अध्याय II : रक्षा मंत्रालय

2.1 महानिदेशक पुनर्वास (डी जी आर) का प्रकार्य

महानिदेशक पुनर्वास (डी जी आर) की स्थापना सेवानिवृत्त होने वाले/सेवानिवृत्त सेना कार्मिकों को प्रशिक्षण के माध्यम से अतिरिक्त कौशल से शक्ति संपन्न करने और आगे रोज़गार/स्वरोज़गार योजनाओं के माध्यम से दूसरी जीविका चुनने में उनकी सहायता करने के उद्देश्य से की गई थी। तथापि हमने देखा कि डी जी आर भूतपूर्व सैनिकों के पुनर्नियोजन तथा पुनर्वास के इन लक्ष्यों को पूरा नहीं कर सका और इस प्रकार प्रत्येक वर्ष सेवानिवृत्त होने वाले लगभग 60,000 सेना कर्मियों की प्रत्याशाओं को पूरा नहीं कर सका। गत पांच वर्षों के दौरान प्रशिक्षण पर ₹90.98 करोड़ का व्यय किए जाने के बाद भी यह सुनिश्चित करने कि प्रशिक्षित कार्मिक अंतत: पुनर्नियुक्त किए गए थे, के लिए कोई तंत्र स्थापित नहीं हुआ था। डी जी आर द्वारा चलाए जा रहे वर्तमान रोज़गार एवं स्वरोज़गार योजनाएं 10 वर्षों से अधिक पुरानी थीं और इसलिए कार्य संचालन के बदलते परिवेश में इन योजनाओं की प्रभावकारिता नष्ट हो चुकी थी। हमने पाया कि गत दस वर्षों में रोज़गार अथवा स्वरोज़गार की कोई नई योजनाएं आरंभ नहीं की गई थीं।

2.1.1 डी जी आर के बारे में

सचिव की अध्यक्षता में भूतपूर्व सैनिक कल्याण विभाग (ई एस डब्ल्यू/मंत्रालय) रक्षा मंत्रालय (एम ओ डी) के अधीन सितम्बर 2004 में बनाया गया था और तीन संगठन अर्थात् महानिदेशालय पुनर्वास (डी जी आर), भूतपूर्व सैनिक अंशदायी स्वास्थ्य योजना (ई सी एच एस) और केन्द्रीय सैनिक बोर्ड[4] (के एस बी) इस विभाग के अधीन रखे गए थे। जनवरी 2009 में के एस बी, जो पूर्व में डी जी आर के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन था, अलग स्वत्व हो गया।

प्रत्येक वर्ष लगभग 60,000 सशस्त्र बल कार्मिक सेवानिवृत्त होते हैं अथवा सक्रिय सेवा से मुक्त किए जाते हैं, उनमें से अधिकांश 35 से 45 वर्षों की तुलनात्मक कनिष्ठ आयु एवं उच्च ओर पर 50 से 55 वर्ष के वर्ग में होते हैं और उन्हें दूसरी जीविका की आवश्यकता होती है। ये कार्मिक अधिक मूल्यवान, अनुशासित, सुप्रशिक्षित और समर्पित प्रतिभाशाली पूल बनाते हैं जिसे राष्ट्र निर्माण के लिए उपयोग किया जाना चाहिए।

[4] के एस बी माननीय रक्षा मंत्री के अधीन भारत सरकार का एक शिखर निकाय है जो ई एस एम तथा उनके परिवारों के पुनर्वास तथा कल्याण हेतु नीतियां बनाता है। राज्य एवं जिला सैनिक बोर्ड के एस बी की क्षेत्र युनिटें हैं।

डी जी आर की भूमिका सेवानिवृत्त होने वाले/सेवानिवृत्त सैनिक कार्मिकों को प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों के माध्यम से अतिरिक्त कौशल से सम्पन्न करना और भूतपूर्व सैनिक (ई एस एम) के लिए बृहत् रोजगार अवसर प्राप्त करने के लिए निगम/निजी क्षेत्र के साथ सम्पर्क बनाने के लिए रोजगार/स्वरोजगार योजनाओं के माध्यम से दूसरी जीविका चुनने में उनकी सहायता करना और पुनर्वास/दूसरी जीविका के लिए सेवानिवृत्त सेना कार्मिकों, आश्रितों और बाह्य वातावरण के बीच अन्तरापृष्ठ के रूप में कार्य करना है।

2.1.2 संगठनात्मक ढ़ांचा

महानिदेशक (पुनर्वास) डी जी आर का अध्यक्ष है, जो लेफ्ट जनरल अथवा समकक्ष श्रेणी का है। डी जी आर के अधीन पाँच पुनर्वास अंचल निदेशक (डी आर जैड) हैं, जो लखनऊ (मध्य कमान), पुणे (दक्षिणी कमान), चण्डीमंदिर (पश्चिमी कमान), कोलकाता (पूर्वी कमान) और उधमपुर (उत्तरी कमान) में स्थित हैं। नई दिल्ली स्थित डी जी आर संगठन के आठ निदेशालय (निदे.) हैं यथा प्रशिक्षण निदेशालय, रोजगार निदेशालय, स्वरोजगार निदेशालय, उद्यमकर्ता एवं ऋण निदेशालय, सांख्यिकीय एवं अभिलेख निदेशालय, प्रचार, सूचना प्रौद्योगिकी तथा प्रशासन एवं समन्वय, प्रत्येक निदेशक की अध्यक्षता में हैं और नामित भूमिकाओं तथा उत्तरदायित्वों वाले हैं। प्रत्येक निदेशालय की भूमिका **अनुलग्नक-II** में स्पष्ट की गई है।

