अध्याय-I: परिचय

1.1 ई सी एच एस के बारे में

रक्षा मंत्रालय (एम ओ डी) ने दिसंबर 2002 में विकलांगता तथा परिवार पेंशन सहित पेंशन प्राप्त करने वाले सभी भूतपूर्व-सैनिकों (ई एस एम) एवं उनके आश्रितों, जिनमें पत्नी/पति, वैध संतान और पूर्णतः आश्रित माता-पिता शामिल हैं, की चिकित्सा सेवा के लिए "भूतपूर्व सैनिक अंशदायी स्वास्थ्य योजना (ई सी एच एस)" नामक स्वास्थ्य सुरक्षा योजना को संस्वीकृति दी। एम ओ डी द्वारा दिसंबर 2002 में इस योजना को संस्वीकृत किया गया तथा यह 01 अप्रैल 2003 से प्रभाव में आयी। योजना में यह प्रावधान था कि 01 अप्रैल 2003 से सेवानिवृत्त होने वाले कार्मिक अनिवार्य रूप से ई सी एच एस के सदस्य हो जाएंगे। अप्रैल 2015 के अनुसार देश भर में लाभार्थियों (भूतपूर्व सैनिक और उनके आश्रित) की कुल संख्या 47.24 लाख थी। एम ओ डी द्वारा पहले दिसंबर 2002 में 227 पॉलिक्लिनिक (पी सी) तथा अक्तूबर 2010 में 199 अतिरिक्त पी सी को संस्वीकृति दी गई थी, जिससे पी सी की कुल संख्या 426 हो गई। मार्च 2015 तक, 414 पी सी कार्यरत थे।

इस योजना का लक्ष्य सभी लाभार्थियों को देश भर में फैले हुए ई सी एच एस पॉलिक्लिनिकों, सेवा अस्पतालों, सूचीबद्ध सरकारी और निजी अस्पतालों के नेटवर्क के माध्यम से उसी प्रकार स्वास्थ्य सुरक्षा प्रदान करना है, जिस प्रकार केन्द्रीय सरकार स्वास्थ्य योजना (सी जी एच एस) के अंतर्गत लागू है। लाभार्थियों को नकद रहित चिकित्सा प्रदान करने के लिए इस योजना की संरचना की गई थी। उनके संबंधित क्षेत्रीय केन्द्र (आर सी) द्वारा उनकी हक़दारी, आश्रितों की संख्या आदि के आधार पर, आजीवन स्मार्ट कार्ड[1] जारी किए जाते हैं।

1.2 योजना का प्रबंधन ढांचा

तीन स्तरीय संरचना युक्त एक परियोजना संगठन द्वारा इस योजना का कार्यान्वयन किया जाना था। इसमें दिल्ली में स्थित मुख्यालय (केन्द्रीय संगठन), जिसके शीर्ष पर प्रबंध निदेशक (एम डी, ई सी एच एस) तथा 28 क्षेत्रीय केंद्र (आर सी) हैं, जिनमें से

[1] **स्मार्ट कार्ड** सूक्ष्म संसाधक युक्त एक आई सी चिप संपर्क कार्ड है, जिसकी स्मरण शक्ति 16 के बी या 32 के बी होती है। भूतपूर्व-सैनिकों एवं उनके आश्रितों से संबंधित व्यक्तिगत सूचना, जीव सांख्यिकी (अंगुलि-छाप), ज्ञात औषध एलर्जी संबंधी चिकित्सा विवरण, पुराने और शल्यचिकित्सा रोग के लिए चिकित्सा पूर्ववृत्त, स्वास्थ्य परीक्षा पूर्ववृत्त, ओ पी डी अभिलेख, रेफरल विवरण, अस्पताल विवरण, आपातकालीन चिकित्सा विवरण, जारी की गई दवाओं का अभिलेख, जारी किए गए चिकित्सा उपकरण एवं फोटाग्राफ का डाटा रखने के लिए यह प्रयुक्त होता है।

