁷⁴ बहुउद्देशीय सामुदायिक हाल के निर्माण का प्रस्ताव प्रस्तुत किया।

कार्यकारी अभियंता, निर्माण डिवीजन-I, जम्मू के रिकॉर्ड की लेखापरीक्षा संवीक्षा (जनवरी और जून 2016) से पता चला कि प्रशासनिक अनुमोदन के पूर्वानुमान में, डिवीजन ने 2010 और 2011 के दौरान 11 सामुदायिक हाल के निर्माण का कार्य शुरू किया। इनमें से, पांच¹⁷⁵ सामुदायिक हाल ₹2.05 करोड़ की लागत पर (मार्च 2011 से मार्च 2014 तक) पूरे किये गये और छः सामुदायिक हाल के निर्माण पर 2011-16 की अवधि के दौरान ₹3.38 करोड़ का व्यय करने के बाद उनको छोड़ दिया गया जिसका वर्णन नीचे दिया गया है:

तालिका-3.22.1: अपूर्ण सामुदायिक हॉल के विवरण

(₹ लाख में)

सामुदायिक हॉल	अनुमानित लागत	व्यय (प्रतिशत)	प्रारंभ करने का महीना	पूरा होने की नियत तिथि	किए गए कार्य का प्रतिशत
गोरखा नगर/ शेख नगर	172.00	103.00 (60)	मार्च 2010	मार्च 2013	50
सैनिक कॉलोनी	29.47	29.47 (100)	नवंबर 2011	मई 2012	80

¹⁷² गोरखा नगर, करगिल कॉलोनी, सैनिक कॉलोनी, कांशीपुर आश्रम, गोविंद सिंह नगर छन्नी रामा, शिंगलीगढ़ कुल्लियन, राजीव नगर, नई बस्ती और शिव मंदिर चथा

¹⁷³ रायपुर सतवारी और ब्रजला

¹⁷⁴ रायपुर सतवारी: ₹62.40 लाख; गोरखा नगर: ₹172.00 लाख; करगिल कॉलोनी: ₹164.30 लाख; सैनिक कॉलोनी: ₹29.47 लाख; कांशीपुर आश्रम: ₹102.30 लाख; गुरु गोविन्द सिंह नगर छन्नी रामा: ₹32.85 लाख; शिंगलीगढ़ कुल्लियन: ₹47.70 लाख; राजीव नगर: ₹119.20 लाख; ब्रजला: ₹40.00 लाख; नई बस्ती: ₹108.00 लाख और शिव मंदिर चथा: ₹15.00 लाख

¹⁷⁵ गुरु गोविन्द सिंह नगर छन्नी रामा: ₹32.85 लाख; शिंगलीगढ़ कुल्लियन: ₹47.70 लाख; ब्रजला: ₹40.00 लाख; नई बस्ती: ₹69.92 लाख और शिव मंदिर चथा: ₹15.00 लाख

सामुदायिक हॉल	अनुमानित लागत	व्यय (प्रतिशत)	प्रारंभ करने का महीना	पूरा होने की नियत तिथि	किए गए कार्य का प्रतिशत
करगिल कॉलोनी	164.30	41.08 (25)	नवंबर 2011	नवंबर 2014	75
राजीव नगर	119.20	79.79 (67)	नवंबर 2011	नवंबर 2013	90
रायपुर सतवारी	62.40	60.60 (97)	मार्च 2010	सितंबर 2010	80
कांशीपुर आश्रम	102.30	24.00 (23)	नवंबर 2011	मई 2012	40
कुल	649.67	337.94 (52)			

इसके परिणामस्वरूप ₹3.38 करोड़ की निधि का अवरोधन हुआ और क्षेत्र के निवासी अभिप्रेत लाभों से भी वंचित रहे।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर, ईई ने (मई 2017 में) कहा कि डिवीजन निर्माण कार्य करती रही जब तक निधि मिलती रही (मार्च 2016) और इसके बाद उच्चतम प्राधिकारियों द्वारा कोई निधि प्रदान नहीं की गई थी जिसके परिणामस्वरूप सामुदायिक हॉल का कार्य पूरा नहीं किया जा सका (मई 2017)। उत्तर तर्कपूर्ण नहीं है क्योंकि जिन सामुदायिक हॉलों का निर्माण 2013 तक पूरा हो जाना चाहिए था; वे अभी तक (मई 2017) अपूर्ण थे जिसके कारण ₹3.38 करोड़ की निधि अवरूद्ध हुई तथा परियोजना के परिकल्पित लक्ष्य भी प्राप्त नहीं किये जा सके।

मामले को जुलाई 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

II. दो से तीन¹⁷⁶ कार्य अवधियों¹⁷⁷ की पूर्णता अवधि के साथ क्रमशः ₹4.78 करोड़, ₹6.42 करोड़ और ₹3.56 करोड़ की अनुमानित लागत पर 2011-12 और 2012-13 के दौरान कार्यकारी अभियंता (ईई) सड़क और भवन (आर एंड बी), डिवीजन-II, करगिल द्वारा “प्रधान मंत्री पुनर्निर्माण योजना” के अंतर्गत खुरबाथांग करगिल में लद्दाख स्वायत्त पहाड़ी विकास परिषद (एलएएचडीसी) के लिए वीआईपी गेस्ट हाऊस, कांफ्रेस/असंबली हॉल और क्लब भवन निर्माण कार्य आरंभ किया गया।

ईई (आर एंड बी) डिवीजन-II, करगिल के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच से जात हुआ कि 2012-16 के दौरान इन निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन के लिए ₹3.98 करोड़¹⁷⁸ की राशि प्रदान की गई जिसके प्रति ₹3.39 करोड़¹⁷⁹ का व्यय किया¹⁸⁰ गया। वीआईपी गेस्ट हाऊस और कांफ्रेस/असंबली हॉल के निर्माण कार्य के लिए क्रमशः ₹1.79 करोड़

¹⁷⁶ वीआईपी गेस्ट हाऊस और क्लब के निर्माण: दो कार्य मौसम, कांफ्रेस/असंबली हॉल: तीन कार्य मौसम

¹⁷⁷ मई से अक्टूबर तक एक वर्ष में छह महीने

¹⁷⁸ 2012-13: ₹3.50 करोड़; 2013-14: ₹0.46 करोड़ और 2015-16: ₹0.02 करोड़

¹⁷⁹ 2012-13: ₹2.91 करोड़; 2013-14: ₹0.46 करोड़ और 2015-16: ₹0.02 करोड़

¹⁸⁰ वीआईपी गेस्ट हाऊस: ₹1.79 करोड़, कांफ्रेस/असंबली हॉल: ₹0.99 करोड़ और क्लब भवन: ₹0.61 करोड़

और ₹0.99 करोड़ व्यय करने के बाद भी, ये अपूर्ण थे। वीआईपी गैस्ट हाऊस फर्श स्तर (फिनिशिंग को छोड़कर) और कांफ्रेस हॉल केवल नीचे स्तर तक पूरा किया गया था जबकि क्लब भवन का निर्माण आरंभ ही नहीं किया गया था। क्लब भवन के लिए आबंटित निधि, निर्माण सामग्री और कार्यालयी स्टेशनरी को खरीदने¹⁸¹ के लिए व्यय कर दी गई थी। इन परियोजनाओं के व्यय के विश्लेषण से यह भी ज्ञात हुआ कि ₹0.14 करोड़¹⁸² की राशि उन मदों/ निर्माण कार्यों पर अनियमित रूप से व्यय कर दी गई जो इन परियोजनाओं से संबंधित नहीं थे।

इसे इंगित किये जाने पर, ईई (आर एंड बी) डिवीजन-II, करगिल ने (सितम्बर 2016 में) कहा कि निर्माण कार्यों को पूरा नहीं किया जा सका क्योंकि पर्याप्त निधि प्रदान नहीं की गई थी और निधि प्राप्त करने के लिए मामला उपायुक्त/ मुख्य कार्यकारी अधिकारी एलएचडीसी, करगिल और योजना विभाग के पास भेजा गया है। इस प्रकार, इनकी पूर्णता के लिए पर्याप्त निधि प्राप्त किये बिना निर्माण कार्यों को आरंभ करने की त्रुटिपूर्ण योजना के परिणामस्वरूप ₹3.25 करोड़ का अवरोधन हुआ तथा ₹0.14 करोड़ की राशि उन मदों/ निर्माण कार्यों पर अनियमित रूप से व्यय कर दी गई जो इन परियोजनाओं से संबंधित नहीं थे।

मामले को अप्रैल 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

3.23 बाग-ए-महताब ब्रिज पर निष्फल व्यय

प्रशासनिक अनुमोदन, तकनीकी संस्वीकृति के पूर्वानुमान और इसके डिजाइन के लिए अनुमोदन प्राप्त न करने के साथ-साथ इसकी पूर्णता के लिए निधि प्राप्त किये बिना बाग-ए-महताब पर 30 मीटर चौड़ाई वाले स्टील ट्रस गिर्डर ब्रिज के निर्माण कार्य के कार्यान्वयन की अनुचित योजना के परिणामस्वरूप ₹0.74 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

कार्यकारी अभियंता (ईई) सार्वजनिक निर्माण कार्य सड़क और भवन (पीडब्ल्यूडी, आर एंड बी) डिवीजन, चडूरा ने एक कार्य अवधि में पूर्ण करने के लिए ₹0.76 करोड़ की अनुमानित लागत पर बंड रोड रावलपोरा से जोड़ते हुए बाग-ए-महताब तक चितकबरी प्लेट वाला 30 मीटर चौड़ा स्टील ट्रस गिर्डर और साईड एप्रोच के निर्माण का प्रस्ताव रखा (जनवरी 2015)। निदेशक, डिजाइन, निरीक्षण और गुणवत्ता (डीआईक्यूसी) से प्रशासनिक अनुमोदन तकनीकी संस्वीकृति और मंजूरी के पूर्वानुमान में, निर्माण कार्य

¹⁸¹ सीमेंट और स्टील: ₹60.60 लाख; स्टेशनरी: ₹0.40 लाख

¹⁸² वीआईपी गैस्ट हाऊस: ₹13.33 लाख; कांफ्रेस/ असेंबली हॉल: ₹0.40 लाख और क्लब भवन: ₹0.40 लाख

के लिए (फरवरी 2015 में) निविदाएं आमंत्रित की गई थी और 60 दिनों की अवधि में पूर्ण करने के लिए ₹0.55 करोड़ की लागत पर एक ठेकेदार को (मई 2015 में) कार्य सौंपा गया। सितम्बर 2014 की बाढ़ के कारण वित्तीय कमी से निपटने के लिए भारत सरकार द्वारा राज्य को विशेष योजना सहायता (एसपीए) के अंतर्गत परियोजना को आरंभ किया गया था।

ईई, पीडब्ल्यूडी (आर एंड बी) डिवीजन, चडूरा के रिकॉर्डों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि डीआईक्यूसी ने प्रस्तावित निर्माण में कुछ कमियां देखी थी और परामर्श दिया था (नवम्बर 2015) कि भारतीय सड़क कांग्रेस (आईआरसी) नियमों के अनुसार, ब्रिज की चौड़ाई तीन मीटर से 4.25 मीटर तक परिवर्तित की जा सकती है और स्तंभ के व्यास के साथ-साथ स्तंभों की संख्या भी बदली जा सकती है। सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त किये बिना, डिवीजन परिवर्तित डिजाइन के अनुसार ही निर्माण कार्य करती रही तथा ब्रिज के अपूर्ण निर्माण कार्यों पर ₹0.74 करोड़¹⁸³ का व्यय किया। परियोजना की पूर्णता के लिए अपेक्षित शेष निधि (फरवरी 2016 तक) आबंटित नहीं की गई थी क्योंकि ब्रिज का निर्माण विशिष्ट राशि के प्रति एसपीए के अंतर्गत अनुमोदित था और इस स्तर पर ब्रिज के माप परिवर्तित करना संभव नहीं था। अधीक्षक अभियंता और मुख्य अभियंता द्वारा विविक्षा के बाद ₹1.78 करोड़ के ब्रिज के निर्माण के लिए एक संशोधित प्रस्ताव (अक्टूबर 2016 में) कमिश्नर सचिव को प्रस्तुत किया गया, परंतु उक्त को (सितम्बर 2017 तक) अनुमोदित नहीं किया गया था। इस प्रकार, इसके डिजाइन के लिए पूर्व मंजूरी प्राप्त किये बिना ब्रिज के निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन की अनुचित योजना के परिणामस्वरूप ₹0.74 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

कार्यकारी अभियंता ने (सितम्बर 2017 में) उत्तर में कहा कि निर्माण कार्यों के तत्कालीन मंत्री द्वारा सख्ती से फुट ब्रिज की मनाही की गई थी जिन्होंने मोटरवाहन योग्य ब्रिज के निर्माण के लिए निर्देश दिये थे। यह भी कहा गया था कि आईआरसी के अनुसार सभी मानकों और विशिष्टताओं के मद्देनजर ब्रिज का सब-स्ट्रैक्चर तैयार किया जा चुका था। यद्यपि, तथ्य यह है कि विभाग परियोजना को पूरा करने के लिए पर्याप्त निधि प्राप्त नहीं कर सका था और अपूर्ण निर्माण कार्यों पर व्यय किया गया ₹0.74 करोड़ निष्फल हो गया।

मामले को जून 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

¹⁸³ 2014-15: ₹0.10 करोड़; 2015-16: ₹0.64 करोड़

ग्रामीण विकास विभाग

शिक्षा विभाग और

आवास और शहरी विकास विभाग

3.24 स्वच्छ भारत अभियान के अंतर्गत शौचालयों का निर्माण

स्वच्छ भारत अभियान (एसबीएम) ग्रामीण के अंतर्गत अपने लक्ष्य प्राप्त करने में ग्रामीण विकास विभाग विफल रहा और व्यक्तिगत आवासीय शौचालयों (आईएचएचएल) और सामुदायिक सैनेटरी कंप्लैक्स (सीएससी) के निर्माण में 71 प्रतिशत और 55 प्रतिशत की कमी थी। 2019 तक खुले में मलत्याग मुक्त (ओडीएफ) स्थिति की लक्ष्य प्राप्ति अप्राप्य प्रतीत हो रही है क्योंकि अभी तक केवल तीन प्रतिशत ब्लॉक, चार प्रतिशत ग्राम पंचायत और चार प्रतिशत गांव ही ओडीएफ घोषित किये जा सके हैं। विभाग के विभिन्न स्तरों पर निधि प्रदान करने में विलम्ब हुआ था। कार्यक्रम के अंतर्गत निर्मित 23 प्रतिशत आईएचएचएल मामलों की नमूना जांच से ज्ञात हुआ कि या तो उनका बिल्कूल प्रयोग नहीं किया गया था या अन्य उद्देश्यों के लिए प्रयोग किये जा रहे हैं। कार्यक्रम की निगरानी और मूल्यांकन कार्यक्रम दिशानिर्देशों के साथ नहीं किये गये थे।

शिक्षा विभाग में खराब वित्तीय प्रबंधन के परिणामस्वरूप ₹62.12 करोड़ का अवरोधन हुआ। जल कनेक्शन की अनुपलब्धता या नमूना जांच किये गये स्कूलों में निर्मित शौचालयों को प्रयोग न करने के कारण, स्कूल स्वच्छता का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

आवास और शहरी विकास विभाग व्यक्तिगत आवास शौचालय (आईएचएचटी) और सामुदायिक शौचालय/ सार्वजनिक शौचालय (सीटी/ पीटी) के निर्माण के लिए केवल क्रमशः एक और तीन प्रतिशत लक्ष्य ही प्राप्त किये जा सके। एसबीएम अर्बन के कार्यान्वयन की निगरानी योजना दिशानिर्देशों के अनुसार नहीं की गई थी और ₹54.18 करोड़ का अवरोधन हुआ था, ₹1.93 करोड़ का विचलन हुआ तथा ₹0.88 करोड़ का अनियमित भुगतान किया गया था।

3.24.1 प्रस्तावना

स्वच्छ भारत अभियान (एसबीएम) को सार्वजनिक स्वच्छता उद्देश्य प्राप्त करने के प्रयासों में तेजी लाने के लिए आरंभ किया गया (2 अक्टूबर 2014)। एसबीएम का एक उद्देश्य स्वास्थ्य को बढ़ावा देकर और खुले में मलत्याग को रोक कर जीवन की सामान्य गुणवत्ता में सुधार करना तथा 2019 तक स्वच्छ भारत बनाना था। स्वच्छ भारत अभियान में क्रमशः एसबीएम ग्रामीण, विकास विभाग (आरडीडी), आवास और