2.1.3 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

लखनऊ एवं पुणे स्थित दो पुनर्वास अंचल निदेशक (डी आर जैड) सहित डी जी आर की निष्पादन लेखापरीक्षा 2010-11 से 2014-15 तक की अवधि के लिए मई 2015 तथा सितम्बर 2015 के बीच की गई। हमने प्रशिक्षण पर 30 प्रतिशत व्यय को कवर कर प्रशिक्षण संस्थाओं/पाठ्यक्रमों के प्रस्तावों की जांच की। हमने ई एस एम की रोजगार/स्वरोजगार की ग्यारह[5] योजनाओं में से आठ[6] योजनाओं (73 प्रतिशत) की भी जांच की। समीक्षा अन्य बातों के साथ लेखापरीक्षा के उद्देश्य, कार्यक्षेत्र तथा कार्यप्रणाली स्पष्ट कर सचिव, ई एस डब्ल्यू, एम ओ डी के साथ 25 मई 2015 को आयोजित एंट्री कान्फ्रेंस के साथ आरम्भ हुई। लेखापरीक्षा के दौरान हमने लेखापरीक्षित स्वत्व की

[5] ई एस एम/विधवाओं/ई एस एम की सहकारी समितियों, कोयला लदान तथा परिवहन योजना, सुरक्षा एजेंसी योजना, तेल उत्पाद एजेंसियों/एल पी जी वितरक योजना, सम्पीडित प्राकृतिक गैस दुकान प्रबन्धक योजना, कम्पनी स्वामित्व कम्पनी परिचालित (सी ओ सी ओ) फुटकर दुकान योजना, मदर डेयरी योजना और गोपालजी डेयरी एवं फ्रेश फार्म स्कीम को सेना बेशी वर्ग v 'ख' वाहनों का आबंटन।

[6] ई एस एम के लिए उद्यमिता योजना, बीमा एक आश्वासनः अत्यन्त अनुकूल स्थिति गारंटी करना और देश रक्षक डीलरशिप पुनर्वास योजना।

प्रतिक्रिया प्राप्त करने के लिए प्राथमिक लेखापरीक्षा ज्ञापन जारी किए। लेखापरीक्षा की सचिव ई एस डब्ल्यू के साथ 12 जनवरी 2016 को आयोजित एक्जिट कान्फ्रेंस के साथ पराकाष्ठा हुई।

2.1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह निर्धारित करने के उद्देश्य से की गई कि क्याः

- सेवानिवृत्त होने वाले/सेवानिवृत्त कार्मिकों के पंजीकरण हेतु प्रभावी प्रक्रिया विद्यमान थी और प्रशिक्षण/योजनाओं के लिए नाम दक्षतापूर्वक प्रायोजित किए गए थे ;
- प्रशिक्षण हेतु पाठ्यक्रमों का चयन वास्तविकता में किया गया था और प्रशिक्षण हेतु संस्थाओं की छानबीन/सूचीकरण/चयन स्पष्ट, उचित तथा प्रभावी रीति में किया गया था ;
- उनके चयन से पूर्व और पाठ्यक्रम चलने के दौरान प्रशिक्षण संस्थाओं का पर्याप्त निरीक्षण किया गया था ;
- अधिदेश के अनुसार अपने लक्ष्य तथा उद्देश्य प्राप्त करने में डी जी आर सक्षम था ;
- ई एस एम हेतु बृहत्तर रोजगार अवसर मिलने के लिए डी जी आर ने निगम/ निजी क्षेत्र से सम्पर्क किया ;
- सेवानिवृत्त अधिकारियों/पी बी ओ आर की विभिन्न योजनाओं की दक्षतापूर्वक निगरानी की गई थी;
- ई एस एम के कल्याण हेतु उपलब्ध निधियों का प्रबन्ध मितव्ययिता पूर्वक और दक्षतापूर्वक किया गया था।

2.1.5 आभार

हम ई एस डब्ल्यू विभाग, एम ओ डी, डी जी आर और लखनऊ एवं पुणे स्थित डी आर जैड के अधिकारियों तथा स्टाफ के सहयोग के लिए आभार प्रकट करते हैं।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.6 प्रशिक्षण

डी जी आर सेवानिवृत्त होने वाले सशस्त्र बल कार्मिकों (सेवा के अन्तिम वर्ष के दौरान अधिकारियों और सेवा के अन्तिम दो वर्षों के दौरान अधिकारी श्रेणी से नीचे कार्मिकों), भूतपूर्व सैनिकों (ई एस एम) (तीन वर्ष के अन्दर सेवानिवृत्त/सेवामुक्त अधिकारियों और मुक्ति/सेवानिवृत्ति अथवा 60 वर्ष की आयु तक, जो भी पहले हो, पांच वर्ष के अन्दर

अधिकारी श्रेणी से नीचे के सेवानिवृत्त/सेवामुक्त कार्मिक) और दिवंगत कार्मिकों की विधवाओं/बच्चों को अपनी योग्यताएं बढाने के लिए और सेवानिवृत्ति के बाद उचित द्वितीय जीविका/रोजगार प्राप्त करने के लिए उन्हें समर्थ बनाने हेतु विभिन्न सरकारी/अर्द्ध सरकारी संस्थाओं और अन्य प्रतिष्ठित संस्थाओं के माध्यम से प्रशिक्षण आयोजित करता है। प्रशिक्षण, पेंशन कवायद (अर्थात् पी बी ओ आर उनके पेंशन पेपर पूरे करने के लिए सेवानिवृत्ति से एक माह पूर्व आर सी को सूचित करता है) पर अधिकारी श्रेणी से नीचे के कार्मिकों (पी बी ओ आर) के लिए रेजीमेंटल केन्द्रों (आर सी) पर स्थित संस्थाओं के माध्यम से डी जी आर द्वारा भी आयोजित किया जाता है।