प्रत्येक के शीर्ष स्थान पर निदेशक होते हैं, जो पॉलिक्लिनिक संविदात्मक आधार पर नियुक्त प्रभारी अधिकारी (ओ आई सी) द्वारा नियंत्रित होते हैं। थल सेना, नौ सेना और वायु सेना को उनके पास उपलब्ध संसाधनों में से, केन्द्रीय संगठन तथा 28 आर सी पर स्थित प्रशासनिक संगठनों को श्रमशक्ति प्रदान करनी होती है। पॉलिक्लिनिकों में केवल संविदात्मक श्रम शक्ति का प्रावधान किया गया है।

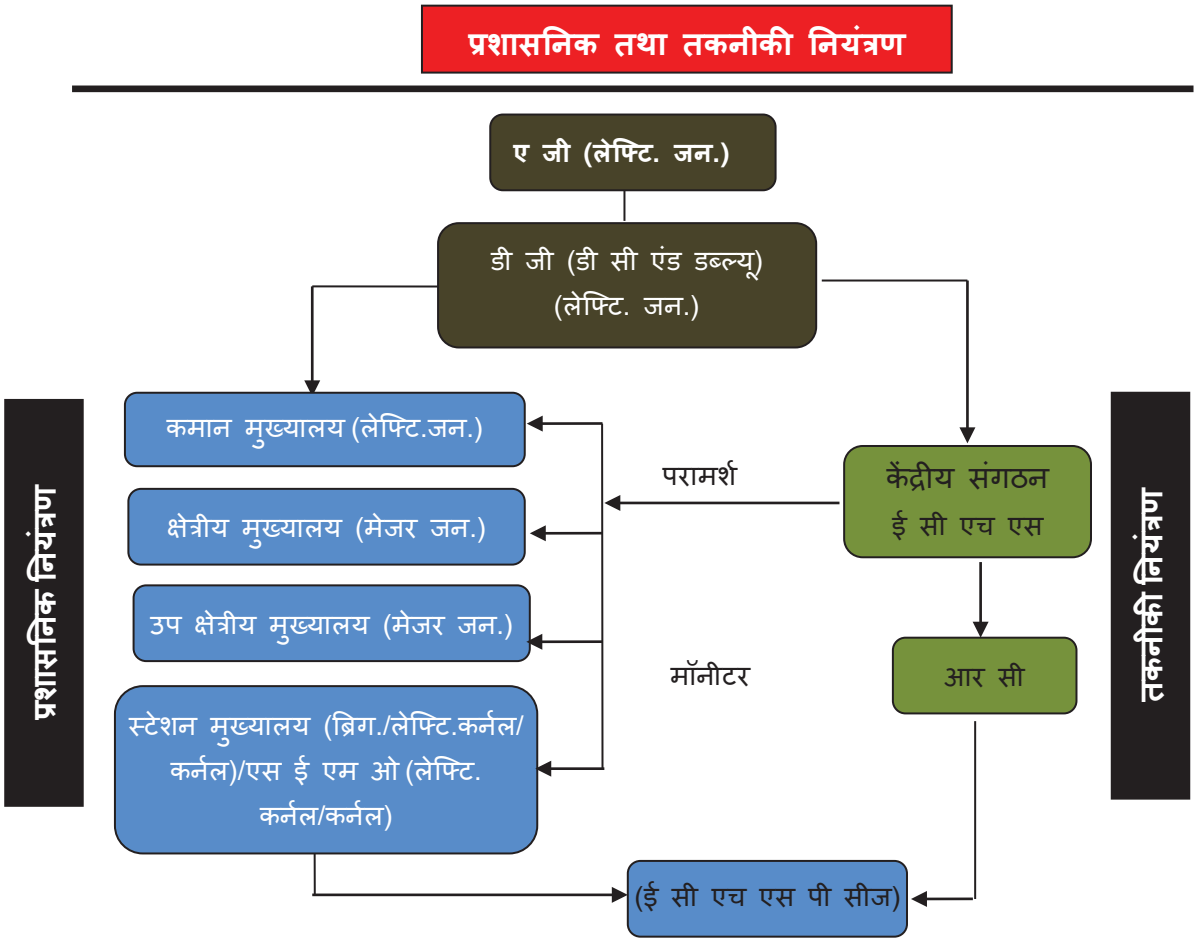
भूतपूर्व-सैनिकों (ई एस एम) की जनसंख्या की सांद्रता और अपेक्षित सुविधाओं के आधार पर पॉलिक्लिनिकों को 'ए', 'बी, 'सी' 'डी' एवं 'ई' के रूप में पाँच प्रकारो से संरूपित किया जाता है, जैसा कि नीचे दर्शाया गया हैः