शहरी विकास विभाग (एचयूडीडी) और स्कूल शिक्षा विभाग (एसईडी) द्वारा जम्मू और कश्मीर में एसबीएम ग्रामीण, एसबीएम अर्बन और ग्रामीण स्कूल स्वच्छता कार्यक्रम लागू किये गये हैं।

ग्रामीण विकास विभाग, अभियान निदेशक, एसबीएम ग्रामीण, छ: (22 में से) जिला पंचायत अधिकारी (डीपीओ)¹⁸⁴, 18 (318 में से) ब्लॉक विकास अधिकारी (बीडीओ) और 89 (4,198 में से) ग्राम पंचायत, राज्य परियोजना निदेशक (एसपीडी), सर्व शिक्षा अभियान (एसएसए), एसपीडी राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान (आरएमएसए) और छ: मुख्य शिक्षा अधिकारी (सीईओ)¹⁸⁵, अभियान निदेशक, एसबीएम (शहरी), निदेशक शहरी स्थानीय निकाय (यूएलबी), जम्मू, निदेशक, यूएलबी, कश्मीर, नगर निगम (एमसी), जम्मू और एमसी, श्रीनगर में रिकॉर्डों की नमूना जांच द्वारा मार्च 2017 और जुलाई 2017 के बीच तीन विभागों में 2014-15 से 2016-17 के दौरान एसबीएम के अंतर्गत किये गये शौचालय निर्माण की लेखापरीक्षा की गई। लेखापरीक्षा ने 89 नमूना जांच की गई पंचायतों में विभागीय प्राधिकरणों के साथ संयुक्त रूप से 169 स्कूलों और 791 (8,803 में से) लाभार्थियों का भी सर्वेक्षण किया।

(I) ग्रामीण विकास विभाग

3.24.2 एसबीएम ग्रामीण के अंतर्गत शौचालयों का निर्माण

विभिन्न¹⁸⁶ पहचाने गये घटक/ जिसमें अनुसूचित जाति/ अनुसूचित जन-जाति, छोटे और सीमांत किसान, भूमिरहित मजदूर आदि तक सीमित गरीबी रेखा से नीचे (बीपीएल) परिवार, गरीबी रेखा से ऊपर (एपीएल) के लिए व्यक्तिगत आवास शौचालयों (आईएचएचएल) के निर्माण और सामुदायिक स्वच्छता कंपलैक्स (सीएससी) का निर्माण शामिल थे, इनके द्वारा एसबीएम ग्रामीण को लागू किया गया है।

एसबीएम ग्रामीण के लिए योजना आधारभूत सर्वेक्षण (बीएलएस) का अद्यतन और कार्यक्रम कार्यान्वयन योजनाओं (पीआईपी) की तैयारी सहित स्टार्ट-अप गतिविधियों के साथ शुरू की जानी थी। राज्य द्वारा जिला/ ग्राम पंचायत (जीपी) स्तर पर स्वच्छता और स्वास्थ्य पद्धतियों और मुख्य कार्मिक के दिशानिर्देशन के निर्धारण के लिए प्राथमिक सर्वेक्षण किया जाना था।

यद्यपि आधारभूत सर्वेक्षण किया गया दर्शाया गया था और प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) में अपलोड किया गया था यद्यपि लाभार्थी का नाम, श्रेणी, पंचायत का नाम, जिले का नाम आदि के नाम दर्शाने वाले आधार भूत सर्वेक्षण के कोई विस्तृत

¹⁸⁴ उधमपुर, राजौरी, पुंछ, पुलवामा, अनंतनाग और बडगाम

¹⁸⁵ उधमपुर, राजौरी, पुंछ, पुलवामा, अनंतनाग और बडगाम

¹⁸⁶ स्टार्ट-अप गतिविधियां, सूचना शिक्षा और संचार (आईईसी) और क्षमता निर्माण

रिकॉर्ड अभियान निदेशक के पास उपलब्ध नहीं थे। अभियान निदेशक ने शौचालयों सहित और के बिना आवास (एचएच) के विवरण प्रस्तुत किये जो एमआईएस पर अपलोड किये गये आंकड़ों में विभिन्नता दर्शाता है, इसका विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका-3.24.1: आवास (एचएच) के आधारभूत सर्वेक्षण डेटा और एमआईएस पर अपलोड किये गये डेटा के बीच विभिन्नता

विवरण	कुल एचएच	शौचालय वाले एचएच	शौचालयों रहित एचएच			
			एपीएल			कुल
			बीपीएल	पहचाने गये	न पहचाने गये	
आधार रेखा सर्वेक्षण के अनुसार एचएच का विवरण	16,81,840	4,12,948	5,74,590	5,03,456	1,90,846	12,68,892
एमआईएस पर अपलोड किए गए एचएच का विवरण	15,39,780	2,67,776	6,59,841	3,70,916	2,41,247	12,72,004
भिन्नता	(-)1,42,060	(-)1,45,172	(+)85,251	(-)1,32,540	(+) 50,401	(+) 3,112

आधारभूत सर्वेक्षण के अनुसार 16,81,840 एचएच के प्रति, केवल 15,39,780 (92 प्रतिशत) एचएच एमआईएस पर अपलोड किये गये थे। शौचालयों रहित बीपीएल परिवारों के संदर्भ में 85,251 परिवार तथा न पहचाने गये 50,401 एपीएल परिवार के आंकड़ें बढ़ाकर दिखाये गये हैं। इसके अतिरिक्त 1,32,540 न पहचाने गये एपीएल परिवार एमआईएस पर अपलोड नहीं किये गये थे। चूँकि शौचालयों सहित/ रहित परिवारों की नाम-वार सूची अभियान निदेशक के पास उपलब्ध नहीं थी, इस कारण लेखापरीक्षा आधारभूत सर्वेक्षण डेटा की तुलना में एमआईएस पर अपलोड की गई सूचना की यथार्थता का सत्यापन नहीं कर सकी। यह दर्शाता है कि एमआईएस पर आंकड़ें स्वैच्छिक रूप से अपलोड किये गये थे और सहायक डेटा पर आधारित नहीं थे।

यद्यपि, जिला कार्यान्वयन योजनाओं के अनुपालन के बाद 2014-15 से 2016-17 के दौरान राज्य वार्षिक कार्यान्वयन योजनाएं तैयार की गई थी, यह देखा गया था कि 18 नमूना जांच किये गये ब्लॉक/ ग्राम पंचायत में, 2014-15 से 2016-17 के दौरान कोई वार्षिक कार्यान्वयन योजनाएं तैयार नहीं की गई थी। इससे ज्ञात होता है कि जिला/ राज्य वार्षिक कार्यान्वयन योजनाएं ब्लॉक/ ग्राम पंचायत कार्यान्वयन योजनाओं के आधार पर तैयार नहीं की गई थीं।

राष्ट्रीय योजना संस्वीकृति समिति (एनएसएससी) ने 2015-17 के दौरान खुले में मलत्याग मुक्त (ओडीएफ) के लिए राज्य के 629 ग्राम पंचायत और 544 गांवों के

लक्ष्य¹⁸⁷ नियत किया (जून 2015 और जून 2016) जिस के प्रति 180 जीपी (29 प्रतिशत) और 276 (51 प्रतिशत) गांव को ओडीएफ के रूप में घोषित किया गया था (अगस्त 2017) और 24 जीपी और 39 गांव ओडीएफ¹⁸⁸ सत्यापित किये गये थे।

राज्य में कुल 318 ब्लॉकों में से, केवल 10 ब्लॉक (तीन प्रतिशत) ओडीएफ घोषित कर दिये गये थे (अगस्त 2017), परंतु कोई भी ब्लॉक ओडीएफ सत्यापित नहीं किया गया था।

अब तक हुई प्रगति के मद्देनजर अगले दो वर्षों (अक्टूबर 2019 तक) के दौरान राज्य में सभी 318 ब्लॉकों, 4,198 जीपी और 7,446 गांवों को ओडीएफ बनाने का उद्देश्य एसबीएम ग्रामीण के अंतर्गत अप्राप्य प्रतीत हो रहा है।

2014-15 से 2016-17 की अवधि के दौरान एसबीएम (ग्रामीण) के अंतर्गत व्यक्तिगत आवास शौचालय (आईएचएचएल)/ सामुदायिक सैनेटरी कंपलैक्स (सीएससी) के निर्माण हेतु निर्धारित वार्षिक लक्ष्यों की स्थिति और उपलब्धियां नीचे दर्शाई गई हैं:

तालिका-3.24.2: एसबीएम ग्रामीण के अंतर्गत आईएचएचएल और सीएससी के निर्माण के लक्ष्य और उपलब्धियां

वर्ष	आईएचएचएल						सीएससी	
	लक्ष्य			उपलब्धियां			लक्ष्य	उपलब्धियां (प्रतिशत)
	बीपीएल	एपीएल	कुल	बीपीएल (प्रतिशत)	एपीएल (प्रतिशत)	कुल (प्रतिशत)		
2014-15	1,49,094	1,50,906	3,00,000	42,499 (29)	21,906 (15)	64,405 (21)	476	150 (32)
2015-16	1,04,854	95,146	2,00,000	56,149 (54)	34,795 (37)	90,944 (45)	238	240 (101)
2016-17	1,47,530	1,52,470	3,00,000	40,743 (28)	34,779 (23)	75,522 (25)	1,276	513 (40)
कुल	4,01,478	3,98,522	8,00,000	1,39,391 (35)	91,480 (23)	2,30,871 (29)	1,990	903 (45)

2014-15 से 2016-17 के दौरान 8,00,000 आईएचएचएल और 1,990 सीएससी के निर्माण के लक्ष्य के प्रति, इस अवधि के दौरान केवल 2,30,871 आईएचएचएल (29 प्रतिशत) और 903 सीएससी (45 प्रतिशत) का निर्माण किया गया। अभियान निदेशक, एसबीएम (ग्रामीण) ने कहा (जुलाई 2017) कि लक्ष्यों की प्राप्ति में कमी का मुख्य कारण योजना के लिए अर्पाप्त निधि का होना था। उत्तर तर्कपूर्ण नहीं था क्योंकि 2014-15 की अवधि के दौरान निधि की काफी हद तक बचत पाई गई थी जैसा कि तालिका-3.24.3 में नीचे दर्शाया गया है:

¹⁸⁷ जीपी: (2015-16: 45, 2016-17: 584) और गांव: (2015-16: उपलब्ध नहीं है, 2016-17: 544)

¹⁸⁸ पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय की आधिकारिक वेबसाइट से लिए गए ओडीएफ के बारे में स्थिति 19 अगस्त 2017 तक उपलब्ध है जबकि ब्लॉकों की कुल संख्या/ गांव/ जीपी विभाग द्वारा प्रदान किए गए डेटा (जुलाई 2017) से भिन्न है

3.24.2.1 एसबीएम (ग्रामीण) के अंतर्गत वित्तीय प्रबंधन

भिन्न-भिन्न अनुपात¹⁸⁹ में लाभार्थी सहयोग के साथ-साथ केंद्रीय शेयर, राज्य शेयर द्वारा योजना कार्यों में निधि लगाई गई थी। 2014-15 से 2016-17 की अवधि के दौरान योजना के कार्यान्वयन के लिए भारत सरकार (जीओआई) और राज्य सरकार द्वारा प्रदत्त निधि की स्थिति नीचे दी गई है:

तालिका-3.24.3: एसबीएम (ग्रामीण) के अंतर्गत निधियों की वर्ष-वार स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	निधि की प्राप्ति					व्यय		बचत	शेष (जिलों में)
	आदि शेष	केंद्रीय शेयर (पुनः वैधीकरण सहित)	राज्य शेयर	बैंक जमा पर ब्याज	कुल	राशि	कुल निधि के प्रतिशत के रूप में		
2014-15	11.81 ¹⁹⁰	109.87	17.13	1.01	139.82	39.85	29	93.12	6.47 ¹⁹¹
2015-16	6.47	77.30	14.60	1.26	99.63	96.37	97	1.00	2.26
2016-17	2.26	71.14	10.47	0.09	83.96	81.50	97	0.47	1.9 9
कुल		258.31	42.20	2.36		217.72		94.59	

(स्रोत: विभागीय अभिलेख)

2014-15 से 2016-17 वर्षों के दौरान तीन प्रतिशत और 71 प्रतिशत के बीच निधि की कुल उपलब्धता की तुलना में निधि की प्रयुक्तता में कमी थी।

कार्यक्रम दिशानिर्देशों में निर्दिष्ट किया गया है कि भारत सरकार से प्राप्ति के 15 दिनों में जिलों को निधि (केंद्रीय शेयर तथा उतना ही राज्य शेयर) हस्तांतरित करने में राज्य के विफल होने के मामले में, विलम्ब के लिए मूल राशि सहित 12 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर पर एक पैनल ब्याज कार्यान्वयन एजेंसी को राज्य सरकारों द्वारा हस्तांतरित किया जाना अपेक्षित होगा।

लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि वित्त विभाग ने 23 दिनों से 155 दिनों के बीच विलम्ब के साथ प्रशासनिक विभाग (ग्रामीण विकास विभाग) को निधि (₹122.27 करोड़) प्रदान की और प्रशासनिक विभाग ने चार दिनों से 38 दिनों के बीच के विलम्ब सहित अभियान निदेशक को निधि (₹176.99 करोड़) प्रदान की। जैसाकि

¹⁸⁹ आईएचएचएल के लिए केंद्रीय और राज्य का हिस्सा 90:10 था; सीएससी के लिए केंद्रीय हिस्सा, राज्य का हिस्सा और लाभार्थी योगदान 60:30:10 है; आईईसी गतिविधियों और प्रशासनिक व्यय के लिए, केंद्रीय और राज्य का हिस्सा (2014-15 तक) 75:25 और उसके बाद 60:40 था।

¹⁹⁰ जिलों के पास रखी प्रारंभिक शेष राशि निर्मल भारत अभियान निधि से संबंधित थी जिसे एसबीएम (ग्रामीण) के लिए अग्रेषित किया गया।

¹⁹¹ ₹6.85 करोड़ के मुकाबले केवल ₹6.47 करोड़ शेष को दिखाया गया है जो डीपीओ पुंछ द्वारा ₹0.38 करोड़ की राशि को निकालने के कारण है।

योजना दिशानिर्देशों में परिकल्पित किया गया है निधि के प्रदान करने में विलम्ब के लिए ₹3.85 करोड़ और ₹0.98 करोड़ का पैनल ब्याज कार्यान्वयन एजेंसियों को अदा/प्रदान नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा में मामला उठाये जाने के बाद, विभाग द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया था।

3.24.2.2 सीएससी का निर्माण, परिचालन और अनुरक्षण

योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, सार्वजनिक स्थानों, बाजार आदि जहां पर बड़े स्तर पर लोग एकत्र होते हैं, वहां पर सामुदायिक स्वच्छता कंपलेक्स (सीएससी) का निर्माण किया जाना था और राज्य स्तर योजना संस्वीकरण समिति (एसएलएसएससी) द्वारा सीएससी बनाने के लिए प्रस्ताव अनुमोदित किया जाना चाहिए। संबंधित जीपी को मरम्मत और अनुरक्षण के लिए उत्तरदायित्व दिया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि छः नमूना जांच किये गये जिलों में, 2014-2017 की अवधि के दौरान 622 लक्षित सीएससी के प्रति केवल 267 (43 प्रतिशत) सीएससी का निर्माण किया गया था। यह भी देखा गया था कि इन छह नमूना जांच किये जिलों में 267 सीएससी को एसएलएसएससी के अनुमोदन के बिना और योजना दिशानिर्देशों का उल्लंघन करते हुए राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल योजना (एनआरडीडब्ल्यूपी) के अंतर्गत जल आपूर्ति का प्रावधान सुनिश्चित किये बिना निर्मित किया गया था।

42 सीएससी (267 में से) की संयुक्त जांच के दौरान यह देखा गया था कि 2014-2017 के दौरान 12 पंचायतों¹⁹² में ₹0.25 करोड़ की लागत पर निर्मित 12 सीएससी चालू¹⁹³ नहीं किये गये थे और ₹1.80 लाख की लागत पर पमरोट (पुंछ) में निर्मित एक सीएससी अपूर्ण थी।