2.1.6.1 प्रशिक्षण हेतु नामों का पंजीकरण/प्रायोजित करना

प्रशिक्षण हेतु नामों के पंजीकरण और प्रायोजित करने की प्रक्रिया सितम्बर 2009 में जारी अपने मार्गनिर्देशों में मंत्रालय द्वारा वर्णित की गई थी। इस प्रक्रिया के अनुसार इच्छुक सेवारत अधिकारियों/अधिकारी श्रेणी से नीचे कार्मिकों (पी बी ओ आर) के नाम, उनकी योग्यता के अनुसार सम्बन्धित सेवा मुख्यालय द्वारा डी जी आर को प्रशिक्षण हेतु भेजे जाते हैं जबकि सेवानिवृत्त अधिकारी/पी बी ओ आर अपने आवेदन जिला सैनिक बोर्ड (जैड एस बी) के माध्यम से डी जी आर को सीधे प्रस्तुत करते हैं। सेवा मुख्यालय से सेवारत अधिकारियों/पी बी ओ आर के प्रायोजित नामों की प्राप्ति पर एम ओ डी, डी जी आर और तीनों सेनाओं के प्रतिनिधियों से बनी समिति द्वारा अन्तिम चयन किया जाना है।

हमने देखा किः

- मंत्रालय द्वारा जारी मार्गनिर्देशों के विपरीत गत पांच वर्षों अर्थात् 2010-11 से 2014-15 तक के दौरान प्रशिक्षणार्थियों के अन्तिम चयन हेतु समिति गठित नहीं की गई थी। समिति के अभाव में अभ्यर्थियों की छंटाई नहीं की जा रही थी और सेवा मुख्यालय द्वारा प्रायोजित सभी नामों पर प्रशिक्षण के लिए विचार किया गया था।

- मार्गनिर्देशों में अधिकारियों/पी बी ओ आर से प्राप्त अनुरोधों को स्वीकार करने के लिए सेवा मुख्यालय द्वारा देखी जाने वाली अर्हता आवश्यकताएं निर्धारित नहीं की गई थीं। इसलिए सेवा मुख्यालय ने किसी मानदण्ड के बिना प्रशिक्षणार्थियों का चयन किया और मनमाने ढंग से उन्हें पाठ्यक्रम आबंटित किए।

- ई एस एम के संबंध में प्राप्त आवेदनों की संख्या, प्रशिक्षण हेतु नियोजित और वास्तव में प्रशिक्षण ले रहे ई एस एम की संख्या के लिए डी जी आर द्वारा

कोई अभिलेख नहीं बनाया गया था। किसी प्रलेखन के अभाव में योजना का कार्यान्वयन निर्धारित करने का कोई मार्ग नहीं था।

अपने उत्तर (फरवरी 2016) में मंत्रालय ने अनुपालन हेतु मुद्दों को स्वीकार कर लिया और बताया कि प्रशिक्षण हेतु आवेदनों की बड़ी संख्या अर्थात् लगभग 24,000 प्रति वर्ष के कारण अभ्यार्थियों की सूची बनाने का कार्यकलाप सेवा मुख्यालय को सौंपा गया था। इस प्रकार के कार्यकलाप को प्रत्यायोजित करने का कार्य न केवल निर्धारित प्रक्रिया के विपरित था, बल्कि उसमें व्यक्तिपरकता का जोखिम भी निहित था, क्योंकि अभ्यर्थियों की सूची बनाने हेतु सेवा मुख्यालय के लिए मार्गनिर्देशों में कोई योग्यता मानदंड निर्धारित नहीं किया गया था। तथापि मंत्रालय ने तिमाही आधार पर सेवा मुख्यालय की भागीदारी से समिति बनाने की आवश्यकता को स्वीकार कर लिया। ई एस एम का अभिलेख अनुरक्षित न करने के संबंध में यह बताया गया था कि आर एस बी/जैड एस बी द्वारा सभी दस्तावेज भेजने के लिए आवश्यक निर्देश जारी किए जा रहे थे।

2.1.6.2 प्रशिक्षण हेतु पाठ्यक्रमों/संस्थाओं का चयन

सितम्बर 2009 के ई एस डब्ल्यू के मार्गनिर्देशों के अनुसार डी जी आर प्रत्येक वर्ष समाचार पत्रों/वेबसाइट के माध्यम से सम्बन्धन/प्रत्यायन, अवसंरचना, कम्प्यूटर लैब, संकाय, पंजीकरण, पैन/टैन/लेखापरीक्षित लेखे, वेबसाइट आदि जैसे पात्रता मानदण्ड के आधार पर इच्छुक संस्थाओं से रुचि की अभिव्यक्ति (ई ओ आई) आंमत्रित करेगा। ऐसे आवेदन के प्रस्तुतीकरण पर सम्बन्धित संस्थाएं एम ओ डी प्रतिनिधि, डी जी आर और तीनों सेनाओं के प्रतिनिधियों से बनी समिति के समक्ष प्रस्तुतीकरण करेंगी। उसके बाद अधिकारियों का बोर्ड (बी ओ ओ) पाठ्यक्रमों तथा पाठ्यक्रम फीस, जिसके लिए मंत्रालय का अनुमोदन प्राप्त किया गया, के साथ विभिन्न प्रतिमानों जैसे रक्षा स्थापना की निकटता, अधिकार क्षेत्र विशेषज्ञीकरण, संस्था का भौगोलिक फैलाव आदि के आधार पर संस्थाओं का चयन करता है। अनुमोदन पर डी जी आर पाठ्यक्रमों, अवधि आदि के ब्यौरे स्पष्ट कर वार्षिक पुनर्वास प्रशिक्षण कार्यक्रम पुस्तिका (आर टी पी पुस्तिका) प्रकाशित करता है और सेनाओं में उसे परिचालित करता है। इसके अलावा डी जी आर द्वारा अन्य बातों के साथ पाठ्यक्रम का नाम, पाठ्यक्रम की अवधि, भागीदारों की संख्या, पाठ्यक्रम फीस आदि का विशेष उल्लेख कर चयनित संस्था के साथ अनुबन्ध किया जाता है।