पी सी का प्रकार	**ई एस एम की जनसंख्या**	**पी सी की संख्या**
ए	20000 से अधिक	19
बी	10000 और 20000 के बीच	42
सी	5000 और 10000 के बीच	78
डी	2500 और 5000 के बीच	270
ई(मोबाइल)	2500 से कम	17

1.3 योजना का प्रशासनिक तथा तकनीकी नियंत्रण

इस योजना के लिए नीतिगत ढांचा रक्षा मंत्रालय द्वारा निर्धारित किया जाता है तथा कार्यकारी नियंत्रण रक्षा मंत्रालय के अधीन भूतपूर्व सैनिक कल्याण (ई एस डब्ल्यू) विभाग द्वारा किया जाता है। सेना मुख्यालय में, ऐडजूटन्ट जनरल द्वारा प्रशासनिक तथा तकनीकी नियंत्रण का पालन किया जाता है, जैसै कि नीचे **चार्ट-1** में चित्रित किया गया हैः

चार्ट -1



टिप्पणीः ए जीः ऐडजूटन्ट जनरल, **डी जी (डी सी एंड डब्ल्यू):** महानिदेशक अनुशासन एवं सतर्कता तथा अनुष्ठान एवं कल्याण, **एच क्यूः** मुख्यालय, **एस टी एनः** स्टेशन, **एस ई एम ओः** वरिष्ठ कार्यपालक चिकित्सा अधिकारी, (सेवा अस्पताल के ई सी एस एच प्रकोष्ठ पर), **आर सीजः** क्षेत्रीय केंद्र (ई सी एच एस), **पी सीजः** पॉलिक्लिनिक

इस योजना के अंतर्गत प्राधिकरण-वार दायित्व/प्रकार्य **अनुलग्नक- ।** में दिए गए हैं।

1.4 बजट आबंटन तथा व्यय

सेना मुख्यालय पर अपर महानिदेशक (वित्तीय योजना) के माध्यम से केंद्रीय संगठन द्वारा प्रति वर्ष ई सी एच एस के लिए पूंजीगत और राजस्व प्रकृति की निधियों की मांग मंत्रालय को दर्शाई जाती है। मंत्रालय तद्नुसार व्यय के पूंजीगत एवं राजस्व शीर्ष के अंतर्गत अलग से निधियों का आबंटन करता है। पूंजीगत शीर्ष के अंतर्गत आबंटन में अन्य बातों के साथ भूमि का क्रय, भवनों का निर्माण और चिकित्सा उपकरणों की अधिप्राप्ति आदि शामिल हैं। व्यय के राजस्व शीर्ष में संविदात्मक कर्मचारी के संविदात्मक शुल्कों के विषय में वेतन एवं भत्ते शामिल हैं। संविदात्मक स्टाफ में चिकित्सा अधिकारी, चिकित्सा विशेषज्ञ, तकनीशियन पैरा-चिकित्सकीय तथा गैर-चिकित्सकीय स्टाफ आदि सम्मिलित हैं।

वर्ष 2012-13 से 2014-15 के लिए तीन वर्ष की अवधि के लिए कुल आबंटन एवं व्यय की पूंजीगत तथा राजस्व शीर्षों के अन्तर्गत ई सी एच एस के व्यय को लेखापरीक्षा में चयनित (**पैरा 1.6 के सन्दर्भ में**) **तालिका -।** में नीचे दर्शाया गया है।