योजना दिशानिर्देशों का उल्लंघन करते हुए, कंपलेक्स का उचित अनुरक्षण सुनिश्चित करने के लिए सीएससी के लिए कोई भी परिचालन, अनुरक्षण और निगरानी दिशानिर्देश राज्य द्वारा तैयार नहीं किये गये थे। परिणामस्वरूप, सीएससी का प्रबंधन सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी।

उत्तर में, डीपीओ बडगाम, पुलवामा और अनंतनाग ने कहा कि भविष्य में अनुपालना हेतु निर्देशों को ध्यान में रखा गया था।

¹⁹² पंचायत चुलना, रेहाम्बल, गंटवाल (उधमपुर); राजधानी-बी (राजौरी), कनुई, मंडी (पुंछ); रजवान, बुदिना, एन.एस. पुरे (बडगाम), कांगन, काकापुरा (पुलवामा) और उटरसू (अनंतनाग)

¹⁹³ तीन सीएससी में अनुरक्षण समझौते की व्यवस्था न होने के कारण, तीन सीएससी में जलापूर्ति कनेक्शन की अनुपलब्धता के कारण, एक आंशिक रूप से स्टोर के रूप में प्रयोग किया गया था और अन्य पर दौरे के दौरान ताला लगा हुआ पाया गया था।

3.24.2.3 सरकारी सहायता से निर्मित घरों में शौचालयों का प्रावधान

योजना दिशानिर्देशों में निर्दिष्ट किया गया है कि केंद्रीय और राज्य सहायता द्वारा निर्मित सभी घरों में एक अभिन्न भाग के रूप में उचित स्वच्छता सुविधा स्थाई रूप से उपलब्ध थी और इसके लिए इंदिरा आवास योजना (आईएवाई) में एक प्रावधान भी बनाया गया था। जब तक ऐसा प्रावधान नहीं बनाया गया था, एसबीएम से निधि प्राप्त होना जारी था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आईएवाई के अंतर्गत 15 (18 नमूना जांच किये गये में से) ब्लॉकों में निर्मित 1,635 घरों में से, एसबीएम के अंतर्गत केवल 19 घरों में (केवल एक प्रतिशत) शौचालय उपलब्ध कराये गये थे। उत्तर में, पांच¹⁹⁴ डीपीओ ने कहा कि ऐसे लाभार्थियों को शौचालय उपलब्ध कराने के निर्देश बीडीओ को जारी किये गये थे। तथापि, तथ्य यह है कि शेष आईएवाई घर योजना दिशानिर्देशों का उल्लंघन करते हुए एसबीएम के अंतर्गत कवर नहीं किये गये थे।

3.24.2.4 नमूना जांच किये गये जिलों में एसबीएम (ग्रामीण) के कार्यान्वयन में अनियमितताएं

योजना के अंतर्गत कवर किये गये 791 लाभार्थियों को कवर करते हुए 89 नमूना जांच की गई ग्राम पंचायतों में घरों की लेखापरीक्षा और विभागीय प्राधिकारियों द्वारा एक संयुक्त निरीक्षण से ज्ञात हुआ कि 107 (14 प्रतिशत) घरों में आईएचएचएल का प्रयोग नहीं किया जा रहा था और 69 (नौ प्रतिशत) मामलों में, आईएचएचएल अन्य उद्देश्यों जैसे स्टोर हाऊस¹⁹⁵ के रूप में प्रयोग किये गये थे। 306 (39 प्रतिशत) मामलों में घरों में पाईप द्वारा पानी की आपूर्ति नहीं की गई। इसके अतिरिक्त, यह देखा गया था कि 87 (11 प्रतिशत) घर शिशु मल का सुरक्षित रूप से निपटान नहीं कर रहे थे। 10 मामलों में (एक प्रतिशत), आईएचएचएल में कोई सैप्टिक टैंक और सीट नहीं थी। 36 मामलों (पांच प्रतिशत) में आईएचएचएल बिना पूर्ण आर्थिक सहायता के निर्मित किये गये थे।

राज्य सरकार द्वारा जारी किये गये (दिसम्बर 2015) कैश लैस लेन-देनों के संबंध में निर्देशों के अनुसार, सभी भुगतान सीधे आदाता/ लाभार्थी के खाते में कोष से क्रेडिट किये जाने थे। तथापि, यह पाया गया था कि सात ब्लॉक विकास अधिकारियों¹⁹⁶ ने 2016-17 के दौरान कोष से राशि आहरित की थी और उपर्युक्त निर्देशों का उल्लंघन करते हुए भुगतानों के लिए बीजक/ चैक जारी कर दिये थे। यह देखा गया था कि कोष से आहरित ₹12.84 लाख पंचेरी, पुंछ, मंजाकोट और मंडी ब्लॉक में निश्चित लाभार्थियों

¹⁹⁴ राजौरी, पुंछ, बडगाम, पुलवामा और अनंतनाग

¹⁹⁵ चारा या आग की लकड़ी

¹⁹⁶ मांजकोट, मंडी, बडगाम, पुलवामा, शादीमर्ग, पुंछ और पंचेरी

को वितरित नहीं किये गये थे। उत्तर में, बीडीओ पुंछ ने कहा कि शौचालयों की अपूर्णता के कारण भुगतान रोक दिये गये थे और बीडीओ मंजाकोट ने कहा कि भुगतान करने के निर्देश जारी किये जाएंगे। उत्तर तर्कपूर्ण नहीं है क्योंकि लाभार्थियों के लिए कोष से आहरित राशि भी संबंधित बीडीओ के बैंक खातों में पड़ी हुई थी।

इसके अतिरिक्त, मंजाकोट ब्लॉक में, कुछ लाभार्थियों के नाम पर कोष से आहरित ₹2.88 लाख की राशि 2016-17 के दौरान 24 विभिन्न लाभार्थियों को अदा की गई थी उनके पक्ष में नहीं दी गई थी जिनके लिए आहरित की थी।

बीडीओ मंडी ने आईएचएचएल लाभार्थियों के बीच वितरण के लिए ₹5.74 लाख की लागत पर 287 पानी टैंक खरीदे, जिसमें से केवल 155 पानी के टैंक वितरित किये गये थे। शेष 132 पानी के टैंकों की उपयोगिता/ स्टॉक प्रविष्टि लेखापरीक्षा को नहीं दर्शाई गई थी। इस प्रकार, ₹2.64 लाख मूल्य के पानी के टैंकों के असत्यापित खाते थे। उत्तर में, बीडीओ मंडी ने कहा कि रिकॉर्ड के स्थान परिवर्तन के कारण उक्त फाईल प्राप्त नहीं हुई है और उसे ढूंढने के प्रयास किये जाएंगे।

पांच डीपीओ¹⁹⁷ और दो बीडीओ¹⁹⁸ ने स्कूल शौचालयों के निर्माण के लिए ₹12.15 लाख के एसबीएम ग्रामीण निधि का विचलन किया, जबकि एसबीएम के आरंभ होने के बाद स्कूल में शौचालयों का निर्माण भारत सरकार, मानव संसाधन विकास मंत्रालय की निधि से किया जाना था न की ग्रामीण विकास विभाग की निधि से।

3.24.2.5 एसबीएम ग्रामीण के अंतर्गत विशेष योजना को आरंभ न किया जाना

अन्य विषयों के साथ-साथ योजना दिशानिर्देशों में ग्रामीण स्वच्छता मार्ट/ उत्पादन केंद्र के निर्माण, चल निधि एकत्र करना, ब्लॉक योजना प्रबंधन इकाई (बीपीएमयू) का गठन और ग्राम जल और स्वच्छता समिति (वीडब्ल्यूएससी) का गठन निर्दिष्ट किया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सैनेटरी शौचालय, सोकेज और कंपोस्ट गड्डे, वर्मी-कंपोस्टिंग धुलाई प्लेटफार्म, प्रमाणित घरेलू जल फिल्टर और निर्माण के लिए अपेक्षित सामग्री, हार्डवेयर और डीजाईन ग्रामीण स्वच्छता मार्ट (आरएसएम) द्वारा उपलब्ध कराई जानी थी और अन्य स्वच्छता और स्वास्थ्य सामान राज्य द्वारा तैयार नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य स्तर पर आईएचएचएल के निर्माण के लिए कोई विशेष डीजाईन अनुमोदित नहीं किया गया था। डीपीओ राजौरी, उधमपुर, पुंछ ने कहा कि आरएसएम/ उत्पादन केंद्र (पीसी) की स्थापना के लिए कोई निर्देश उच्चतर, प्राधिकारी से प्राप्त नहीं हुआ था। डीपीओ बडगाम, पुलवामा और अनंतनाग ने कहा कि कश्मीर प्रांत में ऐसी कोई पद्धति प्रचलन में नहीं थी।

¹⁹⁷ अनंतनाग, बारामूला, कुपवाड़ा, शोपियां और करगिल

¹⁹⁸ मंडी और सुरनकोट

जिला जल और सेनीटेशन अभियान/ समिति (डीडब्ल्यूएसएम/ सी) द्वारा अनुमोदित की गई अधिकतम ₹1.50 करोड़ की अचल निधि जिलों में सृजित की जानी थी और दिशानिर्देशों के अंतर्गत उनके सदस्यों, आर्थिक प्रोत्साहन के अंतर्गत कवर न किये गये एपीएल परिवार और स्नान सुविधा वाले सुधारे गये शौचालयों की अतिरिक्त लागत पूरी करने के लिए आर्थिक प्रोत्साहन के अंतर्गत कवर किये गये परिवारों को सस्ती वित्त सहायता प्रदान करने के लिए निकायों, स्वयं सहायता समूह को दी जानी थी, उस समिति का गठन नहीं किया गया था। इस प्रकार उल्लिखित लाभार्थी सुधारे गये शौचालयों की अतिरिक्त लागत पूरी करने के लिए सस्ता ऋण प्राप्त नहीं कर सके।

जिला विशेषज्ञों, जीपी के बीच संयोजक के रूप में कार्य करने के लिए और ग्रामीण समुदायों के घरों में जागरूकता बढ़ाने, उत्साहवर्धन, मोबलाइजेशन, प्रशिक्षण के रूप में लगातार सहायता प्रदान करने के लिए और जीपी में स्वच्छता स्थिति की निगरानी करने के लिए राज्य सरकार द्वारा ब्लॉक कार्यक्रम प्रबंधन इकाई (बीपीएमयू) गठित की जानी थी, जिसको नमूना जांच किये गये जिलों में गठित नहीं किया गया था।

प्रोत्साहन, मोबलाइजेशन, कार्यान्वयन और कार्यक्रम के पर्यवेक्षण में सहायता प्रदान करने के लिए राज्य सरकार द्वारा जीपी उप-समिति के रूप में प्रत्येक वार्ड और छः अन्य सदस्यों 50 प्रतिशत महिलाओं से प्रतिनिधित्व के रूप में वीडब्ल्यूएससी का गठन किया जाना था, जिसे नमूना जांच किये गये जिलों में गठित नहीं किया गया।

इस प्रकार, कार्यक्रम गतिविधियों के कार्यान्वयन की निगरानी नहीं की जा सकी और कार्यक्रम दिशानिर्देशों के अनुसार नहीं चलाया गया।

3.24.2.6 एसबीएम ग्रामीण की निगरानी और मूल्यांकन

योजना के कार्यान्वयन की निगरानी करने के लिए मार्च 2015 और मई 2015 में राज्यस्तर पर सर्वोच्च समिति और राज्य स्तर संस्वीकृति समिति (एसएलएससी) का गठन किया गया था। अन्य विषयों के साथ-साथ योजना दिशानिर्देशों में सामाजिक लेखापरीक्षा राज्य और जिला स्तर पर रैपिड एक्शन लर्निंग यूनिट (आरएएलयू) के गठन और राज्य स्तर/ जिला स्तर पर विशेषज्ञों की टीम द्वारा कार्यक्रम की निगरानी के लिए भी निर्दिष्ट किया गया था।

ब्लॉक स्तर और जिला स्तर पंचायती राज संस्थाओं को कार्यक्रम के कार्यान्वयन की नियमित निगरानी अपेक्षित थी और छः महीनों में प्रत्येक जीपी में एक बार किये जाने वाली सामाजिक लेखापरीक्षाओं में निगरानी और सहायता में जीपी को अपनी भूमिका अदा करनी थी। एसबीएम ग्रामीण की सामाजिक लेखापरीक्षा छः नमूना जांच किये गये जिलों में नहीं की गई थी जिसके परिणामस्वरूप कार्यक्रम कार्यान्वयन में पारदर्शिता और सामान्य गांवों की भागीदारी सुनिश्चित नहीं की गई थी।

उत्तर में, निदेशक, ग्रामीण स्वच्छता ने कहा कि सामाजिक लेखापरीक्षा कार्यवाही संबंधित जिला/ ब्लॉक अधिकारियों द्वारा मनरेगा निर्माण कार्यों के साथ की गई थी। उत्तर को इस तथ्य के मद्देनजर देखा जाना चाहिए कि चयनित जिलों के डीपीओ ने कहा कि एसबीएम ग्रामीण की कोई सामाजिक लेखापरीक्षा जिले में नहीं की गई थी।

जीपी में निगरानी और सुधारात्मक कार्रवाई पर परामर्श देने के लिए दोनों आऊटपुट (शौचालय निर्माण) और परिणाम (शौचालय उपयोग) की अच्छी आदतों को बढ़ाने के लिए और खुले में मलत्याग पर जिला और राज्य स्तर पर रैपिड एक्शन लर्निंग यूनिट (आरएएलयू) राज्य में गठित/ स्थापित नहीं की गई थी।

योजना दिशानिर्देशों के अंतर्गत अपेक्षित किसी तिमाही में कम से कम एक बार योजना के कार्यान्वयन की निगरानी के लिए राज्य स्तर/ जिला स्तर पर विशेषज्ञों की टीमें चयनित जिलों में तैयार नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, 2014-17 की अवधि के दौरान राज्य और प्रत्येक जिले में किये जाने वाली 10 समीक्षाओं के प्रति, राज्य/ नमूना-जांच किये गये जिलों में कोई समीक्षा नहीं की गई थी।

प्रत्येक पन्द्रह दिनों में ग्राम पंचायत में अभियान की प्रगति की समीक्षा राज्य मजिस्ट्रेट/ उपायुक्त द्वारा की जानी अपेक्षित थी और ग्रामीण विकास विभाग के सचिव द्वारा प्रत्येक माह जिला अधिकारियों की प्रगति समीक्षा की जानी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि चयनित जिलों में प्रगति की निगरानी के लिए ऐसा कोई तंत्र नहीं था। डीपीओ ने कहा कि प्रत्येक पंद्रह दिनों में समीक्षा करने के लिए जिला मजिस्ट्रेट/ उपायुक्त को मामला सौंपा गया है। डीपीओ बडगाम, पुलवामा और अनंतनाग ने कहा की भविष्य में अनुपालना हेतु निर्देशों को ध्यान में रखा गया था।

इस प्रकार, ग्रामीण विकास विभाग अपने लक्ष्य प्राप्त करने में विफल रहा और आईएचएचएल तथा सीएससी के निर्माण में क्रमशः 71 प्रतिशत और 55 प्रतिशत की कमी थी। 2019 तक ओडीएफ का लक्ष्य प्राप्त करने का उद्देश्य पूर्ण न होने का डर था क्योंकि केवल तीन प्रतिशत ब्लॉक, चार प्रतिशत जीपी और चार प्रतिशत गांव को ही अब तक ओडीएफ घोषित किया जा सका था। विभिन्न स्तरों पर निधि प्रदान करने में विलम्ब हुआ था। नमूना जांच से पता चला कि योजना के अंतर्गत निर्मित आईएचएचएल के 23 प्रतिशत मामलों में या तो उन्हें प्रयोग ही नहीं किया गया था या अन्य उद्देश्यों के लिए प्रयुक्त किया जा रहा था। योजना कार्यों की निगरानी और मूल्यांकन योजना दिशानिर्देशों के अनुसार नहीं किया गया था।

(II) शिक्षा विभाग

3.24.3 एसबीएम के अंतर्गत स्कूलों में शौचालयों का निर्माण

राज्य परियोजना निदेशक, सर्व शिक्षा अभियान (एसपीडी, एसएसए) और राज्य परियोजना निदेशक, राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान (एसपीडी, आरएमएसए) स्कूलों में शौचालयों के निर्माण की निगरानी करते हैं। विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना के अनुसार, एसबीएम के विभिन्न घटकों और इनके प्रति (जुलाई 2015) उपलब्धियों के अंतर्गत स्कूल शौचालयों के निर्माण के लिए निर्धारित लक्ष्यों का नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-3.24.4: स्कूलों में शौचालयों के निर्माण के लिए लक्ष्य और उपलब्धियां