हमने देखा कि 2010-11 से 2014-15 तक के वर्षों के लिए डी जी आर द्वारा आंमत्रित ई ओ आई के प्रति आई आई एम से तत्परता सहित प्रशिक्षण संस्थाओं से कुल 1328 प्रस्ताव प्राप्त हुए थे।

प्राप्त 1328 प्रस्तावों में से हमने 175 प्रस्तावों (चयनित संस्थाओं के 334 पाठ्यक्रमों वाले 120 प्रस्ताव और अस्वीकृत संस्थाओं के 55 प्रस्ताव) की जांच की और पाया किः

- 120 चयनित संस्थाओं में से 28 संस्थाओं के पास सम्बन्धन नहीं था और इन संस्थाओं में से चार अर्थात् राष्ट्रीय सुरक्षा प्रशिक्षण संस्थान, नई दिल्ली, भारतीय लॉजिस्टिक्स संस्थान, चेन्नै, जय सी एवियेशन सर्विसस (प्राइ.) लिमिटेड, नई दिल्ली एवं एपटेक कंप्यूटर एज्यूकेशन, सिकन्दराबाद लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए गए प्रलेखों के अनुसार पंजीकृत भी नहीं थीं। इस प्रकार इन संस्थाओं ने ई ओ आई में निर्धारित पात्रता मानदण्ड को पूरा नहीं किया। इसलिए इन अपंजीकृत संस्थाओं द्वारा जारी प्रमाणपत्र सेना कार्मिकों को कोई लाभदायक रोजगार प्रस्तुत नहीं करेंगे क्योंकि ये संस्थाएं मान्यता प्राप्त निकायों से पंजीकृत/संबंद्ध नहीं थे।

- 55 अस्वीकृत संस्थाओं में से हमने पाया कि 12 संस्थाएं (22 प्रतिशत) ई ओ आई में यथा निर्धारित पात्रता मानदण्ड पूरा करने के बावजूद अस्वीकृत की गई थीं। वर्ष 2010-11 को छोड़कर इन संस्थाओं के अस्वीकरण का कोई कारण अधिकारियों के बोर्ड द्वारा दिया नहीं गया था।

- उनके चयन से पूर्व बोर्ड के समक्ष प्रस्तुतीकरण हेतु उन्हें आमंत्रित कर संस्थाओं के निष्पादन को मापने की स्थापित प्रणाली के बावजूद कोई ऐसा प्रस्तुतीकरण डी जी आर द्वारा मांगा अथवा 120 चयनित संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया था।

- 120 प्रतिदर्शित संस्थाओं से सम्बन्धित 334 पाठ्यक्रमों में से 39 पाठ्यक्रमों में प्रशिक्षणार्थियों का आना कुल रिक्तियों का 10 प्रतिशत तथा कम उससे था, जो दर्शाता है कि ये पाठ्यक्रम अनुचित प्रकार से चयनित थे।

- अधिकारियों के बोर्ड द्वारा पाठ्यक्रम फीस के निर्धारण के लिए कोई मार्गनिर्देश विद्यमान नहीं है। पाठ्यक्रम फीस पूर्व वर्ष की दरों के आधार पर और किसी आधार अथवा प्रतिमान के बिना निश्चित की गई थी।

- गत पांच वर्षों के दौरान आयोजित 334 पाठ्यक्रमों में से 56 में कोई अनुबन्ध किए बिना संस्थाओं को ₹3.2 करोड़ दिया गया था।

अपने उत्तर (फरवरी 2016) में मंत्रालय ने बताया कि संस्थाएं जिनके प्रस्ताव ई ओ आई की प्रतिक्रिया में समय से प्राप्त हुए थे, पर ही बी ओ ओ में विचार किया जा रहा है। अपात्र संस्थाओं से प्रस्तावों की स्वीकृति के संबंध में बताया गया कि प्रशिक्षण वर्ष 2014-15 और बाद से सुधारक उपाय पहले ही किए गए थे जिनमें ऐसे दृष्टान्त शून्य तक नीचे लाए गए थे। इसके अलावा ई एस डब्ल्यू ने प्रस्ताव किया कि प्रस्तुतीकरण करने की आवश्यकता उनकी अन्तिम सूची बनाने से पूर्व केवल नई सूचीबद्ध संस्थाओं से प्राप्त की जाए। पाठ्यक्रम फीस का निर्धारण करने के संबंध में ई एस डब्ल्यू ने बताया कि राष्ट्रीय कौशल विकास परिषद (एन एस डी सी) द्वारा