तालिका- । : पूंजीगत एवं राजस्व शीर्षों के अंतर्गत आबंटन तथा व्यय

(₹ करोड़ में)

व्यय का प्रकार	व्यय शीर्ष	2012-13		2013-14		2014-15	
		आबंटन	व्यय	आबंटन	व्यय	आबंटन	व्यय
पूंजीगत	भूमि का क्रय	0.40	0.30	0.23	0.55	0.05	0.03
	भवन का निर्माण	3.40	3.08	4.40	3.88	5.01	5.06
	चिकित्सा उपकरण	1.63	0.45	7.82	6.48	0.05	1.52
	कुल	**5.43**	**3.83**	**12.45**	**10.91**	**5.11**	**6.61**
राजस्व	वेतन एवं भत्ता (संविदात्मक कर्मचारी)	61.02	58.85	113.00	111.66	142.00	135.99
	मेडिकल स्टोर (दवा/कन्स्यूमबल्स)	391.69	385.68	399.89	398.81	487.77	471.96
	चिकित्सा संबंधी व्यय (सूचीबद्ध सुविधाओं को अदायगी)	975.24	966.93	1251.95	1248.24	1605.74	1604.68
	परिवहन	0.82	0.73	1.05	0.90	1.35	1.29
	अन्य- आई टी, विविध और राजस्व	22.22	18.59	23.57	1.77	23.72	22.25
	कुल	**1450.99**	**1430.78**	**1789.46**	**1761.38**	**2260.59**	**2236.17**

उपरोक्त तालिका यह दर्शाती है कि वर्ष 2012-13 से 2014-15 के दौरान सूचीबद्ध सुविधाओं (अस्पताल/प्रयोगशालाएं आदि) को किया गया भुगतान का व्यय कुल राजस्व व्यय के 68 प्रतिशत से 72 प्रतिशत तक रहा[2]। व्यय का रुझान दर्शाता है कि योजना के तहत प्रदान की जाने हेतु परिकल्पित सेवाएं मुख्यत: आउटसोर्स की गई है।