घटक	प्रारंभिक लक्ष्य	संशोधित लक्ष्य	उपलब्धियां	
			संख्या	संशोधित लक्ष्यों का प्रतिशत
नए शौचालय	6,945	5,765	5,765	100
स्वच्छ भारत कोष (एसबीके) मंजूरी	6,289	4,753	4,753	100
खराब शौचालय (एसएसए)	3,948	4,533	4,533	100
नए शौचालय (आरएमएसए)	206 ¹⁹⁹	170	170	100
खराब शौचालय (आरएमएसए)	166 ²⁰⁰	166	166	100
कुल	17,554	15,387	15,387	100
एनएचपीसी (कॉर्पोरेट सामाजिक जिम्मेदारी के तहत)	903	477 ²⁰¹	461	97
कुल योग	18,457	15,864	15,848	100

जिलों में विभाग द्वारा किये गये सर्वेक्षण के आधार पर, 17,554 शौचालयों के निर्माण के लिए निर्धारित लक्ष्यों को 15,387 तक संशोधित किया गया, कुछ विशेष परिवर्तनों²⁰² की आवश्यकता थी। संशोधित निर्धारित लक्ष्यों को पूर्णतः प्राप्त कर लिया गया है।

903 शौचालयों का निर्माण निगम सामाजिक उत्तरदायित्व (सीएसआर) के अंतर्गत आरंभ में एसएसए से एनएचपीसी को हस्तांतरित कर दिया गया था। राष्ट्रीय जल विद्युत पावर कॉर्पोरेशन (एनएचपीसी) ने सीएसआर के अंतर्गत केवल 477 शौचालयों

¹⁹⁹ एसपीडी द्वारा दर्शाए गए 140 के आंकड़ों के साथ भिन्नता

²⁰⁰ एसपीडी द्वारा दर्शाए गए 130 के आंकड़ों के साथ भिन्नता

²⁰¹ एनएचपीसी ने सीएसआर के तहत 477 शौचालयों का निर्माणकार्य किया और 300 शौचालयों का निर्माण जिला प्रशासन को हस्तांतरित किया

²⁰² 2,824 स्कूलों में पहले से ही पर्याप्त सुविधाएं उपलब्ध थीं, 620 स्कूलों को क्लब किया गया था, संयुक्त भवन में 32 स्कूलों को आवश्यकता नहीं थी, इसके अलावा 726 नए शौचालयों और 585 खराब शौचालयों की अतिरिक्त आवश्यकता थी

के निर्माण का दायित्व लिया और 461 शौचालयों का निर्माण पूरा किया जबकि 16 शौचालय निर्माणाधीन (जुलाई 2015) थे। बाद में यह निर्णय लिया गया कि एनएचपीसी द्वारा निर्माण शुरू न किये गये शेष 426 शौचालयों में से, वास्तव में स्कूलों की क्लबिंग के कारण 253 शौचालयों की आवश्यकता नहीं थी। यद्यपि, शेष 173 शौचालयों के प्रति केवल 47 शौचालयों का निर्माण शुरू किया गया और शेष 126 शौचालयों के संबंध में स्थिति लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गई थी।

3.24.3.1 स्कूलों में शौचालयों के निर्माण के लिए प्राप्त निधियों का अवरोधन

राज्य परियोजना निदेशक, एसएसए ने लेखापरीक्षा के लिए 2014-15 से 2016-17 की अवधि हेतु नये शौचालयों के निर्माण/ पुनः निर्माण और खराब शौचालयों या स्वच्छ भारत कोष (एसबीके) के लिए भारत सरकार/ राज्य शेर से प्राप्त निधियों के प्रति किये गये व्यय की पूरी जानकारी उपलब्ध नहीं कराई थी।

लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये रिकॉर्डों की संवीक्षा से पता चला कि जीओआई ने दिसम्बर 2014 और मार्च 2015 के दौरान नये शौचालयों के निर्माण/ पुनः निर्माण और खराब शौचालयों के लिए ₹35.05 करोड़ प्रदान किये। तथापि, राज्य परियोजना निदेशक, एसएसए ने नये शौचालयों के निर्माण/ पुनः निर्माण और खराब शौचालयों के लिए कार्यान्वयन एजेंसियों को ₹24.44 करोड़ प्रदान किये और शेष ₹10.61 करोड़ दो वर्षों से अधिक तक रखे रहे जिसके लिए कोई कारण नहीं दिया गया।

नये शौचालयों के निर्माण और खराब शौचालयों के लिए कार्यान्वयन एजेंसियों को राज्य परियोजना निदेशक, एसएसए द्वारा ₹42.27 करोड़²⁰³ का राज्य शेर भी प्रदान किया गया था (फरवरी 2015 और मार्च 2016)। तथापि, दो निदेशकों²⁰⁴ को ₹40.09 करोड़ प्रदान करते हुए उन्हें इस राशि को आगे जिले को प्रदान न करने के निर्देश दिये थे (मार्च 2016)। ₹40.09 करोड़ की राशि लगभग एक वर्ष तक मार्च 2016 तक दो निदेशकों के खातों में पड़ी रही, क्योंकि उन्हें राज्य परियोजना निदेशक, एसएसए से कोई निर्देश प्राप्त नहीं हुए थे (अप्रैल और जुलाई 2017)।

इसके अतिरिक्त यह देखा गया था कि मार्च 2015 के दौरान स्वच्छ भारत कोष के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा दिये गये ₹15.72 करोड़ कार्यान्वयन एजेंसियों को राज्य परियोजना निदेशक, एसएसए द्वारा दे दिये गये थे। तथापि, मार्च 2016 तक केवल ₹4.30 करोड़ का व्यय किया गया था और जून 2015 से मुख्य शिक्षा अधिकारी (सीईओ)/ जोनल शिक्षा अधिकारी (जेडईओ) के पास ₹11.42 करोड़ (73 प्रतिशत) की राशि शेष पड़ी हुई थी।

²⁰³ फरवरी 2015: ₹2.18 करोड़; मार्च 2016: ₹40.09 करोड़

²⁰⁴ निदेशक स्कूल शिक्षा, कश्मीर: ₹15.05 करोड़; निदेशक स्कूल शिक्षा, जम्मू: ₹25.04 करोड़

इस प्रकार, विभिन्न स्तरों पर शेष राशि को बचाकर रखने के परिणामस्वरूप बिना किसी मूर्त परिणाम के ₹62.12 करोड़ (प्रदान किये गये ₹93.04 करोड़ निधि का 67 प्रतिशत) का अवरोधन हुआ और जिससे खराब वित्तीय प्रबंधन का पता चला।

3.24.3.2 नमूना जांच किये गये जिलों में एसबीएम के अंतर्गत स्कूल शौचालयों के निर्माण में पाई गई अनियमितताएं

छ: नमूना जांच किये गये जिलों²⁰⁵ में से पांच में स्कूलों में नये शौचालयों के निर्माण के संबंध में भौतिक और वित्तीय स्थिति को नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-3.24.5: नमूना जांच किये गये जिलों में भौतिक और वित्तीय स्थिति

जिला	आवंटित की गई धनराशि	व्यय	शेष (-/+)	भारत सरकार द्वारा अनुमोदित लक्ष्य	एसएसए द्वारा संशोधित लक्ष्य	पूर्णतः निर्मित शौचालय
	(₹ करोड़ में)			संख्या		
ऊधमपुर	2.71	2.39	0.32	679	306	306
पुंछ	3.44	6.00	(-) 2.56	860	725	725
राजौरी	शून्य	4.08	(-) 4.08	शून्य	486	493
पुलवामा	1.34	2.44	(-) 1.10	335	263	266
अनंतनाग	4.13	7.51	(-) 3.38	1150	868	868
कुल	11.62	22.42	(-) 10.80	3,024	2,648	2,658

पांच जिलों को आबंटित ₹11.62 करोड़ राशि के प्रति 2,658 शौचालयों के निर्माण पर ₹22.42 करोड़ का व्यय किया गया था, इसलिए ₹10.80 करोड़ का आबंटन ज्यादा हुआ। राज्य परियोजना निदेशक, एसएसए ने निर्देश दिया (अप्रैल 2015) कि शौचालयों के निर्माण के लिए सिविल निर्माण कार्यों के अंतर्गत उपलब्ध निधि का प्रयोग कर सकते हैं और जैसे ही शौचालयों के निर्माण के लिए निधि प्राप्त होती है उक्त की प्रतिपूर्ति की जाएगी। निदेशक स्कूल शिक्षा, जम्मू और कश्मीर के पास ₹40.09 करोड़ की पर्याप्त निधि की उपलब्धता के बावजूद अन्य सिविल निर्माण कार्यों से विचलन द्वारा प्राप्त ₹10.80 करोड़ के अधिक व्यय की प्रतिपूर्ति नहीं की गई थी।

(क) राजौरी जिले में, 493 शौचालयों का निर्माण बिना किसी संस्वीकृति और निधि के आरंभ किया गया था (जून 2015)। इन 493 शौचालयों पर किया गया ₹4.08 करोड़ का व्यय अन्य सिविल निर्माण कार्यों से विचलित करके किया गया था। सीईओ, राजौरी ने उत्तर में कहा कि एसबीएम के अंतर्गत निधि उपलब्ध न कराये जाने तक ऋण आधार पर एसएसए के अंतर्गत उपलब्ध निधि में से भुगतान करने के लिए उच्चतर प्राधिकारियों द्वारा निर्देश दिये गये थे।

²⁰⁵ बडगाम जिला शामिल नहीं है, जहां नए शौचालयों के निर्माण के लिए धन आबंटित नहीं किया गया था।

(ख) राजौरी जिले की राजौरी और थन्नामंडी जोनों में रिकॉर्डों की नमूना जांच से ज्ञात हुआ कि 72 शौचालयों के निर्माण के लक्ष्य के प्रति, सीईओ राजौरी ने इन जोनों में 65 शौचालयों के निर्माण के लिए ₹0.53 करोड़ आबंटित किये। ₹0.50 करोड़ का व्यय 58 शौचालयों के निर्माण पर किया गया था। शेष सात शौचालयों में से दो शौचालय निर्माणाधीन थे और पांच शौचालयों की स्थिति अब भी ज्ञात नहीं थी परंतु जोन के पास अब भी ₹3.12 लाख की राशि शेष बची हुई थी।

(ग) छः नमूना जांच किये गये जिलों में योजना की विस्तृत संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि नये शौचालयों की आवश्यकता और खराब शौचालयों की मरम्मत किसी आवश्यकता आधार पर नहीं थी। यह देखा गया था कि नमूना जांच किये गये जिलों ने एसपीडी को शौचालयों की मरम्मत के लिए कोई योजना प्रस्तुत नहीं की थी। इसके अतिरिक्त, मुख्य शिक्षा अधिकारी को निधि प्राप्त होने के बाद संबंधित जैडईओ/ स्कूलों से मरम्मत/ निर्माण के लिए मांग प्राप्त हुई थी।

(घ) इसके अतिरिक्त यह भी देखा गया कि खराब शौचालयों की मरम्मत के अंतर्गत ₹5.92 करोड़ की उपलब्ध निधि के प्रति छः नमूना जांच किये गये जिलों में ₹2.15 करोड़ का व्यय किया गया था, जिस कारण जून 2015 तक ₹3.77 करोड़ का शेष बचा रहा। 2,369 शौचालयों के लक्ष्य के प्रति, केवल 1,813 शौचालयों की मरम्मत की गई थी। इनमें से दो जिलों (अनंतनाग और पुलवामा) में, विभिन्न दरों पर 234 शौचालयों के लक्ष्य के प्रति 301 शौचालयों की मरम्मत की गई थी। इस कारण लक्ष्य अधिक हो गया था। इसके अतिरिक्त, ₹0.25 लाख प्रति की दर पर अतिरिक्त व्यय प्रदान करते हुए केवल 67 शौचालयों का निर्माण किया गया था।

(ङ.) चयनित/ नमूना जांच किये गये जोन/ स्कूलों में योजना के अंतर्गत निर्मित/ मरम्मत किये गये 169 (1,529 में से) शौचालयों की संयुक्त जांच, लेखापरीक्षा टीम और विभागीय प्राधिकारियों द्वारा की गई, ने दर्शाया कि 42 स्कूल शौचालयों (25 प्रतिशत) में कोई पानी का कनेक्शन नहीं था, 21 स्कूल शौचालयों (12 प्रतिशत) का प्रयोग आरंभ ही नहीं किया गया था और एक स्कूल शौचालय (एक प्रतिशत) सैप्टिक टैंक के बिना था और सीवरेज साथ के नाले में डाला जा रहा था।

इस प्रकार, शिक्षा विभाग के खराब वित्तीय प्रबंधन के परिणामस्वरूप ₹62.12 करोड़ का अवरोधन हुआ जिससे नये शौचालयों के निर्माण और खराब शौचालयों की मरम्मत पर बुरा प्रभाव पड़ा। जल कनेक्शन की अनुपलब्धता या नमूना जांच किये गये शौचालयों की अनुपयोगिता के कारण, स्कूल स्वच्छता का उद्देश्य पूरा नहीं किया जा सका।

(III) आवासीय और शहरी विकास विभाग

3.24.4 एसबीएम शहरी के अंतर्गत शौचालयों का निर्माण

एसबीएम शहरी ने शहरी क्षेत्रों में व्यक्तिगत आवासीय शौचालय (आईएचएचटी) और सामुदायिक शौचालय (सीटी/ पीटी) का निर्माण निर्दिष्ट किया। 2014-15 से 2016-17 के दौरान निर्धारित किये गये वर्ष-वार लक्ष्य और एसबीएम अर्बन के अंतर्गत उपलब्धियां नीचे दी गई हैं:

तालिका-3.24.6: एसबीएम अर्बन के अंतर्गत आईएचएचटी और सीटी/पीटी के निर्माण के लक्ष्य और उपलब्धियां

वर्ष	आईएचटी			सीटी/ पीटी ²⁰⁶		
	लक्ष्य	उपलब्धियां		लक्ष्य (सीटें)	उपलब्धि	
		संख्या	(प्रतिशत)		(सीटें)	(प्रतिशत)
2014-15	34,190	शून्य	शून्य	1,418	शून्य	शून्य
2015-16	32,190	शून्य	शून्य	282	15	5
2016-17	37,700	1,124	3	482	60 ²⁰⁷	12
कुल	1,04,080	1,124	1	2,182	75	3

1,04,080 आईएचएचटी और 2,182 सीटी/ पीटी के निर्माण के लक्ष्य के प्रति, केवल 1,124 आईएचएचटी (एक प्रतिशत) और 75 सीटी/ पीटी (तीन प्रतिशत) का निर्माण किया गया था। 2014-15 और 2015-16 के दौरान आईएचएचटी के निर्माण के लिए निर्धारित लक्ष्यों के प्रति कोई प्रगति नहीं थी। यद्यपि, 2016-17 के दौरान 37,700 आईएचएचटी के लक्ष्य के प्रति, केवल 1,124 आईएचएचटी (तीन प्रतिशत) को ही कवर किया जा सका था। 2014-15 से 2016-17 के दौरान सीटी/ पीटी के निर्माण में कमी 88 से 100 प्रतिशत के बीच थी। आईएचएचटी के निर्माण में कमी का कारण राज्य शेर के प्रावधान न होने और वित्त में अंतर को बताया। सीटी/ पीटी के मामले में राज्य शेर का प्रावधान न होने के कारण शौचालयों का निर्माण नहीं किया जा सका। राज्य सरकार ने राज्य कैपेक्स बजट से ₹13,490 और ₹12,540 प्रति आईएचएचटी²⁰⁸ उपलब्ध कराने का निर्णय लिया (अप्रैल 2017)। यद्यपि, जैसाकि नीचे दिये गये पैराग्राफ 3.24.4.1 में दर्शाया गया है, निधि उपलब्ध थीं परंतु व्यय नहीं की गई।

²⁰⁶ प्रत्येक सीटी/ पीटी पांच सीटों के होते हैं, दो स्नान कक्ष, केयर टेकर कमरा और दो मूत्रालय। लक्ष्य और उपलब्धियां केवल सीटों के संबंध में हैं