प्रदत्त फीस संरचना प्रत्येक 3 वर्ष में 10 प्रतिशत वृद्धि के साथ लागू की जाएगी। पाठ्यक्रमों के रद्दीकरण का निर्णय ई एस डब्ल्यू का उचित अनुमोदन प्राप्त करने के बाद ही लिया जाएगा। आगे यह बताया गया कि प्रशिक्षणार्थियों की अल्प उपस्थिति का परिहार करने के लिए इस विषय पर संयुक्त बैठक जैसे प्रिंसिपल पर्सनल ऑफिसर्स कमेटी (पी पी ओ सी) के दौरान तीनों सेनाओं के साथ चर्चा की जाएगी। यह भी बताया गया था कि कुछ अनुबन्ध सत्यापन हेतु सेवा कर विभाग के अधिकार में थे, जो प्राप्त किए जाने की प्रक्रिया में है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि उनके चयन से पूर्व बोर्ड को संस्थाओं द्वारा प्रस्तुतीकरण करने की आवश्यकता मंत्रालय द्वारा जारी मार्गनिर्देशों में विशेष रूप से निर्धारित थी। बी ओ ओ भी संस्थाओं के पात्रता मानदण्ड का पूरा करना सुनिश्चित करने में यथार्थतः विफल हो गया। 12 संस्थाओं, जो पात्रता मानदण्ड पूरा करते हैं, की अस्वीकृति का कोई कारण बताया नहीं गया था। इस प्रकार प्रशिक्षण संस्थाओं का चयन स्पष्ट, उचित तथा प्रभावी रीति में नहीं किया गया था और पाठ्यक्रमों का चयन पूर्णतया आवश्यकता आधारित नहीं था जिससे पुनर्वास हेतु प्रशिक्षण देने का मुख्य प्रयोजन विफल हो गया जिसके परिणामस्वरूप अल्प उपस्थिति और पाठ्यक्रमों का रद्दीकरण भी हुआ।

2.1.6.3 समीक्षा समिति की सिफारिशों के कार्यान्वयन में विलम्ब

डी आर जैड, संस्थाओं तथा सेवा मुख्यालय के साथ सह स्थित सेना यूनिटों/फार्मेशनों ने आवर्तक प्रतिक्रिया दी थी कि चयनित प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों और उद्योग द्वारा अपेक्षित कौशल के बीच अन्तर था, परिणामस्वरूप काफी कम अभ्यर्थी लाभदायक रोजगार से लाभान्वित हुए। प्रशिक्षण संस्थाओं की गुणवत्ता तथा विश्वसनीयता पर भी संदेह किया गया था। इस प्रतिक्रिया के आधार पर सेवानिवृत्त कार्मिकों के बेहतर/सुनिश्चित स्थापन के लिए पुनर्वास प्रशिक्षण की गुणवत्ता बढाने हेतु सेवा मुख्यालय और उद्योग के प्रतिनिधियों के परामर्श से प्रशिक्षण कार्यक्रमों तथा प्रशिक्षण संस्थाओं के चयन के मानदंड़ों की समीक्षा की आवश्यकता महसूस हुई। तदनुसार अगस्त 2012 में आर आर एम के आदेशों के अधीन डी जी आर की अध्यक्षता में एक समीक्षा समिति का आयोजन किया गया था। समिति ने दिसम्बर 2012 में अपनी रिपोर्ट ई एस डब्ल्यू को प्रस्तुत की जिसने संस्थाओं और पाठ्यक्रमों के चयन के लिए मुख्यतया निम्नवत विभिन्न उपायों की सिफारिश कीः

(क) ऐसे पाठयक्रम के आयोजन हेतु सुरक्षा ज्ञान तथा कौशल विकास परिषद (एस के एस डी सी) द्वारा प्रमाणित प्रशिक्षण संस्थाओं की पर्याप्त संख्या उपलब्ध होने तक सुरक्षा पाठयक्रम निलम्बित किए जाने चाहिए। रेजीमेंटल केन्द्रों में ये सुरक्षा पाठयक्रम हलके कौशल विकास पाठ्यक्रमों, प्रमाणित कम्प्यूटर पाठ्यक्रमों और अन्तरिम उपाय के रूप में किसी अन्य उपयुक्त पाठ्यक्रमों से बदले जाए। रेजीमेंटल केन्द्रों में पाठ्यक्रम डिसचार्ज ड्रिल से अलग किए जाए।

(ख) सेवा विशिष्ट पाठ्यक्रमों की आवश्यकता है।

(ग) मई 2006 में ई एस डब्ल्यू द्वारा अनुमोदित 67 पाठ्यक्रम रद्द किए जाएं।

हमने देखा किः

- ❖ तीन वर्ष बीत जाने के बाद भी रिपोर्ट सेवा मुख्यालय में लम्बित थी जिसके कारण नियोजन उन्मुख पाठ्यक्रमों को आयोजित करने की समिति की सिफारिशों का कार्यान्वयन नहीं हुआ, डिसचार्ज ड्रिल से रेजीमेंटल केन्द्रों के पाठ्यक्रमों को छुटकारा नहीं मिला।

- ❖ कार्य अभिमुखीकरण के बिना प्रशिक्षण कार्यक्रम चलाया जाना जारी था। 67 अकारण पाठ्यक्रमों को रद्द करने के बारे में समिति की सिफारिशों की भावना के विरुद्ध डी जी आर ने ₹5.41 करोड़ का खर्च कर 2013-14 तथा 2014-15 वर्षों के दौरान 11 ऐसे पाठ्यक्रमों का आयोजन किया, जो उचित नहीं था।

अपने उत्तर (फरवरी 2016) में मंत्रालय ने बताया कि अधिकांश सिफारिशें, जैसी समिति द्वारा की गईं, पर बी ओ ओ द्वारा विचार किया जा रहा था, तथापि विचार विमर्श हेतु कुछ मामले तीनों सेवा मुख्यालयों को भेजे गए हैं। तथापि मंत्रालय ने इस संबंध में कोई विवरण प्रस्तुत नहीं किए। ₹5.41 करोड़ मूल्य के अकारण पाठ्यक्रमों पर निष्फल व्यय के संबंध में डी जी आर द्वारा यह बताया गया था कि पाठ्यक्रम जिनकी विलोपन हेतु सिफारिश की गई थी, केवल ई एस एम के पाठ्यक्रम थे जो जैड एस बी में चलाए गए थे और सेवानिवृत्त होने वाले/सेवानिवृत्त सेवा कार्मिकों के लिए नहीं और उन्हें सम्मिलित नहीं किया जाना चाहिए।