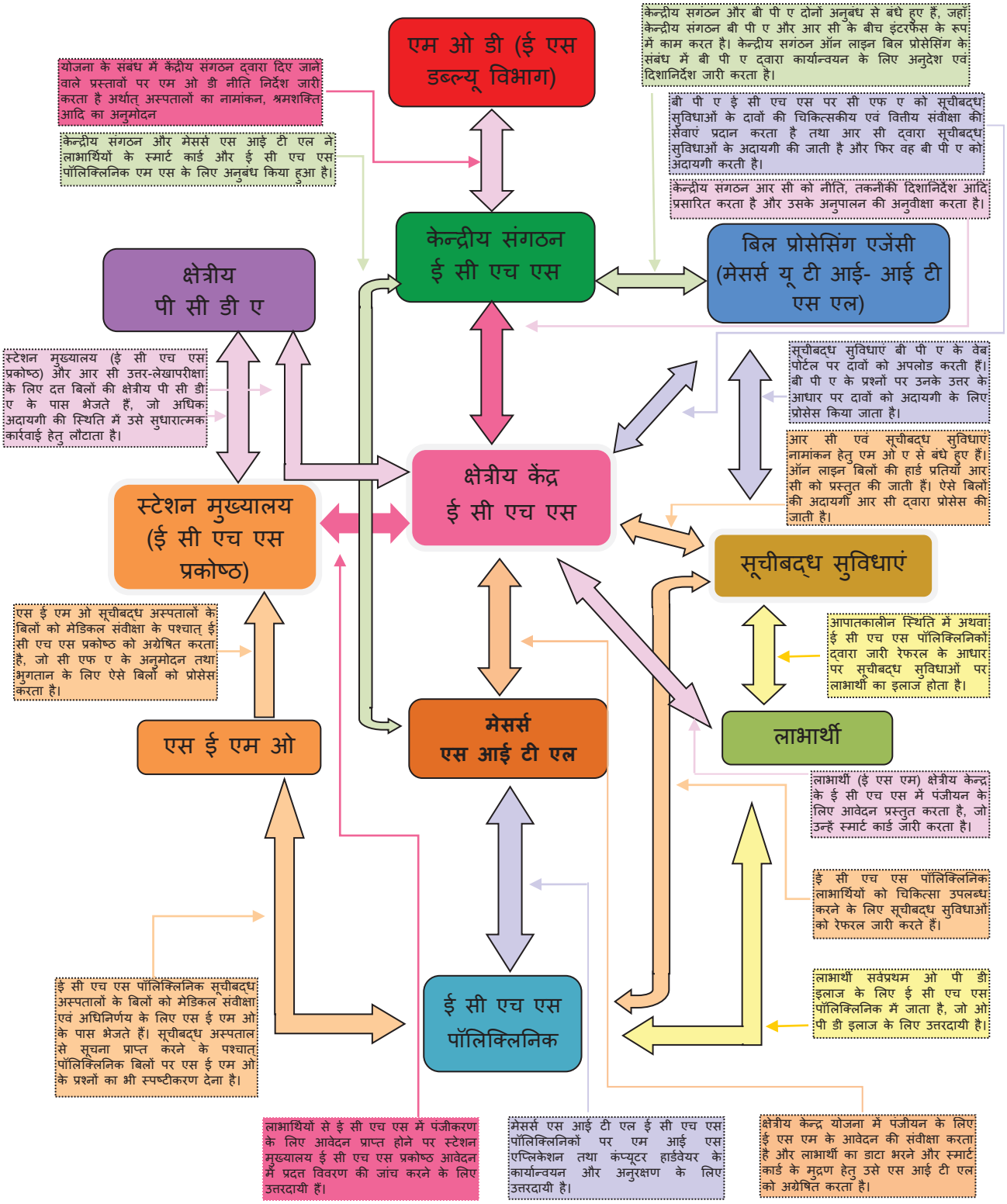
1.5 ई सी एच एस के परिचालन में साझेदार

ई सी एच एस परिचालन में होने वाले साझेदारों को **चार्ट- 2** में दर्शाया गया है:

[2] **वि.व.- 2012-13:** ₹ 966.93 करोड़/₹ 1430.78 करोड़ X100= **68%**
वि.व.- 2013-14: ₹ 1248.24 करोड़/₹ 1761.38 करोड़ X100= **71%**
वि.व.- 2014-15: ₹ 1604.68 करोड़/₹ 2236.17 करोड़ X100= **72%**

चार्ट- 2

भूतपूर्व सैनिक अंशदायी स्वास्थ्य योजना (ई सी एच एस) के परिचालन में साझेदार



संकेताक्षर: ई एस डब्ल्यू-भूतपूर्व सैनिक कल्याण, पी सी डी ए - रक्षा लेखा प्रधान नियंत्रक, एस ई एम ओ- वरिष्ठ कार्यकारी चिकित्सा अधिकारी

1.6 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र तथा लेखापरीक्षा कार्यविधि

इस योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा जिसमें 2012-13 से 2014-15 की अवधि सम्मिलित है, दिसंबर 2014 और अप्रैल 2015 के बीच की गई। निम्न **तालिका-2** में दर्शाए गए मापदंड के आधार पर लेखापरीक्षा हेतु इकाईयों का चयन किया गया था:

तालिका- 2: लेखापरीक्षा के लिए इकाईयों/फॉर्मेशनों के चयन हेतु मापदंड को दर्शाने वाली