²⁰⁷ 30 सीटी/ पीटी इकाइयां प्रगति पर थीं

²⁰⁸ पीसीसी/ मेसनी आईएचएचटी इकाई के लिए: ₹13,490; फाइबर प्रबलित प्लास्टिक आईएचएचटी इकाई के लिए: ₹12,540

कश्मीर में नगर समिति, अवंतीपुरा में निर्मित किये गये 11 आईएचएचटी के संयुक्त निरीक्षण से पता चला कि केवल दो आईएचएचटी क्रियाशील थीं तथा शेष नौ आईएचएचटी या तो बंद थी या स्टोर हाऊस के रूप में प्रयुक्त की जा रही थीं।

3.24.4.1 एसबीएम शहरी के अंतर्गत निधि का कम उपयोग

2014-15 से 2016-17 के दौरान, अभियान निदेशक, एसबीएम द्वारा ₹60.47 करोड़ (केंद्र शेयर: ₹28.72 करोड़, राज्य शेयर: ₹31.75 करोड़) की राशि के प्रति, केवल ₹17.10 करोड़²⁰⁹ चार भागों²¹⁰ के अंतर्गत एसबीएम अर्बन के कार्यान्वयन के लिए कार्यान्वयन एजेसियों को प्रदान किया गया था। पांच²¹¹ कार्यान्वयन एजेसियों द्वारा ₹5.72 करोड़ (नौ प्रतिशत) का व्यय किया गया था। अभियान निदेशक (एच एंड यूडीडी) के पास ₹43.37 करोड़²¹² (72 प्रतिशत) की व्यय न की गई राशि बची हुई थी। इसके अतिरिक्त, चार कार्यान्वयन एजेसियों²¹³ की व्यय न की गई ₹10.57 करोड़²¹⁴ की राशि मार्च 2017 तक शेष बची हुई थी। अंत शेष में ₹0.81 करोड़ की अव्यक्त विभिन्नता थी जिसके लिए रिकॉर्ड में कोई कारण उपलब्ध नहीं थे।

यह देखा गया था कि 89 से 219 दिनों के विलम्ब के बाद राज्य निदेशक, एसबीएम अर्बन के वित्त विभाग द्वारा ₹28.72 करोड़ का केंद्र शेयर प्रदान किया गया था, जिसके विपरीत 43 से 210 दिनों के विलम्ब के बाद कार्यान्वयन एजेसियों को ₹15.14 करोड़²¹⁵ प्रदान किये गये थे।

अभियान निदेशक, एसबीएम अर्बन द्वारा निधि की अनुपयोगिता का कारण राज्य सरकार द्वारा व्यक्तिगत आवासीय शौचालयों (आईएचएचटी) और सामुदायिक शौचालय/ सार्वजनिक शौचालय (सीटी/ पीटी) की दरों को निश्चित न किया जाना बताया गया था और उक्त को मई 2017 में ही उन्हें अंतिम रूप दिया गया था।

इस प्रकार, आईएचएचटी और सीटी/ पीटी के निर्माण के लिए दरों के निर्धारण में विलम्ब के परिणामस्वरूप ₹53.94 करोड़ की निधि का अवरोधन हुआ और योजना के लाभ अर्जित नहीं हो सके।

²⁰⁹ मिशन निदेशक द्वारा खर्च किए गए ₹0.93 करोड़ और अधीनस्थ कार्यालयों को जारी किए गए ₹16.17 करोड़ शामिल हैं

²¹⁰ सेंट्रल शेयर: ₹8.85 करोड़ (आईएचएचटी: ₹6.37 करोड़, सीटी/ पीटी: ₹0.13 करोड़, जन जागरूकता: ₹1.42 करोड़, क्षमता निर्माण: ₹ 0.93 करोड़), राज्य शेयर (₹8.25 करोड़: घटक वार भाग उपलब्ध नहीं)

²¹¹ मिशन निदेशक एसबीएम (शहरी): ₹0.93 करोड़; निर्देशक यूएलबी जम्मू: ₹2.33 करोड़; निर्देशक यूएलबी कश्मीर: ₹1.70 करोड़; नगर निगम जम्मू: ₹0.53 करोड़; नगर समिति करगिल: ₹ 0.23 करोड़

²¹² केंद्रीय हिस्सा: ₹19.87 करोड़; राज्य का हिस्सा: ₹23.50 करोड़

²¹³ निर्देशक यूएलबी जम्मू: ₹2.43 करोड़; निर्देशक यूएलबी कश्मीर: ₹2.72 करोड़; जम्मू नगर निगम: ₹2.45 करोड़; श्रीनगर नगर निगम: ₹2.97 करोड़

²¹⁴ केंद्रीय हिस्सा: ₹3.40 करोड़; राज्य का हिस्सा: ₹7.17 करोड़

²¹⁵ केंद्रीय हिस्से के तहत ₹7.93 करोड़ और राज्य के हिस्से के तहत ₹7.21 करोड़

3.24.4.2 निधि का विचलन

योजना दिशानिर्देशों के अनुसार (दिसम्बर 2014) प्रत्येक व्यक्तिगत आवासीय शौचालय (आईएचएचटी) के निर्माण के लिए निधि के केंद्रीय शेयर से ₹4,000 की आर्थिक सहायता प्रदान की जानी थी और राज्य सरकार/ यूएलबी द्वारा जनित/ प्रदत्त अतिरिक्त संसाधनों से किसी स्तर पर कोई अतिरिक्त निधि देने पर कोई रोक नहीं थी।

रिकॉर्ड की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि 1,124 आईएचएचटी के निर्माण के लिए ₹0.45 करोड़ (₹4,000 प्रति आईएचएचटी की दर पर) की केंद्र की आर्थिक सहायता के प्रति, राज्य शेयर से किसी सहायता के बिना तीन²¹⁶ कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा ₹1.89 करोड़ की राशि अदा की गई थी। इसके परिणामस्वरूप ₹1.44 करोड़²¹⁷ के केन्द्रीय भाग का अनियमित विचलन हुआ।

इसके अतिरिक्त, निदेशक, यूएलबी जम्मू द्वारा केंद्र शेयर से सामुदायिक शौचालयों और सार्वजनिक शौचालयों (सीटी/ पीटी) के निर्माण पर ₹ छह लाख के आवंटन के प्रति ₹0.55 करोड़ का व्यय किया गया। ₹0.49 करोड़ का अतिरिक्त व्यय अन्य कारकों के अंतर्गत निधि से विचलित किया गया था।

3.24.4.3 निधि का अनियमित भुगतान और अवरोधन

आईएचएचटी के निर्माण के लिए लागत राज्य सरकार ने निर्धारित नहीं की थी और 2014-17 के दौरान लाभार्थियों को राज्य शेयर की राशि भी अदा की जानी थी। यद्यपि इस संबंध में एक कैबिनेट निर्णय अप्रैल/ मई 2017 में ही लिया गया था और प्रीकास्ट कंक्रीट/ मैशनरी आईएचएचटी के लिए राज्य शेयर ₹13,490 पर और ₹12,540 पर फाईबर रिइंफोर्सड प्लास्टिक आईएचएचटी के लिए निर्धारित किया गया था। दोनों प्रकार की इकाइयों का केन्द्रीय भाग ₹4,000 था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि आईएचएचटी के निर्माण के लिए इकाई लागत निर्धारित किये बिना 5,588 आईएचएचटी के निर्माण हेतु पहली किस्त²¹⁸ के रूप में 27 नगर समिति को निदेशक शहरी स्थानीय निकाय (डीयूएलबी), कश्मीर द्वारा ₹1.12 करोड़ की राशि प्रदान की (जनवरी 2016)। यद्यपि, 4,400 लाभार्थियों को केवल ₹0.88 करोड़ ही प्रदान किये गए थे और 1,188 आईएचएचटी के लिए निर्दिष्ट ₹0.24 करोड़ संबंधित नगर समिति (एमसी) द्वारा बचाकर रखे गये थे। यह भी कहा (जुलाई 2017) गया था कि केवल 1,170 आईएचएचटी का निर्माण किया गया था, परंतु केंद्र शेयर की दूसरी किस्त और राज्य शेयर की पूरी किस्त इन 1,170 लाभार्थियों

²¹⁶ डीयूएलबी जम्मू: ₹163.24 लाख; डीयूएलबी कश्मीर: ₹1.92 लाख; जम्मू नगर निगम: ₹24.00 लाख

²¹⁷ डीयूएलबी जम्मू: ₹125.04 लाख; डीयूएलबी कश्मीर: ₹1.48 लाख; जम्मू नगर निगम: ₹17.68 लाख

²¹⁸ ₹2,000 प्रति यूनिट की दर से

जो आईएचएचटी का पहले ही निर्माण करवा चुके थे; को अदा नहीं की गई थी। यह भी कहा गया था कि जिनको ₹0.65 करोड़ का आर्थिक प्रोत्साहन दिया गया था उन शेष 3,230 आईएचएचटी की स्थिति अभी भी प्राप्त नहीं हुई थी।

इस प्रकार, नियमों के निर्धारण से पहले भुगतानों की अदायगी अनियमित थी और एमसी द्वारा निधि को रखे जाने के कारण ₹0.24 करोड़ की अवरोधन हुआ। जिनके लिए ₹0.65 करोड़ पहले ही अदा किये गये थे 3,230 आईएचएचटी के निर्माण से संबंधित अज्ञात स्थिति खराब निगरानी को दर्शाती है। लाभार्थियों द्वारा पहले से ही निर्मित 1,170 आईएचएचटी के संबंध में दूसरी किस्त प्रदान की जानी आवश्यक थी।

3.24.4.4 एसबीएम शहरी की मॉनीटरिंग

एसबीएम शहरी कार्यक्रम दिशानिर्देशों के अनुसार, परियोजनाओं की संतोषजनक निगरानी के लिए संसद के स्थानीय चयनित सदस्य की अध्यक्षता के तहत एक जिला स्तरीय समीक्षा तथा निगरानी समिति (डीएलएमआरसी) का गठन किया जाना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि जुलाई 2015 में शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा संसद सदस्य के नामांकन के बावजूद डीएलएमआरसी का गठन नहीं किया गया था। इस प्रकार, कार्यक्रम दिशानिर्देशों के अनुसार परियोजनाओं की निगरानी सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

इस प्रकार, आवासीय तथा शहरी विकास विभाग आईएचएचटी तथा सीटी/ पीटी के निर्माण हेतु क्रमशः एक तथा तीन प्रतिशत के लक्ष्यों को प्राप्त कर सका। एसबीएम शहरी के क्रियान्वयन की कार्यक्रम दिशानिर्देशों के अनुसार निगरानी नहीं की गई थी तथा इसमें ₹54.18 करोड़ का अवरोधन, ₹1.93 करोड़ का विपथन तथा ₹0.88 करोड़ का अनियमित भुगतान था जिसके परिणामस्वरूप सभी लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं हो सकी।

3.24.5 निष्कर्ष

ग्रामीण विकास विभाग व्यक्तिगत घरेलू शौचालयों (आईएचएचएल) तथा सामुदायिक स्वच्छता परिसरों के निर्माण के लिए स्वच्छ भारत मिशन (एसबीएम) ग्रामीण के तहत अपनी लक्ष्यों को प्राप्त करने में विफल रहा। 2019 तक ओपन डिफेकेशन फ्री (ओडीएफ) स्थिति प्राप्त करने का उद्देश्य अप्राप्य प्रतीत होता है क्योंकि अभी तक केवल तीन प्रतिशत ब्लॉक, चार प्रतिशत ग्राम पंचायत तथा चार प्रतिशत गांवों को ही ओडीएफ घोषित किया जा सका था। विभाग के विभिन्न स्तरों पर निधि जारी करने में विलम्ब था। नमूना जांच से पता चला कि कार्यक्रम के तहत निर्मित आईएचएचएल को या तो किसी उपयोग में नहीं लिया गया था या अन्य प्रयोजनों के लिए उपयोग किया जा रहा था।

शिक्षा विभाग में खराब वित्तीय प्रबंधन के परिणामस्वरूप निधियों का अवरोधन हुआ। नमूना जांच किए गए स्कूलों में पानी के कनेक्शन की अनुपलब्धता अथवा निर्मित शौचालयों का उपयोग न होने की वजह से, विद्यालय स्वच्छता का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

आवासीय तथा शहरी विकास विभाग व्यक्तिगत घरेलू शौचालयों तथा सामुदायिक शौचालयों/ सार्वजनिक शौचालयों के निर्माण के लिए क्रमशः एक तथा तीन प्रतिशत लक्ष्यों को ही प्राप्त कर सका। एसबीएम शहरी के कार्यान्वयन की निगरानी कार्यक्रम दिशानिर्देशों के अनुसार नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा ने निधि के अवरोधन, निधियों के विपथन तथा मानदण्डों के निर्धारण से पूर्व भुगतान जारी करने के मामले पाए।

मामले को अगस्त 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

ग्रामीण विकास विभाग

3.25 निष्फल व्यय तथा निधियों का अवरोधन

पर्याप्त निधियों की उपलब्धता के बावजूद फुट सस्पेंशन ब्रिज की समय पर पूर्णता हेतु उपयुक्त कार्रवाई करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹0.19 करोड़ का निष्फल व्यय, ₹0.31 करोड़ का अवरोधन, ₹1.04 करोड़ की वापसी तथा लक्षित क्षेत्र में परियोजना के अभिष्ट लाभों से लोगों को वंचित होना पड़ा।

ब्लॉक दचनीपोरा, जिला अन्नतनाग के तहत आने वाले गांव आडर तथा अन्य जुड़े हुए गांवों के लोगों को कनेक्टिविटी प्रदान करने के लिए, निदेशक, ग्रामीण विकास विभाग (आरडीडी) ने ₹1.29 करोड़ की अनुमानित लागत पर सामुदायिक विकास तथा पंचायत योजना के तहत गांव आडर पर झेलम नदी पर फुट सस्पेंशन ब्रिज के निर्माण का प्रस्ताव (सितम्बर 2011 में) दिया जिसे प्रशासनिक रूप से ₹1.20 करोड़ की लागत पर (सितम्बर 2012 में) मंजूर किया गया।

निदेशक, आरडीडी, कश्मीर तथा कार्यकारी इंजीनियर, ग्रामीण इंजीनियरिंग अनुभाग (आरईडब्ल्यू), अन्नतनाग के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से यह पता चला कि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तथा प्रशासनिक मंजूरी के अभाव में, इस कार्य के क्रियान्वयन हेतु 2010-11 में ₹10 लाख की राशि जारी की गई थी। ठेकेदार को कार्य ₹1.29 करोड़ की लागत पर (मार्च 2013 में) आवंटित किया गया तथा इसे एक वर्ष की अवधि के अन्दर (फरवरी 2014 तक) पूर्ण किया जाना था। यह पाया गया कि इस कार्य के क्रियान्वयन हेतु 2010-11 से 2016-17 के दौरान ₹1.54 करोड़²¹⁹ जारी किए

²¹⁹ 2010-11: ₹0.10 करोड़; 2013-14: ₹0.20 करोड़; 2014-15: ₹0.20 करोड़; 2015-16: ₹0.25 करोड़ तथा 2016-17: ₹0.79 करोड़

गए थे। तथापि, सामग्री की खरीद तथा अपूर्ण कार्यों आदि पर 2010-11 से 2014-15 तक के दौरान ₹0.50 करोड़²²⁰ का व्यय किया²²¹ गया था। ठेकेदार ने (जुलाई 2014 में) कार्य को छोड़ दिया तथा पाइल कार्यों के भूमिगत भाग को क्रियान्वित करने के पश्चात दर संवर्धन का अनुरोध किया जिसे दोबारा (मई 2017 तक) आरंभ नहीं किया गया। विभाग ने न तो ठेकेदार के प्रति कोई दंडात्मक कार्यवाही आरंभ की और न ही शेष कार्य की पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए कोई कदम उठाया। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि पर्याप्त निधि की उपलब्धता के बावजूद, कार्य पुनः आरंभ नहीं हो सका क्योंकि 2015-16 तथा 2016-17 के दौरान इस कार्य के लिए जारी की गई ₹1.04 करोड़ की सम्पूर्ण निधि का उपयोग नहीं किया जा सका तथा इस कार्य से इसे वापिस लिया जाना था।