तथ्य यह है कि प्रशिक्षण में रिक्तियों के बारे में सेनाओं से विपरीत प्रतिक्रिया के बावजूद दिसम्बर 2012 में प्रस्तुत समीक्षा समिति की रिपोर्ट मंत्रालय के अनुमोदन के लिए अभी भी (फरवरी 2016) प्रस्तुत की जानी थी। इसके अलावा 11 पाठ्यक्रमों, जो समिति की सिफारिशों के बावजूद आयोजित किए गए थे, ने पुनः नियोजन के अधिक अवसर प्रदान नहीं किए और इस प्रकार इन पाठ्यक्रमों पर ₹5.41 करोड़ का व्यय अकारण हो गया था।

2.1.7 प्रशिक्षण की निगरानी

निदेशक पुनर्वास अंचलों (डी आर जैड) का अधिदेश उनके चयन के पूर्व और पाठ्यक्रम चलने के दौरान प्रशिक्षण संस्थाओं का निरीक्षण करना है ताकि अवसंरचना और प्रशिक्षण संकाय की पर्याप्तता, प्रशिक्षण की गुणवत्ता, प्रशिक्षणार्थियों की उपस्थिति आदि से सम्बन्धित जांच की जा सके।

2.1.7.1 भागीदारों की नामावलियां और उपस्थिति भेजने में अनियमितताएं

डी जी आर तथा प्रशिक्षण संस्थाओं के बीच हुए अनुबन्धों के अनुसार संस्थाओं को पाठ्यक्रम के आरम्भ होने के पहले सप्ताह के अन्दर भागीदारों/पाठ्यक्रम में भाग लेने वाले प्रशिक्षणार्थियों के ब्यौरे डी जी आर को भेजना आवश्यक है। इसके अलावा एक उपस्थिति रजिस्टर बनाना और बिल के साथ पाठ्यक्रम के अन्त में प्रशिक्षण निदेशालय को उसकी एक फोटो प्रति भेजना अपेक्षित था।

हमने देखा किः

- उपर्युक्त शर्त की अवहेलना में कोई भी संस्था पाठ्यक्रम में भाग लेने वाले प्रशिक्षणार्थियों के ब्यौरे डी जी आर को समय से भेज नहीं रही थी और डी जी आर को केवल प्रशिक्षण की समाप्ति के बाद और बिलों की प्राप्ति पर प्रशिक्षणार्थियों की वास्तविक संख्या की जानकारी मिली। इस प्रकार संस्थाओं में आने वाले प्रशिक्षणार्थियों की वास्तविक संख्या के बारे में आधारभूत इनपुट की कमी निगरानी के अभाव का सूचक है।

- अनुबन्ध के अनुसार प्रशिक्षणार्थियों के लिए एक उपस्थिति रजिस्टर बनाया जाना था जिसे संस्था के बिल के साथ संलग्न किया जाना चाहिए। हमने पाया कि प्रशिक्षणार्थियों की उपस्थिति लगाने में एकरूपता नहीं थी। 120 चयनित संस्थाओं के संबंध में 334 भुगतान मामलों में से 165 मामलों में उपस्थिति प्रशिक्षणार्थियों के हस्ताक्षर से, 141 मामलों में 'पी' के रूप में लगाई गई थी और 28 मामलों में कोई उपस्थिति शीट संलग्न नहीं की गई थी। उचित उपस्थिति शीट के अभाव में और प्रशिक्षणार्थियों के हस्ताक्षर हुए बिना पाठ्यक्रम की सम्पूर्ण अवधि के दौरान प्रशिक्षणार्थियों की वास्तविक उपस्थिति स्थापित नहीं की जा सकी।

- डी आर जैड लखनऊ में लेखापरीक्षा के दौरान दो पाठ्यक्रम आयोजित करने वाली संस्था का यादृच्छिक निरीक्षण लेखापरीक्षा द्वारा डी आर जैड के अधिकारियों की उपस्थिति में किया गया था। यह पाया गया था कि एक पाठ्यक्रम में 30 तैनात (07 सूचित) में से 05 प्रशिक्षणार्थी उपस्थित थे और अन्य पाठ्यक्रम में 30 (14 सूचित) में से 05 प्रशिक्षणार्थी उपस्थित थे। अनुपस्थिति स्थिति न केवल ई एस एम को प्रशिक्षण देने के मुख्य उद्देश्य को विफल करती है बल्कि प्रशिक्षणार्थियों की अनुपस्थिति की अवधि के लिए संस्थाओं द्वारा अनियमित दावों का कारण भी बन सकती है।

तथ्य स्वीकार करते हुए (फरवरी 2016) मंत्रालय ने लेखापरीक्षा विषयों के अनुपालन का आश्वासन दिया, जिसकी प्रतीक्षा की जाएगी।

2.1.7.2 निदेशक पुनर्वास अंचल द्वारा संस्थाओं/पाठ्यक्रमों के निरीक्षण की कमी

निदेशक पुनर्वास अंचलों (डी आर जैड) का अधिदेश उनके चयन के पूर्व और पाठ्यक्रम चलने के दौरान प्रशिक्षण संस्थाओं का निरीक्षण करना है ताकि अवसंरचना और प्रशिक्षण संकाय की पर्याप्तता, प्रशिक्षण की गुणवत्ता, प्रशिक्षणार्थियों की उपस्थिति आदि से सम्बन्धित जांच की जा सके।