इकाई/फॉर्मेशन	चयन का मापदंड
पी सीज डी ए/सीज डी ए	दवाओं/मेडिकल स्टोर्स की खरीद पर बुक किए गए उच्चतम व्यय तथा पी सीज डी ए/सीज डी ए द्वारा किए गए चिकित्सा संबंधी व्यय के आधार पर 7[3] (19 पी सी डी ए/सीज ए में से)।
आर सीज	पाँच मैनुअल* और पाँच ऑन लाइन** सहित 10 आर सी[4] (28 में से), जो चयनित पी सी डी ए/सी डी ए के अधिकार क्षेत्र में आते हैं।
पी सीज	175 पी सीज में से 22 पी सीज[5] (प्रत्येक सैन्य तथा असैन्य स्टेशनों पर 11), जो उपरोक्त चयनित आर सीज के अंतर्गत आते हैं। विभिन्न वर्गों अर्थात् ए, बी, सी, डी और ई के अनुसार पी सीज का चयन किया गया और सैन्य तथा असैन्य स्टेशनों पर स्थित थे।
एस एच क्यूज (ई सी एच एस प्रकोष्ठ)	उपरोक्त चयनित 22 पी सी में सम्मिलित 20[6]
सेवा अस्पताल	15 सेवा अस्पताल[7], जिसमें सैन्य स्टेशनों पर 11 चयनित पी सीज और साथ ही ई सी एस एच एस के लिए दवाओं की स्थानीय खरीद सम्मिलित हैं।
ए एफ एम एस डी	ई सी एच एस के लिए दवाओं/मेडिकल स्टोर्स की केंद्रीय खरीद के लिए कुल 4 ए एफ एम एस डी में से 2[8]

[3] **पी सीज डी ए/सीज डी ए-** द.क., पुणे, म.क., लखनऊ (थल सेना), मेरठ, जबलपुर, प.क., चण्डीगढ़, (द.प.क.) जयपुर, उ.क., जम्मु पर = **07**

[4] **आर सीज-** देहरादून* (दिसंबर 2014 से आर सी को ऑन लाइन बनाया गया), अहमदाबाद*, इलाहाबाद*, हिसार*, जम्मू* (अप्रैल 2015 से 4 आर सीज को ऑन लाइन बनाया गया), पुणे**, तिरुवनंतपुरम**, चण्डी मंदिर**, दिल्ली छावनी (आर सी- I)** (अप्रैल 2012 से 4 आर सीज को ऑन लाइन बनाया गया) तथा जालधंर** (अप्रैल 2013 से आर सी को ऑन लाइन बनाया गया) पर=**10**

[5] **पी सीज-** कोल्हापुर, सतारा, पुणे, तिरुवनंतपुरम, कोल्लम, अहमदाबाद, लखनऊ, रायबरेली, वाराणसी, मिरजापुर, उन्नाओ, देहरादून, चण्डीगढ़, चण्डी मंदिर, लुधियाना, हिसार, चरखी दादरी, अबोहर, बेस अस्पताल दिल्ली छावनी, लोधी रोड़ नई दिल्ली (एएफ सी नई दिल्ली सहित), बी डी बड़ी, जम्मू पर=**22**

[6] **ई सी एच एस प्रकोष्ठ-** एस एच क्यू कोल्हापुर, पुणे, तिरुवनंतपुरम, अहमदाबाद, देवलाली, अहमदनगर, जोधपुर, लखनऊ, वाराणसी कानपुर, देहरादून, मेरठ, जबलपुर, चंडी मंदिर, लुधियाना, हिसार, जालंधर, दिल्ली छावनी, जम्मू, बी डी बड़ी पर = **20**

[7] **सेवा अस्पताल-** पुणे (क.अ.), तिरुवनंतपुरम (सै. अ.), अहमदाबाद (सै.अ.), किरकी (सै. अ.), पुणे (सै. अ., सीट टी सी), लखनऊ (क.अ.), वाराणसी (सै. अ.), देहरादून (सै. अ.), मेरठ (सै. अ.), जबलपुर (सै. अ.), चण्डी मंदिर (क.अ.), हिसार (सै. अ.) दिल्ली छावनी (बेस अस्पताल), सेना अस्पताल आर एंड आर दिल्ली छावनी, जम्मू (सै. अ.) पर= **15**