इस विषय में बताए जाने पर, कार्यकारी इंजीनियर आरईडब्ल्यू, अनंतनाग ने (मई 2017 में) यह कहा कि सिविल निर्माण कार्य/ व्यवसायी प्रभारों के लिए ₹0.19 करोड़ का भुगतान किया गया था। इसके अलावा, इस कार्य के लिए खरीदी गई तथा अन्य कार्यों को जारी की गई सामग्री की प्रतिपूर्ति की गई है तथा इस कार्य के ₹0.31 करोड़ को डिविजन के कार्यालयी बैंक खाते में जमा किया गया था। यह भी कहा गया कि ठेके को समाप्त करने तथा ठेकेदार के प्रति दंडात्मक/ कानूनी कार्यवाही आरंभ करने से संबंधित मामले निदेशक, आरडीडी के अधिकार-क्षेत्र में आते हैं जिसे इस संबंध में सूचित किया गया है।

इस प्रकार, पर्याप्त निधि की उपलब्धता के बावजूद फुट सर्पेंशन ब्रिज की समय पर पूर्णता हेतु उचित कार्यवाही करने में विभागीय विफलता के परिणामस्वरूप ₹0.19 करोड़ का निष्फल व्यय, ₹0.31 करोड़ का अवरोधन, ₹1.04 करोड़ की वापसी तथा लक्षित क्षेत्र में परियोजना के अभीष्ट लाभों से लोगों का वंचित रहना हुआ।

मामले को जून 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसंबर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

3.26 निष्क्रिय राज्य खरीद आपूर्ति तथा विपणन एजेंसी में निष्फल व्यय

निष्क्रिय राज्य खरीद आपूर्ति तथा विपणन एजेंसी (आरडीडी) को बंद करने अथवा पुनः चालू करने में विभाग की अनिश्चितता के परिणामस्वरूप अप्रैल 2013 से अक्टूबर 2016 के दौरान स्टॉफ के वेतन तथा अन्य कार्यालय व्ययों के भुगतान पर ₹2.41 करोड़ का अनुत्पादक व्यय।

कच्ची सामग्री की खरीद, अंतिम उत्पादों का विपणन करने, फेब्रिकेशन तथा विनिर्माण के डिजाइनों तथा तकनीकों के विकास के लिए परामर्श के प्रावधान हेतु ग्रामीण विकास

²²⁰ ठेकेदार को भुगतान: ₹0.18 करोड़; सामग्री की अधिप्राप्ति: ₹0.32 करोड़

²²¹ 2010-11: ₹0.10 करोड़; 2013-14: ₹0.20 करोड़; 2014-15: ₹0.20 करोड़

क्षेत्र को तकनीकी सहायता प्रदान करने के प्रयोजन हेतु, कृषि उत्पादन²²² विभाग, जम्मू एवं कश्मीर सरकार ने जम्मू एवं कश्मीर के लिए क्रमशः दो “डिविजनल खरीद आपूर्ति तथा विपणन सोसाइटीज” आरंभ करने का (नवम्बर 1989 में) निर्णय लिया। संस्था के बहिर्नियम (एमओए) के अनुसार, सोसायटियों को विभिन्न मर्दों²²³ के उत्पादन हेतु उपकरण, कच्ची सामग्री तथा मशीनरी के संसाधनों को निर्धारित करना था तथा उनकी खरीद के लिए व्यवस्थाएं करनी थी। उन्हें विभिन्न उत्पादों के डिजाइन, कौशल/ उत्पादों के उन्नयन, बाजार प्रवृत्तियों तथा सेवाओं/ उत्पादों के विपणन के संबंध में डीआरडीए²²⁴/ लाभार्थियों को तकनीकी मार्गदर्शन तथा परामर्श भी प्रदान करना था।

निदेशक, ग्रामीण विकास विभाग (आरडीडी), जम्मू के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से यह पता चला कि एमओए में परिभाषित उनके अधिदेश के अनुसार सोसायटियां 1999 से क्रियान्वित नहीं थी। दोनों सोसायटियों को पुनः चालू करने के लिए सोसायटियों को एकल कॉर्पोरेशन में परिवर्तित करने के संबंध में जुलाई 2004 में एक निर्णय लिया गया था तथा सोसायटी को जनवरी 2012 में राज्य खरीद तथा आपूर्ति एजेंसी के रूप में पंजीकृत किया गया था। एजेंसी के स्टाफ जिनके पास कोई कार्य नहीं था, को वेतन के भुगतान की वजह से राजकोष पर अनावश्यक भार से बचने के लिए, निदेशक (आरडीडी), जम्मू ने एजेंसी को (सितम्बर 2012 में) बन्द करने का प्रस्ताव दिया परन्तु इस संबंध में (नवम्बर 2016 तक) कोई कार्यवाही नहीं की गई थी। इस प्रकार, निष्क्रिय एजेंसी को बन्द करने अथवा पुनः चालू करने के लिए विभाग की ओर से अनिश्चितता के परिणामस्वरूप अप्रैल 2013 से अक्टूबर 2016 तक के दौरान स्टाफ के वेतन तथा अन्य कार्यालयी व्यय के भुगतान पर ₹2.41 करोड़²²⁵ का अनुत्पादक व्यय हुआ। परिकल्पित लाभों को अभीष्ट आबादी के लिए बढ़ाया नहीं जा सका।

लेखापरीक्षा में बताए जाने पर, निदेशक, आरडीडी, जम्मू ने (जनवरी 2016 में) कहा कि एजेंसी को पुनः चालू करने के संबंध में मामलों पर प्रशासनिक विभाग के साथ उनकी टिप्पणी के लिए चर्चा की जाएगी। तथापि, इस संबंध में की गई कार्यवाही प्रतीक्षित थी (दिसम्बर 2017)।

मामले को अप्रैल 2017 में सरकार को संदर्भित किया गया था; उत्तर (दिसम्बर 2017 तक) प्रतीक्षित था।

222 जिसका उस समय ग्रामीण विकास विभाग एक भाग था

223 जैसे कपड़ा, यार्न, ऊन, कूकून, लूमस, स्पिनिंग व्हील, ब्लैक स्मिथी तथा कारपेंट्री मर्द, कृषि उपकरण, गुणवत्ता वाले पशु आदि

224 जिला ग्रामीण विकास एजेंसियां

225 2013-14: ₹60.26 लाख; 2014-15: ₹39.14 लाख; 2015-16: ₹95.37 लाख; 2016-17: ₹46.12 लाख

पर्यटन विभाग

3.27 निधियों का अवरोधन तथा निष्फल व्यय

योजना के बंद हो जाने के पश्चात भी अव्ययित शेष के अनावश्यक अवधारण तथा इकाईयों के पंजीकरण तथा स्थापना की निगरानी की विफलता के फलस्वरूप ₹0.69 करोड़ का अवरोधन तथा ₹0.79 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ।

पर्यटन क्षेत्र के पुनः उत्थान करने के लिए, जम्मू एवं कश्मीर सरकार, पर्यटन विभाग ने निर्धारित पर्यटन स्थलों में एक योजना 'बेरोजगार युवाओं द्वारा सशुल्क अतिथि प्रकार के आवास का विकास' को (नवम्बर 2007 में) मंजूरी दी। योजना को दो वर्षों (2007-09) के लिए परिचालित रहना था परन्तु इसे मार्च 2012 तक विस्तारित²²⁶ किया गया। घर के अन्दर कुछ कमरे उपलब्ध कराकर अथवा मौजूदा ढांचे में रसोईघर, शौचालय के अतिरिक्त एक अथवा दो कमरों जैसी अन्य सुविधा प्रदान करके एक मौजूदा आवासीय घर में बोर्डिंग तथा लोजिंग सुविधा, जिसे पर्यटकों को भुगतान पर प्रदान किया जा सके, के सृजन हेतु पंजीकृत बेरोजगार युवाओं को योजना के अन्तर्गत आर्थिक सहायता का भुगतान किया जाना था। रसोईघर/ क्रोकरी/ बर्तन आदि के लिए अतिरिक्त ₹0.25 लाख सहित सभी सुविधाओं के साथ एक, दो तथा तीन से चार बिस्तरों वाले कमरों के लिए क्रमशः ₹1.25 लाख, ₹1.75 लाख तथा ₹2.25 लाख की दर पर आर्थिक सहायता उपलब्ध थी। आर्थिक सहायता को लाभार्थियों के अनुमोदन के पश्चात् दो समान किशतों में जारी किया जाना था। प्रथम किशत को निदेशक, पर्यटन द्वारा लाभार्थियों को मंजूर किए जाने के पश्चात् तथा द्वितीय किशत को जब मंजूर सशुल्क अतिथि आवास में सभी सुविधाएं स्थापित करने तथा पर्यटन व्यापार अधिनियम के तहत पंजीकृत करने के पश्चात जारी किया जाना था।

- सहायक निदेशक, पर्यटन, लेह एवं करगिल के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से यह पता चला कि 2007-08 से 2011-12 के दौरान लेह (₹2.01 करोड़) तथा करगिल (₹0.49 करोड़) जिलों में इस योजना के क्रियान्वयन हेतु ₹2.50 करोड़²²⁷ की राशि जारी की गई थी जिसमें से ₹1.70 करोड़²²⁸ का व्यय किया गया था। सहायक निदेशक, पर्यटन, लेह के पास उसके बचत बैंक खाते में ₹0.69 करोड़ का अव्ययित शेष था जबकि सहायक निदेशक, पर्यटन, करगिल ने अव्ययित शेष के

²²⁶ दो बार, प्रथम जुलाई 2009 में दो वर्ष के लिए तथा इसके बाद जनवरी 2012 में एक वर्ष के लिए

²²⁷ लेह: ₹2.01 करोड़ (2007-08: ₹1.00 करोड़; 2008-09: ₹0.50 करोड़; 2010-11: ₹0.26 करोड़ और 2011-12: ₹0.25 करोड़) और करगिल: ₹0.49 करोड़ (2007-08: ₹0.25 करोड़; 2008-09: ₹0.20 करोड़ 2009-10: ₹0.02 करोड़; 2010-11: ₹0.02 करोड़)

²²⁸ लेह: ₹1.32 करोड़ (2008-09: ₹0.85 करोड़; 2010-11: ₹0.45 करोड़ और 2011-12: ₹0.02 करोड़) और करगिल: ₹0.38 करोड़; (2008-09: ₹0.34 करोड़; 2009-10: ₹0.02 करोड़ और 2010-11: ₹0.02 करोड़)

₹0.11 करोड़ वापिस किए। योजना को 2011-12 से आगे विस्तारित नहीं किया गया था परन्तु ₹0.69 करोड़ के अव्ययित शेष को प्रशासनिक विभाग को वापिस नहीं किया गया था तथा यह लगभग पांच वर्षों (अगस्त 2017) के लिए संबंधित कार्यालय के बैंक खाते में अवरूद्ध रहे।

- अभिलेखों की संवीक्षा से यह भी पता चला कि लेह जिले में निर्धारित 133 लाभार्थियों में से, 73 को दो किशतों में ₹0.91 करोड़²²⁹ की आर्थिक सहायता का भुगतान किया गया था, तथापि 58 लाभार्थियों को केवल एक किशत में ₹0.41 करोड़²³⁰ की राशि का भुगतान किया गया था, दो ने दावा नहीं किया। तथापि, इनके पंजीकरण के संबंध में स्थिति उपलब्ध नहीं थी।
- करगिल जिले में, 60 निर्धारित लाभार्थियों में से, 38 लाभार्थियों को ₹0.38 करोड़²³¹ की प्रथम किशत का भुगतान किया गया था जिसमें ₹0.25 लाख की दर पर रसोईघर/ क्रोकरी/ बर्तन आदि के लिए ₹0.09 करोड़ का भुगतान सम्मिलित था। तथापि, किसी भी लाभार्थी ने दूसरी किशत जारी करने के लिए सम्पर्क नहीं किया और न ही उनके अतिथि गृह पंजीकृत थे। इस प्रकार, 96²³² लाभार्थियों को एकल किशत के भुगतान पर किया गया ₹0.79 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया।

इस विषय को बताए जाने पर, सहायक निदेशक, पर्यटन, लेह ने (अगस्त 2016 में) यह कहा कि मामले पर निदेशक, पर्यटन, कश्मीर (डीटीके) के साथ चर्चा की गई परन्तु वे उन अभिलेखों का पता नहीं लगा सके जोकि सितम्बर 2014 की बाढ़ में बह गए। यह भी कहा गया कि इकाईयों को निर्देशिका में सम्मिलित किया गया है। सहायक निदेशक, पर्यटन, करगिल ने (सितम्बर 2016 में) कहा कि इन इकाईयों को पंजीकृत करने के लिए प्रयास किए जाएंगे। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि पर्यटन व्यापार अधिनियम के तहत इन इकाईयों के पंजीकरण के अभाव में, इनकी वैध कार्य पद्धति के संबंध में स्थिति प्रमाणित नहीं की जा सकी।

इस प्रकार, योजना के बंद हो जाने के पश्चात भी, अव्ययित शेष के अनावश्यक अवधारण तथा इकाईयों के पंजीकरण तथा स्थापना की निगरानी की विफलता के फलस्वरूप ₹0.69 करोड़ का अवरोधन तथा ₹0.79 करोड़ का व्यय निष्फल साबित हुआ।

229 ₹1.25 लाख प्रति मामले की दर से (पहली किस्त: ₹0.70 लाख और दूसरी किस्त: ₹0.55 लाख)

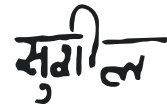
230 प्रति लाभार्थी ₹70,000 की दर से 58 लाभार्थी

231 ₹62,500 की दर से एकल बिस्तर के लिए 18 लाभार्थी: ₹11,25,000; ₹87,500 की दर से डबल बेड के लिए 20 लाभार्थी: ₹17,50,000 और सभी 38 लाभार्थियों के लिए ₹25,000 की दर से रसोईघर/ क्रोकरी/ बर्तन आदि: ₹9,50,000

232 लेह: 58; करगिल: 38


सरकार को मामला अप्रैल 2017 में भेजा गया तथा वित्तीय सलाहकार/ मुख्य लेखा अधिकारी, पर्यटन विभाग ने अपने (जून 2017 के) उत्तर में यह कहा कि करगिल में केवल दो लाभार्थियों ने योजना के मानदण्डों के अनुसार अतिथि आवास के मानक को पूरा किया था तथा अन्य इकाईयाँ जिन्होंने मानदण्डों को पूरा नहीं किया, कार्यात्मक हैं। यह भी कहा गया कि सरकारी खाते में अव्ययित शेष के अंतरण के लिए अधीनस्थ इकाईयों को निर्देश दिए गए हैं तथा सहायक निदेशक, पर्यटन, लेह के पास उपलब्ध अव्ययित शेष के सरकारी खाते में प्रेषण के बारे में यथा समय सूचित किया जाएगा। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि योजना के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका तथा अव्ययित शेष, सहायक निदेशक, पर्यटन, लेह के बचत बैंक खाते में जमा रहा। इसके अलावा, आर्थिक सहायता के भुगतान के पश्चात् लाभार्थियों पर नज़र रखने के लिए कोई निगरानी तंत्र नहीं था जिसके परिणामस्वरूप अतिथि गृह जो सृजित किए जाने थे उनकी परिचालनात्मक स्थिति विभाग को ज्ञात नहीं थी।

श्रीनगर/जम्मू
दिनांक: 8 फरवरी 2020


(सुशील कुमार ठाकुर)
महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
जम्मू एवं कश्मीर और लद्दाख

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 13 फरवरी 2020


(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

परिशिष्ट

परिशिष्ट-2.1.1

(संदर्भ पैराग्राफ: 2.1.7.1; पृष्ठ:16)

वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर 11 वन विकास एजेंसियों/ ग्राम वन समितियों के
अव्ययित शेष को दर्शाता विवरण

(₹ लाख में)

वन विकास एजेंसी का नाम	अवधि	अवरोधन की राशि रेंज	अवरोधन की प्रतिशतता
बांदीपोरा	2011-16	0.68 से 100.41	77 और 100
बारामूला	2011-16	0.01 से 53.09	1 और 99
बड़गाम	2011-16	4.66 से 41.98	40 और 100
कुलगाम	2013-16	7.81 से 20.30	61 और 89
टंगमर्ग	2013-16	7.99 से 33.02	50 और 100
जम्मू	2011-16	18.91 से 28.15	32 और 99
राजौरी	2012-15	1.53 से 2.29	3 और 20
रियासी	2011-16	1.00 से 4.32	3 और 100
उधमपुर	2011-16	2.24 से 14.22	7 और 32
रामनगर	2011-16	0.47 से 7.21	1 और 35
किश्तवाड़	2011-16	0.74 से 3.54	1 और 12