डी आर जैड लखनऊ सात राज्य कवर करता है और डी आर जैड पुणे 9 राज्य एवं 2 संघ राज्य क्षेत्र कवर करता है। योजित पाठ्यक्रमों और डी आर जैड लखनऊ तथा पुणे द्वारा किए गए निरीक्षण के ब्यौरे नीचे **तालिका-9** में दर्शाए गए हैः

तालिका-9: योजित पाठ्यक्रमों और डी आर जैड लखनऊ तथा पुणे द्वारा किए गए निरीक्षण

वित्त वर्ष	डी आर जैड लखनऊ			डी आर जैड पुणे		
	संस्थाओं में योजित पाठ्यक्रम	आयोजित पाठ्यक्रमों का निरीक्षण	आयोजित पाठ्यक्रमों के निरीक्षण का प्रतिशत	संस्थाओं में योजित पाठ्यक्रम	आयोजित पाठ्यक्रमों का निरीक्षण	आयोजित पाठ्यक्रमों के निरीक्षण का प्रतिशत
2010-11	उपलब्ध नहीं	-	-	12	7	58%
2011-12	उपलब्ध नहीं	-	-	69	10	15%
2012-13	65	12	18%	91	11	12%
2013-14	71	27	38%	132	14	11%
2014-15	69	10	15%	130	22	16%
कुल	205	49	24%	434	64	15%

हमने देखा किः

- चयन से पूर्व और पाठ्यक्रम चलने के दौरान संस्थाओं का निरीक्षण डी आर जैड द्वारा नियमित रूप से नहीं किया जा रहा था। चयनित 120 संस्थाओं में से उनके चयन से पूर्व केवल 16 संस्थाओं का निरीक्षण किया गया था। पाठ्यक्रमों के चलने के दौरान संस्थाओं का निरीक्षण न करने के कारण पर्याप्त अवसंरचना तथा प्रशिक्षण संकाय, प्रशिक्षण की गुणवत्ता और प्रशिक्षणार्थियों की समयनिष्ठा सुनिश्चित नहीं की गई थी।

- दो डी आर जैड अर्थात् लखनऊ तथा पुणे के अभिलेखों से पता चला कि औसतन क्रमशः 24 प्रतिशत तथा 15 प्रतिशत संस्थाओं का गत पांच वर्षों के दौरान निरीक्षण किया गया था।

- या तो ई एस डब्ल्यू अथवा डी जी आर द्वारा मार्गनिर्देश जारी नहीं किए गए थे कि कैसे और किस तन्त्र के अन्तर्गत प्रशिक्षण संस्थाओं का निरीक्षण किया जाएगा।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में डी आर जैड द्वारा संस्थाओं/पाठ्यक्रमों के निरीक्षण से सम्बन्धित तथ्य को स्वीकार करते हुए बताया कि डी आर जैड द्वारा संस्थाओं के निरीक्षण के लिए तन्त्र और इस विषय पर मार्गनिर्देशों को और सुदृढ़ किया जाएगा तथा आर एस बी/ जैड एस बी और कमान मुख्यालयों को शामिल कर सुधार किया जाएगा, जिसकी प्रतीक्षा की जाएगी।

इस प्रकार निरीक्षण के अभाव में ई एस एम को दिए जा रहे प्रशिक्षण की गुणवत्ता, इससे लाभान्वित प्रशिक्षणार्थियों की वास्तविक संख्या और प्रशिक्षणार्थियों की उपस्थिति से सम्बन्धित संस्थाओं के दावों की प्रामाणिकता के बारे में संस्थाओं पर कोई जांच नहीं की गई थी।

2.1.7.3 जिला सैनिक बोर्डों में भूतपूर्व सैनिकों (अधिकारी श्रेणी से नीचे कार्मिक) का प्रशिक्षण

डी जी आर, जैड एस बी में ई एस एम (पी बी ओ आर) के लिए भी प्रशिक्षण आयोजित करता है। मई 2006 में डी जी आर ने संशोधित ई एस एम प्रशिक्षण नीति बनाई और सभी आर एस बी/जैड एस बी को परिचालित की। नीति के अनुसार योजित पाठ्यक्रमों, संस्था, जहाँ पाठ्यक्रम आयोजित किया जाएगा और पाठ्यक्रम की अवधि आदि के ब्यौरे दर्शाते हुए प्रशिक्षण की अनुसूची (एस ओ टी) अनुमोदन हेतु डी जी आर को आर एस बी/ जैड एस बी द्वारा भेजा जाना अपेक्षित है।

डी जी आर प्रत्येक वर्ष संस्थाओं के माध्यम से प्रशिक्षण दिलाने के लिए महानिदेशालय वित्तीय योजना (डी जी एफ पी) से प्राप्त निधियों में से आर एस बी/जैड एस बी को निधियों का उप आबंटन करता है। आर एस बी/जैड एस बी को 2010-11 से 2014-15 के दौरान डी जी आर द्वारा ₹2.71 करोड की राशि आबंटित की गई थी जिसके प्रति जिला सैनिक बोर्ड द्वारा 566 ई एस एम के लिए 58 प्रशिक्षण पाठ्यक्रम आयोजित करने के लिए केवल ₹28.8 लाख खर्च किए गए थे और ₹2.42 करोड़ डी जी आर को अभ्यर्पित किए गए थे।

हमने देखा किः

- प्रशिक्षण नीति के विपरीत संस्थाओं, वर्ष के दौरान आयोजित किए जाने वाले पाठ्यक्रमों आदि के ब्यौरे आर एस बी/ जैड एस बी द्वारा डी जी आर को भेजे नहीं गए थे जिसके परिणामस्वरूप डी जी आर द्वारा आर एस बी/जैड एस बी को ₹2.42 करोड़ का अधिक आबंटन हुआ था और फलतः 2010-11 से 2014-15 वर्षों के दौरान अभ्यर्पित की गई।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में आर एस बी/जैड एस बी को निधियों के अधिक आबंटन का तथ्य स्वीकार करते हुए बताया कि बिन्दु नोट किया जाता है और अनुपालन हेतु प्रक्रिया सरल और कारगर बनाई जाएगी।