[8] **ए एफ एम एस डी-** दिल्ली छावनी और मुम्बई पर = **02**

इसके अतिरिक्त, (i) एम ओ डी, नई दिल्ली के अंतर्गत भूतपूर्व-सैनिक कल्याण विभाग (ii) एम ओ डी (सेना) के एकीकृत मुख्यालय, नई दिल्ली में ऐडजूटन्ट जेनरल शाखा और महानिदेशक अनुशासन एवं सतर्कता तथा अनुष्ठान एवं कल्याण (iii) प्रबंध निदेशक, केन्द्रीय संगठन, ई सी एच एस, दिल्ली छावनी (iv) महानियंत्रक रक्षा लेखा (सी जी डी ए), दिल्ली छावनी और (v) रक्षा लेखा नियंत्रक (सी डी ए), सिकंदराबाद (केवल ऑन लाइन पश्च लेखापरीक्षामॉड्यूल की लेखापरीक्षा के लिए- क्योंकि इस सी डी ए में ऑन लाइन पश्च लेखापरीक्षा के लिए एक पायलट परियोजना का कार्यान्वयन किया गया था) की भी लेखापरीक्षा की गई थी। 19 जनवरी 2015 को सचिव, ई एस डब्ल्यू, एम ओ डी के साथ एन्ट्री कॉन्फेरेन्स का आयोजन किया गया।

केन्द्रीय संगठन ई सी एच एस ने ई सी एच एस पॉलिक्लिनिकों पर प्रबंध सूचना प्रणाली (एम आई एस) अर्थात् पॉलिक्लिनिक सूचना प्रणाली का कार्यान्वयन किया तथा साथ ही जनवरी 2004 से मेसर्स स्कोर इन्फर्मेशन टेकनॉलजीस लिमिटेड (एस आई टी एल), कोलकाता द्वारा लाभार्थियों को स्मार्ट कार्ड जारी किया गया और बिल प्रोसेसिंग एजेंसी (बी पी ए) अर्थात् मेसर्स यू टी आई- आई टी एस एल, नवी मुबंई द्वारा अप्रैल 2012 से सूचीबद्ध अस्पतालों एवं व्यक्तियों के बिलों की ऑन लाइन प्रोसेसिंग शुरु की गई। नीचे दर्शाया गया आंकड़ा एम डी/ई सी एच एस द्वारा प्रदान किया गया था:

i. 10 पॉलिक्लिनिकों[9] का एम आई एस एप्लिकेणन डाटाबेस (एम आई एस डाटाबेस)।

ii. कार्ड उत्पादन डाटाबेस (कार्ड डाटाबेस)।

iii. पाँच क्षेत्रीय केन्द्रों[10] के विषय में अप्रैल 2012 से मार्च 2013 तक की अवधि के लिए तथा अतिरिक्त पाँच क्षेत्रीय केंद्रों[11] के विषय में अप्रैल 2013 से मार्च 2015 तक की अवधि कि लिए ऑन लाइन प्रोसेस किए गए दावों का आंकड़ा।

सी ए ए टी एस (कंप्यूटर की सहायता प्राप्त लेखापरीक्षा तकनीक) अर्थात् एम एस एक्सेस, टेबलू और आइडिया का प्रयोग करते हुए लेखापरीक्षा में उपरोक्त आंकड़ों का विश्लेषण किया गया।

जून 2015 में प्रारंभिक प्रतिवेदन का मसौदा सचिव, ई एस डब्ल्यू, एम ओ डी और एम डी, ई सी एच एस को जारी किया गया। इसके बाद, अगस्त 2015 में एम डी,

[9] **10 पॉलिक्लिनिक**- दिल्ली छावनी, चण्डीगढ़, देहरादून, जम्मू, लखनऊ, लुधियाना, पुणे, सतारा, तिरुवनंतपुरम और वाराणसी पर।

[10] दिल्ली, चण्डीमंदिर, पुणे, तिरुवनंतपुरम और सिकन्दराबाद पर **पाँच क्षेत्रीय केंद्र** प्रारंभ में ऑन लाइन बिल प्रोसेसिंग के साथ अग्रसर हुए।