परिशिष्ट-2.1.2

(संदर्भ पैराग्राफ: 2.1.8.10; पृष्ठ: 31)

वर्ष 2011-16 के दौरान एएनआर, एआर, पीडी/ एसपी और आरएमएच के अंतर्गत लक्ष्यों एवं उपलब्धियों को दर्शाता विवरण

एफडीए	एएनआर			एआर			पीडी/ एसपी			आरएमएच			कुल		
	टी	ए	एस	टी	ए	एस	टी	ए	एस	टी	ए	एस	टी	ए	एस
बारामूला	170	28	84	302	192	36	150	68	55	5	3	40	627	291	54
बांदीपोरा	180	20	89	160	20	88	150	40	73	00	00	00	490	80	84
बड़गाम	225	93	59	335	112	67	159	81	49	68	26	62	787	312	60
कुलगाम	45	35	22	65	58	11	30	25	17	10	08	20	150	126	16
टंगमर्ग	44	24	45	45	30	33	15	5	67	13	03	77	117	62	47
रामनगर	205	35	83	205	135	34	95	30	68	00	00	00	505	200	60
रियासी	565	505	11	लक्ष्य निर्धारित नहीं									565	505	11
राजौरी	290	150	48	240	190	21	120	111	08	00	00	00	650	451	31
उधमपुर	260	105	60	360	155	57	110	40	64	00	00	00	730	300	59
किश्तवाड़	140	120	14	130	110	15	65	50	23	55	50	09	390	330	15
जम्मू	185	10	95	280	06	98	60	20	67	00	00	00	525	36	93
कुल	2,309	1,125		2,122	1,008		954	470		151	90		5,536	2,693	51
टी = लक्ष्य; ए = उपलब्धियां और एस = प्रतिशतता में कमी															
उपचार क्षेत्र हेक्टेयर में															

परिशिष्ट-2.1.3

(संदर्भ पैराग्राफ: 2.1.8.10; पृष्ठ: 31)

वृक्षारोपण के अलावा अन्य प्रयोजनों हेतु व्ययित राशि की तुलना में प्रत्यक्ष उपलब्धि दर्शाने
वाला विवरण

वन विकास एजेंसी	रखरखाव (हेक्टेयर में)		राशि (₹ लाख में)			टिप्पणियां
	लक्ष्य	उपलब्धियाँ	स्वीकृत	बुक किए गए व्यय	विपथित	
बारामूला	380 (2013-15)	167	10.33	4.70	4.70	राशि खर्च की गई/ विपथित की गई
बांदीपोरा	शून्य	शून्य	00	00	00	प्रस्ताव नहीं दिया गया
बड़गाम	62 (2014-15)	शून्य	1.68	00	00	उपयोग नहीं किया गया
कुलगाम	95 (2014-15)	48	2.47	1.23	1.23	राशि खर्च की गई/ विपथित की गई
टंगमर्ग	62 (2013-14)	शून्य	1.63	00	00	उपयोग नहीं की गयी राशि
राजौरी	2,444 (2011-14)	1,309	42.68	18.15	15.71	कार्यकलाप के अंतर्गत बुक किए गए ₹18.15 लाख के कुल व्यय में से केवल ₹2.44 लाख रखरखाव कार्यकलापों जैसे खरपतवार निकालने/ गुड़ाई, पानी देने आदि पर खर्च किए गए थे।
किशतवाड़	3,150 (2011-14)	1,230	55.63	12.14	10.60	कार्यकलाप के अंतर्गत बुक किए गए ₹12.14 लाख के कुल व्यय में से केवल ₹1.54 लाख रखरखाव कार्यकलापों जैसे खरपतवार निकालने/ गुड़ाई, पानी देने पर खर्च की गई थी।
रामनगर	2,075 (2011-14)	1,170	36.66	14.88	13.26	कार्यकलाप के अंतर्गत बुक किए गए ₹14.88 लाख के कुल व्यय में से केवल ₹1.62 लाख रखरखाव कार्यकलापों जैसे खरपतवार निकालने/ गुड़ाई, पानी देने आदि पर खर्च किए गए थे।

31 मार्च 2017 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन - सामाजिक, सामान्य और आर्थिक क्षेत्र (गैर-सा.क्षे.उ.)

रियासी	6,460 (2011-14)	5,255	92.32	48.46	47.37	कार्यकलाप के अंतर्गत बुक किए गए ₹48.46 लाख के कुल व्यय में से केवल ₹1.09 लाख रखरखाव कार्यकलापों जैसे खरपतवार निकालने/ गुड़ाई, पानी देने आदि पर खर्च किए गए थे।
उधमपुर	2,555 (2011-14)	488	40.13	8.74	8.74	राशि खर्च की गई/ विपथित की गई
कुल	17,283	9,667 (56 प्रतिशत)	283.53	108.30	101.61	

परिशिष्ट-2.2.1

(संदर्भ पैराग्राफ: 2.2.9; पृष्ठ: 53)

कश्मीर डिवीजन में डीएच, सीएचसी, पीएचसी और एससी में मैनपावर की स्थिति

क. कश्मीर डिवीजन में 12 जिलों अस्पतालों (डीएच) में मैनपावर की स्थिति						
पद का नाम	आईपीएचएस 2012 के अनुसार एक डीएच हेतु स्टाफ की आवश्यक संख्या	12 डीएच हेतु स्टाफ की कुल संख्या	संकाय की स्वीकृत संख्या	तैनात व्यक्ति	आईपीएचएस मानदंडों के प्रति कमी (-)/ अधिकता (+)	संकाय की स्वीकृत संख्या के प्रति कमी (-)/ अधिकता (+)
मैनपावर-चिकित्सा						
दवा	2	24	14	14	-10	0
सर्जरी	2	24	14	14	-10	0
प्रसूति एवं प्रसूतिशास्त्र	2	24	21	19	-5	-2
शिशु रोग विशेषज्ञ	2	24	10	8	-16	-2
एनेस्थेसिया	2	24	21	19	-5	-2
नेत्र विज्ञान	1	12	5	4	-8	-1
ओर्थोपेडिक्स	1	12	11	8	-4	-3
रेडियोलोजी	1	12	4	4	-8	0
पेथोलॉजी	1	12	6	5	-7	-1
ईएनटी	1	12	7	6	-6	-1
डेंटल	1	12	17	17	5	0
एमओ	11	132	210	199	67	-11
मनोरोग	1	12	7	5	-7	-2
आयुष डॉक्टर	1	12	0	0	-12	0
कुल	29	348	347	322	-26	-25
नर्स और पैरा मेडिकल						
स्टाफ नर्स	45	540	102	315	-225	213
प्रयोगशाला तकनीशियन	6	72	28	26	-46	-2
फार्मसिस्ट	5	60	28	28	-32	0
स्टोरकीपर	1	12	0	0	-12	0
रेडियोग्राफर	2	24	7	7	-17	0

ईसीजी तकनीशियन/ इको	1	12	0	0	-12	0
ऑपथेलमिक सहायक	1	12	21	14	2	-7
आहार विशेषज्ञ	1	12	0	0	-12	0
फ़िज़ियोथेरेपिस्ट	1	12	7	7	-5	0
ओटी तकनीशियन	4	48	28	28	-20	0
सीएसएसडी सहायक	1	12	0	0	-12	0
समाज सेवक	2	24	0	0	-24	0
परामर्शदाता	1	12	0	0	-12	0
डेंटल तकनीशियन	1	12	21	21	9	0
डार्क रूम सहायक	2	24	7	7	-17	0
पुनर्वास चिकित्सक	1	12	0	0	-12	0
बायोमेडिकल इंजीनियर	1	12	0	0	-12	0
कुल	76	912	249	453	-459	204
मैनपावर-प्रशासन						
अस्पताल प्रशासक	1	12	0	0	-12	0
हाउसकीपर/ मैनेजर	1	12	0	0	-12	0
मेडिकल रिकॉर्ड अधिकारी	1	12	0	0	-12	0
मेडिकल रिकॉर्ड सहायक	1	12	0	0	-12	0
लेखा/वित्त सहायक	2	24	0	0	-24	0
प्रशासनिक अधिकारी	1	12	0	0	-12	0
कार्यालय सहायक ग्रेड-I	1	12	0	0	-12	0
कार्यालय सहायक ग्रेड-II	1	12	0	0	-12	0
एंबुलेंस सेवा (1 ड्राइवर + 2 तकनीशियन)	3	36	35	35	-1	0
कुल	12	144	35	35	-109	0
ब्लड बैंक						
स्टाफ नर्स	3	36	0	0	-36	0
पुरुष/ महिला नर्सिंग अटेंडेंट	1	12	0	0	-12	0
ब्लड बैंक तकनीशियन	1	12	0	0	-12	0
स्वीपर	1	12	0	0	-12	0
कुल	6	72	0	0	-72	0

ख. कश्मीर डिवीजन में 50 सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्रों (सीएचसी) में मैनेपावर की स्थिति						
पद का नाम	एक सीएचसी हेतु आईपीएचएस 2012 के अनुसार एक सीएचसी हेतु स्टाफ की आवश्यक संख्या	50 सीएचसी हेतु स्टाफ की कुल संख्या	संकाय का स्वीकृत संख्या	तैनात व्यक्ति	आईपीएचएस मानदंडों के प्रति कमी (-)/ अधिकता (+)	संकाय की स्वीकृत संख्या के प्रति कमी (-)/ अधिकता (+)
ब्लॉक मेडिकल अधिकारी/ मेडिकल अधीक्षक	1	50	50	50	0	0
पब्लिक हेल्थ विशेषज्ञ	1	50	50	50	0	0
पब्लिक हेल्थ नर्स (पीएचएन)	1	50	0	0	-50	0
जनरल सर्जन	1	50	50	50	0	0
फिजिशियन	1	50	50	38	-12	-12
प्रसूति एवं स्त्रीरोग विशेषज्ञ	1	50	50	35	-15	-15
शिशु रोग विशेषज्ञ	1	50	50	28	-22	-22
एनेस्थेसिया	1	50	50	40	-10	-10
दन्त शल्य-चिकित्सक	1	50	50	50	0	0
जनरल ड्यूटी मेडिकल अधिकारी	2	100	350	350	250	0
मेडिकल अधिकारी - आयुष	1	50	0	0	-50	0
स्टाफ नर्स	10	500	350	270	-230	-80
फार्मासिस्ट	1	50	50	50	0	0
फार्मासिस्ट - आयुष	1	50	0	0	-50	0
लैब तकनीशियन	2	100	100	100	0	0
रेडियोग्राफर	1	50	100	90	40	-10
नेत्र चिकित्सा सहायक	1	50	50	50	0	0
दंत चिकित्सा सहायक	1	50	50	50	0	0

कोल्ड चैन और वैक्सीन लॉजिस्टिक असिस्टेंट	1	50	0	0	-50	0
ओटी तकनीशियन	1	50	50	50	0	0
बहु-पुनर्वास/ समुदाय आधारित पुनर्वास कार्यकर्ता	1	50	0	0	-50	0
परामर्शदाता	1	50	0	0	-50	0
पंजीकरण क्लर्क	2	100	0	0	-100	0
सांख्यिकीय सहायक/ डाटा एंट्री ऑपरेटर	2	100	0	0	-100	0
लेखा सहायक	1	50	0	0	-50	0
प्रशासनिक सहायक	1	50	0	0	-50	0
ड्रेसर (रेड क्रॉस/ जॉन्स एम्बुलेंस द्वारा प्रमाणित)	1	50	0	0	-50	0
वार्ड बॉय/ नर्सिंग अर्दली	5	250	250	350	100	100
चालक	1	50	100	100	50	0
कश्मीर में सीएचसी की कुल संख्या: 50	46	2,300	1,850	1,801	-499	-49
ग. कश्मीर डिवीजन में 557 प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों (पीएचसी) में मैनपावर की स्थिति						
पद का नाम	आईपीएचएस 2012 के अनुसार एक पीएचसी हेतु स्टाफ की आवश्यक संख्या	557 पीएचसी हेतु स्टाफ की कुल संख्या	संकाय का स्वीकृत संख्या	तैनात व्यक्ति	आईपीएचएस मानदंडों के प्रति कमी (-)/ अधिकता (+)	संकाय की स्वीकृत संख्या के प्रति कमी (-)/ अधिकता (+)
मेडिकल अधिकारी- एमबीबीएस	1	557	1,154	1,154	597	0
लेखाकार सह डाटा एंट्री ऑपरेटर	1	557	0	0	-557	0
फार्मिसिस्ट	1	557	577	577	20	0
नर्स-दाई (स्टाफ-नर्स)	3	1,671	254	254	-1,417	0
स्वास्थ्य कार्यकर्ता (महिला)	1	557	577	577	20	0
स्वास्थ्य सहायक (पुरुष)	1	557	0	0	-557	0

स्वास्थ्य सहायक (महिला)/ महिला स्वास्थ्य विजिटर	1	557	72	72	-485	0
प्रयोगशाला तकनीशियन	1	557	254	254	-303	0
बहु-कुशल समूह डी कार्यकर्ता	2	1,114	0	0	-1,114	0
स्वच्छता कार्यकर्ता सह चौकीदार	1	557	577	577	20	0
कश्मीर में पीएचसी की कुल संख्या: 557	13	7,241	3,465	3,465	-3,776	0
घ. कश्मीर डिवीजन में 1,425 उप-केंद्रों (एससी) में मैनपावर की स्थिति						
पद का नाम	आईपीएचएस 2012 के अनुसार एक एससी हेतु स्टाफ की आवश्यक संख्या	1,425 एससी हेतु स्टाफ की कुल संख्या	संकाय का स्वीकृत संख्या	तैनात व्यक्ति	आईपीएचएस मानदंडों के प्रति कमी (-)/ अधिकता (+)	संकाय की स्वीकृत संख्या के प्रति कमी (-)/ अधिकता (+)
एएनएम/ स्वास्थ्य कार्यकर्ता (महिला)	1	1,425	1,425	1,381	(-) 44	(-) 44
स्वास्थ्य कार्यकर्ता (पुरुष)	1	1,425	191	160	(-) 1265	(-) 31
सफाई कर्मचारी	1	1,425	1,425	1,402	(-) 23	(-) 23
कुल	3	4,275	3,041	2,943	(-) 1,332	(-) 98

परिशिष्ट-2.3.1

(संदर्भ पैराग्राफ: 2.3.5; पृष्ठ: 76)

चयनित पीपीए की सूची दर्शाता विवरण

विद्युत उत्पादक का नाम	संयंत्र की क्षमता (एमडब्ल्यू में)	जम्मू और कश्मीर की हिस्सेदारी (प्रतिशत में)	कार्यान्वयन की तिथि	चालू करने की तिथि	विद्युत खरीद पर किया गया व्यय (₹ करोड़ में)
एनसीटीपी-II	980	1.22	05 जुलाई 2012	जुलाई 2010	182.70
झंजर	1,500	1.13	27 नवंबर 2012	अप्रैल 2013	334.15
उनाचार-IV	500	7.68	17 मई 2012	अभी चालू किया जाना है	00.00
रामपुर	412	9.04	19 फरवरी 2014	जून 2014	164.99
नपथा झाकरी	1,500	9.27	16 नवंबर 2013	मई 2004	1,000.49
गांदरबल	93	100.00	22 अप्रैल 2013	अभी चालू किया जाना है	00.00
लॉवर कलनै	48	100.00	22 अप्रैल 2013	अभी चालू किया जाना है	00.00
परनाई	37.50	100.00	22 अप्रैल 2013	अभी चालू किया जाना है	00.00
निमू बाज़गो	45	100.00	26 अक्टूबर 2005	अक्टूबर 2013	699.63
चुटक	44	100.00	26 अक्टूबर 2005	नवंबर 2012	467.04
चमेरा-III	231	10.39	27 फरवरी 2004	जून 2012	219.55
पराबाती	520	10.38	27 फरवरी 2004	जून 2014	90.97
कोल्डम	800	14.25	12 नवंबर 2001	जुलाई 2015	322.84
बीएचईपी-I (पीडीसी)	450	50.00	13 दिसंबर 2000	अप्रैल 2009	1,728.30
अन्ता	650	10.26	18 फरवरी 2000	अगस्त 1990	402.82
और्या	650	9.05	18 फरवरी 2000	फरवरी 1990	533.69
टनकपुर	120	7.45	05 मई 2004	मार्च 2003	49.27
सलाल	690	34.35	05 मई 2004	जून 2005	930.35
फरक्का	1,600	12.73	सितंबर 1997	अप्रैल 1995	172.32
कोटेश्वर	400	6.75	25 नवंबर 2010	मार्च 2011	159.04
कहलगाँव-II	1,000	5.53	15 अक्टूबर 2003	जून 2009	1,034.54
कुल					8,492.69

परिशिष्ट-2.4.1

(संदर्भ पैराग्राफ: 2.4.12; पृष्ठ: 131)

छह जिलों के 39 नमूना जांच किए गए ब्लॉकों की 130 पंचायतों के 653 लाभार्थियों पर लेखापरीक्षा द्वारा किया गया लाभार्थी संतुष्टि स्तर सर्वेक्षण

क्र. सं.	संतुष्टि स्तर पैरामीटर		संख्या	चयनित नमूनों की प्रतिशत
1.	एससी/एसटी जनसंख्या का कवरेज	एससी और एसटी	118	18
		अन्य	535	82
2.	एपीएल/बीपीएल जनसंख्या का कवरेज	बीपीएल	393	60
		एपीएल	260	40
3.	मांग पर उपलब्ध कराई गई सेवा	हाँ	612	94
		नहीं	41	06
4.	समय पर किए गए भुगतान	हाँ	198	30
		नहीं	455	70
5.	उचित रूप से दर्ज भुगतान	हाँ	242	37
		नहीं	411	63
6.	फोटो आदि पर व्यय	हाँ	343	53
		नहीं	310	47
7.	पृथक एचएच पर अपना घर	हाँ	627	96
		नहीं	26	04
8.	योजना में काम करने के बाद घर का निर्माण	हाँ	104	16
		नहीं	549	84
9.	आईएवाई के तहत उपलब्ध कराया गया घर	हाँ	40	06
		नहीं	613	94
10.	पेयजल सुविधाएं	नल का पानी	475	73
		अन्य स्रोत	178	27
11.	विभागों द्वारा स्वास्थ्य जांच	हाँ	171	26
		नहीं	482	74
12.	लाभार्थियों को बीमा कवर	हाँ	167	26
		नहीं	486	74
13.	ग्राम सभा बैठकों में भाग लिया	हाँ	575	88
		नहीं	78	12
14.	सामाजिक लेखापरीक्षा ज्ञान/ निष्पादन	हाँ	443	68
		नहीं	210	32
15.	बच्चों की शिक्षा, विवाह आदि के लिए श्रम विभाग द्वारा लाभान्वित	हाँ	121	19
		नहीं	532	81
16.	शहरी गरीबी के उन्मूलन हेतु कार्यक्रम के बारे में संतुष्टि	औसत	193	30
		अच्छा	318	49
		बहुत अच्छा	142	21

परिशिष्ट-3.20.1

(संदर्भ पैराग्राफ: 3.20.5; पृष्ठ: 210)

अपर्याप्त वित्तपोषण/ वन विभाग की मंजूरी/ भूमि अधिग्रहण के कारण अपूर्ण सड़क कार्य/ योजनाएं

(₹ लाख में)

क्र. सं.	जिला	डिविजन	लंबाई किमी में	कार्य का नाम	अनुमानित लागत	व्यय	प्रारंभ करने की तिथि	पूरा होने की अपेक्षित तिथि	विस्तृत परियोजना रिपोर्ट	प्रशासनिक अनुमोदन	स्थिति बीटी: (ब्लैक टॉप); एमटी: (मेटलड); एसएच: (सिंगल); एफडब्ल्यू: (फेयर वेदर); ईडब्ल्यू: (अर्थ वर्क)	टिप्पणियां
1.	जम्मू	I	4.600	जीवन नगर मुरलियन से रैना कॉलोनी (अजीत नगर) और आंतरिक संपर्क मार्ग का निर्माण	157.40	14.85	2013-14	2015-16	हाँ	नहीं	बीटी-0.70 किमी.; एमटी-0.40 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण
2.	जम्मू	I	5.225	सतवारी हवाई अड्डे आरएस पुरा सड़क के चौड़ीकरण और चार लेन उन्नयन का कार्य अपूर्ण	1,050.00	1,155.00	2010-11	2012-13	हाँ	हाँ	रिकॉर्ड नहीं किया गया	निजी/ वन भूमि का अधिग्रहण, पेड़ों को काटने की अनुमति की प्रतीक्षा, सार्वजनिक उपयोगिताओं का स्थानांतरण
3.	जम्मू	II	37.750	सिदरा कालोनी में आंतरिक सड़कों का सुधार/ उन्नयन	790.57	183.85	2010-11	2014-15	नहीं	नहीं	बीटी-3.30 किमी., एमटी-2.70 किमी., एसएच-3.10 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण
4.	जम्मू	II	4.100	ढोक पल्लोड़ा में छोड़ी गई सड़कों का निर्माण	127.54	65.66	2011-12	2015-16	नहीं	नहीं	बीटी-1.20 किमी., एसएच-0.20 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण
5.	जम्मू	II	2.500	शादाली पुल से शादाली गांव तक सड़क का निर्माण	209.30	106.00	2011-12	2015-16	हाँ	नहीं	एसएच-1 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण
6.	जम्मू	III	62.250	खुरा ब्लॉक में विभिन्न आंतरिक सड़कों का निर्माण	646.00	493.00	2010-11	2014-15	नहीं	नहीं	एसएच एवं एमटी-28 किमी. एवं बीटी-29.75 किमी., एफडब्ल्यू-2.70 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण
7.	जम्मू	III	14.500	मार्ह गजानसू सड़क का निर्माण	101.50	95.50	2009-10	2015-16	नहीं	नहीं	बीटी-7.15 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण

8.	जम्मू	III	4.000	लिक सहित राधा स्वामी दुखडा सड़क का निर्माण	204.00	138.95	2010-11	2014-15	नहीं	नहीं	बीटी-1.10 किमी., एमटी-3.20 किमी., एसएच/ एफडब्ल्यू-2.35 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण
9.	राजौरी	नावशेरा	10.250	लोरोका से कनारा तक खेटेन पत्रारी के माध्यम से सड़क का निर्माण	661.30	70.50	2011-12	2015-16	हाँ	नहीं	एसएच-1.20 किमी., ईडब्ल्यू-1.20 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण और वन मुआवजा
10.	राजौरी	नावशेरा	4.800	करमा छपरा के रास्ते खीरी से सेरी तक सड़क का निर्माण	176.72	20.50	2012-13	2015-16	हाँ	नहीं	एसएच-1.00 किमी., ईडब्ल्यू-1.50 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण
11.	राजौरी	नावशेरा	4.000	कलसियान से हांडान तक सड़क का निर्माण	388.00	76.00	2013-14	2015-16	हाँ	नहीं	ईडब्ल्यू-4.00 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण
12.	राजौरी	राजौरी	4.000	पीर कांजू से थांडी कासी तक सड़क का निर्माण	215.80	22.10	2011-12	2015-16	हाँ	नहीं	ईडब्ल्यू-1.70 किमी., बीटी, एमटी एवं एसएच-0.50 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण
13.	राजौरी	राजौरी	4.000	सोका कास के माध्यम से मुख्य सड़क हयातपुरा से मलकला तक सड़क का निर्माण	271.72	23.20	2009-10	2015-16	हाँ	नहीं	ईडब्ल्यू-1.50 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण
14.	पुंछ	पुंछ	18.000	मंडी लोरान सुल्तानपथरी सड़क का चौड़ीकरण और सुधार	1,999.63	163.85	2009-10	2015-16	हाँ	नहीं	बीटी-7.50 किमी., एमटी-1.0 किमी., ईडब्ल्यू-1.50 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण
15.	पुंछ	पुंछ	15.000	अरी से पठानीर किमी 1 से 15 तक सड़क का निर्माण	1,330.06	45.30	2010-11	2015-16	हाँ	नहीं	एसएच-1.0 किमी., ईडब्ल्यू-5.70 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण
16.	कठुआ	कठुआ	4.000	पला मोर से बोहरा तक सड़क का निर्माण	639.50	33.00	2011-12	2015-16	हाँ	नहीं	ईडब्ल्यू-0.50 किमी.	अपर्याप्त वित्तपोषण
17.	कठुआ	कठुआ	17.000	भिनी से घाटी तक जोथाना के माध्यम से सड़क का निर्माण	545.00	22.51	2009-10	2015-16	नहीं	नहीं	रिकॉर्ड नहीं किया गया	अपर्याप्त वित्तपोषण
18.	कठुआ	बसोहली	1.680	पलान में धार रोड से तारखाना मोहल्ला सरमल, राजपूत, लोहार और एससी मोहल्ला तक लिक सड़क का निर्माण	129.20	24.00	2010-11	2015-16	हाँ	नहीं	रिकॉर्ड नहीं किया गया	अपर्याप्त वित्तपोषण
19.	कठुआ	बसोहली	2.025	सबार से हरिजन कॉलोनी तक सड़क का निर्माण	156.16	82.50	2009-10	2015-16	नहीं	नहीं	रिकॉर्ड नहीं किया गया	अपर्याप्त वित्तपोषण
					9,799.4	2,836.27						

परिशिष्ट-3.20.2

(संदर्भ पैराग्राफ: 3.20.5; पृष्ठ: 210)

राज्य योजना के तहत लिए गए सड़क कार्यों/ योजनाओं की लागत तथा समय आधिक्य

(₹ लाख में)

क्र. सं.	परियोजना/ कार्य का नाम	मूल लागत	संशोधित लागत	स्वीकृति की तिथि	चालू होने का वर्ष	पूरा होने का लक्ष्य वर्ष	कार्य की प्रत्यक्ष प्रगति (प्रतिशत में)	व्यय	समय आधिक्य	लागत वृद्धि रेंज
पीडब्ल्यूडी (आरएंडबी) निर्माण डिवीज़न-1, जम्मू										
1.	गांधी नगर में ए, बी, सी और डी ब्लॉक में सड़कें	2,128.84	2,634.02	2009-10	2009-10	2013-14	80.06	2,112.65	3	24
2.	सतवारी कुंजवानी रोड की चार लेन (चरण- II)	1,337.00	1,470.70	मार्च 2013	मार्च -13	अगस्त 2016	98.00	1,465.00	0	10
3.	सतवारी एयरपोर्ट आरएस पुरा रोड का चौड़ीकरण और उन्नयन	1,050.00	1,265.00	मार्च 2011	मार्च -11	अगस्त 2016	90.00	1,155.00	0	20
4.	ग्रेटर कैलाश कॉलोनी में सड़कें	767.17	967.52	2009-10	2009-10	2013-14	99.99	827.25	3	26
5.	सुंजवां में सड़कें	530.20	914.85	2009-10	2009-10	2014-15	97.63	909.64	2	73
6.	गुलमर्ग कॉलोनी सहित भठिंडी में सड़कें	715.50	957.87	2009-10	2009-10	2014-15	74.87	722.11	2	34
7.	सैनिक कॉलोनी में सड़क	581.37	1091.91	2010-11	2010-11	2014-15	61.91	821.20	2	88
8.	भीतरी लिंक सहित बिक्रम चौक से सतवारी हवाई अड्डे तक	679.75	779.79	2009-10	2009-10	2014-15	84.51	661.50	2	15
9.	चन्नी राम और चन्नी हिम्मत, सैनिक कॉलोनी, त्रिकुटा नगर की आंतरिक लिंक	480.76	680.09	2009-10	2009-10	2014-15	78.78	540.76	2	41
10.	रानी बाग पीर बाबा रोड (चार लेन) सहित आंतरिक लिंक	190.00	360.00	2009-10	2009-10	2014-15	93.12	337.37	2	89
11.	कारगिल कॉलोनी सहित भठिंडी बर्मिनी में सड़कें	160.37	566.00	2009-10	2009-10	2014-15	114.63	317.37	2	253
12.	बहु रोटरी से एनएच 1 ए और आसपास के लिंक तक सड़क	199.17	260.17	2009-10	2009-10	2013-14	86.23	235.61	3	31
13.	चावड़ी क्षेत्र में सड़कें	250.00	599.00	2010-11	2010-11	2014-15	82.40	231.50	2	140

14.	बरसाती नाला बबियाना सहित गंग्याल में राजीव गांधी अस्पताल से पीर बाबा तक मुख्य बबलानिया सड़क का सुधार	240.00	340.00	2012-13	2012-13	2014-15	36.91	125.50	2	42
15.	खोर देवोन से जिंदर मेलू	124.91	131.80	2009-10	2009-10	2014-15	54.63	72.00	2	6
16.	लिक रोड अब्दाल से बाकरपुर वाया गुलाब गढ़ पोस्ट नाय बस्ती लिक	108.00	174.78	2010-11	2010-11	2014-15	17.74	31.00	2	66
17.	बिश्नाह एरियन रोड	170.00	261.30	2012-13	2012-13	2014-15	10.52	28.50	2	54
पीडब्ल्यूडी (आरएंडबी) निर्माण डिवीज़न-II, जम्मू										
18.	नई साइड लिक के साथ जानीपुर-अम्ब्रोगटा सड़क	511.64	714.30	2009-10	2014-15	103.73	20.00	543.22	2	40
19.	जानीपुरा कॉलोनी की छोड़ी गई सड़कें	308.68	430.76	2010-11	2014-15	106-26	20.00	317.00	2	40
20.	डेनिस गेट से तवी 2 ब्रिज रोटरी से डीसी ऑफिस तक, गुर्जर नगर फेज -2 का चौड़ीकरण सहित	291.75	403.52	2010-11	2013-14	100.00	0.00	291.75	3	38
21.	लोअर रूप नगर क्षेत्र के आंतरिक लिक	192.50	271.04	2010-11	2014-15	99.96	0.00	192.42	2	41
22.	अमर कॉलोनी, गंगा नगर, पुंछ नगर, बन तालाब नई साइड लिक	186.00	265.37	2010-11	2013-14	100.00	0.00	186.00	3	43
23.	दुर्गा नगर और सूर्यवंशी नगर सड़क नई साइड लिक	175.01	194.22	2009-10	2014-15	99.00	8.00	181.34	2	11
24.	हाई कोर्ट रोड, हैदरपुरा, लकार मंडी, खीर भवानी, नसीब नगर, गुर्जर बस्ती, ऊपरी पल्लोड़ा, केरन लिक रोड और बसंत नगर लिक रोड नई साइड लिक के साथ	165.57	230.02	2009-10	2014-15	100.00	16.20	165.57	2	39
25.	शांतीपुरम, डोगरा नगर और दुर्गा नगर से सटे लोअर मुठी सड़कों पर सड़कें, जिनमें नई साइड लिक के साथ सारिका विहार लोअर रूप नगर शामिल हैं	145.07	212.56	2009-10	2014-15	113.79	20.00	174.07	2	47
26.	गुरहा बख्शी नगर की आंतरिक सड़क	165.06	223.92	2009-10	2013-14	100.00	0.00	165.06	3	46
27.	जानीपुरा कॉलोनी के आंतरिक लिक (अतिरिक्त) नए साइड लिक	154.74	212.20	2009-10	2014-15	100.00	0.00	174.74	2	37
28.	पंजतीर्थी से सिद्धा ब्रिज (सर्कुलर रोड तक विस्तार)	150.63	235.50	2009-10	2013-14	96.15	10.00	146.83	3	56
29.	सरवाल के रास्ते रेहड़ी चुंगी से पटोली तक	140.00	185.38	2009-10	2014-15	100.00	0.00	140.00	2	32

31 मार्च 2017 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन- सामाजिक, सामान्य और आर्थिक क्षेत्र (गैर-सा.क्षे.उ.)

30.	अनुराधपुराँ ड्रीम सिटी, सरस्वती विहार, दरमल और अमृता विहार नई साइड लिंक और रणबीर नहर के साथ मुख्य सड़क सहित पटोली ब्राह्मण	124.97	160.75	2010-11	2014-15	100.82	20.00	134.00	2	29
31.	मुख्य बखशी नगर रोड	120.00	158.62	2009-10	2014-15	100.00	2.00	120.00	2	32
32.	नए साइड लिंक के साथ अतिरिक्त बंतलाब बरनाई सड़कें	109.81	155.04	2009-10	2014-15	98.83	8.00	108.53	2	41
33.	अतिरिक्त पम्पोश कॉलोनी आंतरिक सड़कें	106.50	112.97	2009-10	2014-15	92.25	10.00	101.75	2	6
		12,760.97	17,620.97					13,736.24		

© भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in

www.agjk.nic.in