[11] दूसरे चरण में जालंधर, जयपुर, लखनऊ, कोलकाता और कोच्चि पर **पाँच क्षेत्रीय केन्द्र** ऑन लाइन बिल प्रोसेसिंग के साथ अग्रसर हुए।

ई सी एच एस के उत्तर को यथाविधि सम्मिलित करते हुए मसौदे का प्रतिवेदन सचिव, एम ओ डी, सचिव, ई एस डब्ल्यू और एम डी, ई सी एच एस को जारी किया गया। एम डी, ई सी एच एस ने अक्तूबर 2015 में प्रतिवेदन के मसौदे का उत्तर भी दिया, उसे भी प्रतिवेदन के मसौदे में सम्मिलित किया गया है। तथापि, प्रतिवेदन के मसौदे के लिए मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित था (नवंबर 2015)।

1.7 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

यह आकलन करने की दृष्टि से निष्पादन लेखापरीक्षा की गई थी कि क्या:

- ई सी एच एस अपने अधिदेशित उद्देश्यों व लक्ष्यों को पूरा करने में समर्थ थी;
- योजना को दक्षतापूर्वक चलाया जा रहा था तथा ई सी एच एस के पास प्राधिकरण के अनुसार पर्याप्त श्रमशक्ति, अवसंरचना और उपकरण उपलब्ध थे;
- सूचीबद्ध अस्पतालों को किए गए रेफरल निर्धारित नियमों के अनुसार थे और विद्यमान प्रक्रिया यह सुनिश्चित करने हेतु पर्याप्त थी कि इन अस्पतालों को अधिक राशि के बिलों/अनधिकृत भुगतान नहीं किए गए थे;
- पॉलिक्लिनिकों को आवश्यकता के अनुसार दवाओं का प्रावधान तथा जारीकरण को सुनिश्चित किया गया था;
- बिल प्रोसेसिंक एजेंसी द्वारा ऑन लाइन बिल प्रोसेसिंग, जो मैनुअल प्रोसेसिंग के कारण बकाया बिलों के लंबित होने संबंधी कमियों को दूर करने के लिए लाया गया था, प्रभावकारी, दक्ष और बिल प्रोसेसिंग प्रणाली के आंकड़ों की संपूर्णता सुनिश्चित की गई थी।

1.8 लेखापरीक्षा के मापदंड

इस योजना के निष्पादन का मूल्यांकन करने के लिए लेखापरीक्षा का मांपदंड योजना की संस्वीकृति से संबंधित एम ओ डी के आदेशों, ई सी एस एच के अंतर्गत चिकित्सा व्यय की अदायगी एवं प्रतिपूर्ति की कार्यविधियों, ई सी एच एस पॉलिक्लिनिकों के लिए चिकित्सा उपकरणों के मापकों के लिए संस्वीकृति, ई सी एच एस के लिए वित्तीय, प्रक्रिया, चिकित्सा पैकेजों और चिकित्साओं आदि की दरों के संबंध में स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय (एम ओ एच एंड एफ डब्ल्यू) द्वारा जारी आदेशों, सूचीबद्ध अस्पतालों/निदान केन्द्रों/लैबों आदि के साथ सहमति ज्ञापन (एम ओ ए), ई सी एच एस पॉलिक्लिनिकों पर संविदात्मक कर्मचारियों को नियुक्त करने संबंधी कार्यविधि, ई सी एच एस के अंतर्गत खरीद हेतु वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन, ऑन लाइन बिल प्रोसेसिंग संबंधी एम ओ डी संस्वीकृति आदि से निकाला गया था।

1.9 आभार

हम एम ओ डी के अतंर्गत भूतपूर्व सैनिक कल्याण विभाग, एम ओ डी (सेना) के एकीकृत मुख्यालय में एड्जूटेन्ट जनरल की शाखा, एम डी, ई सी एच एस, डी जी ए एफ एम एस, सी जी डी ए तथा उसके अधीन आने वाले कार्यालयों के अधिकारियों एवं कर्मचारियों का आभार व्यक्त करते हैं।