2.1.7.4 भूतपूर्व सैनिक प्रशिक्षणार्थियों का स्थापन

डी जी आर की भूमिका सेवानिवृत्त होने वाले/सेवानिवृत्त सेना कार्मिकों को प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों के माध्यम से अतिरिक्त कौशल से सम्पन्न करना और रोजगार/स्वरोजगार योजनाओं के माध्यम से दूसरी जीविका चुनने में उनकी सहायता करना और ई एस एम के लिए बृहत्तर रोजगार अवसर प्राप्त करने के लिए निगम/निजी क्षेत्र से सम्पर्क करना और सेवानिवृत्त सेना कार्मिकों, आश्रितों तथा पुनर्वास/द्वितीय जीविका हेतु बाह्य वातावरण के बीच अन्तरापृष्ठ के रूप में कार्य करना है।

प्रत्येक वर्ष 2000-2500 के बीच अधिकारी और 47,000-60,000 के बीच जे सी ओ/ ओ आर सेनाओं से सेवानिवृत्त होते हैं, कुल मिलाकर गत पांच वर्षों के दौरान 2,80,147 सेवानिवृत्त हुए। ₹90.98 करोड का व्यय करने के बाद डी जी आर तथा जैड एस बी द्वारा 1,17,313 कार्मिकों को प्रशिक्षण दिया गया था। प्रशिक्षित कुल 1423 ई एस एम में से 566 ई एस एम ₹29 लाख के व्यय से जिला सैनिक बोर्ड (जैड एस बी) में प्रशिक्षित किए गए थे। पिछले पाँच वर्षों के दौरान प्रशिक्षित अधिकारियों/जे सी ओ/ओ आर तथा ई एस एम संख्या नीचे **तालिका-10** में दर्शायी गयी हैः

तालिका-10: प्रशिक्षित अधिकारियों/जे सी ओ/ओ आर की संख्या

वर्ष	अधिकारी	जे सी ओ/ओ आर	ई एस एम	कुल
2010-11	754	17743	843	19340
2011-12	863	22577	269	23709
2012-13	748	20740	95	21583
2013-14	562	21991	175	22728
2014-15	616	29296	41	29953
कुल	3,543	1,12,347	1,423	1,17,313

(डी जी आर अभिलेखों से संकलित डाटा)

हमने देखा कि प्रशिक्षित कार्मिकों के लिए व्यवसाय स्थापन सुनिश्चित करने के लिए डी जी आर के पास कोई अभिलेख/तन्त्र उपलब्ध नहीं है। जिसके अभाव में वांछित उद्देश्य की पूर्ति और द्वितीय आजीविका की ओर सुगम पारगमन के लिए रक्षा कार्मिकों को प्रशिक्षित करने का डी जी आर का अधिदेश स्थापित नहीं किया गया है। यह इस तथ्य के कारण है कि निगम क्षेत्र के साथ सम्पर्क करने अथवा प्रशिक्षित ई एस एम की व्यवसाय स्थापन सहायता के लिए संस्था के साथ अनुबन्ध में खण्ड

सम्मिलित करने के लिए डी जी आर में कोई प्रणाली स्थापित नहीं है। इस प्रकार प्रशिक्षण पर धन (₹90.98 करोड़) खर्च करने का उद्देश्य सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में स्थापन की निगरानी से सम्बन्धित तथ्य स्वीकार करते हुए बताया कि कमियों की लगभग दो वर्ष पहले पहचान कर ली गई थी और सुधारक उपाय किए जा रहे थे। मुद्दे के समाधान के लिए 2014 से सूचीबद्ध सभी संस्थाओं द्वारा दो वर्षों की अवधि के लिए स्थापन सहायता प्रदान की जाएगी और उनसे एक छमाही रिपोर्ट प्राप्त की जाएगी। इसके अलावा एक स्थापन आश्वासन प्रशिक्षण (पी ए टी), एक पायलट परियोजना आरम्भ की गई है। स्थापन अवसर और निगम जगत के साथ अन्तर क्रिया बढ़ाने के लिए भारतीय उद्योग संघ (सी आई आई) के साथ एम ओ यू पर हस्ताक्षर किए गए थे। तथ्य यह है कि उचित सुधारक उपाय और स्थापन सहायता अभी भी (फरवरी 2016) कार्यान्वित किए जाने हैं और केवल तीन पी ए टी पाठ्यक्रम 2015-16 के दौरान आयोजित किए गए थे।

(क) स्थापन आश्वासन प्रशिक्षण (पी ए टी) आयोजित करने में विलम्ब

अक्टूबर 2012 में डी जी आर ने पी ए टी से सम्बन्धित ई एस डब्ल्यू को प्रस्ताव प्रस्तुत किया जो डी जी आर द्वारा आयोजित किए जा रहे किन्हीं प्रशिक्षण कार्यक्रमों में उपस्थित ई एस एम को न्यूनतम 70 प्रतिशत स्थापन देने के लिए वर्ष 2013-14 के लिए "ई एस एम के विशेषीकृत स्थापन आश्वस्त प्रशिक्षण" पाठ्यक्रमों पर एक पायलट परियोजना के लिए माननीय प्रधानमंत्री के सलाहकार के सुझाव से बनाए गए। इस प्रकार के पाठ्यक्रमों के पीछे विचार सीमित अवधि हेतु व्यवसायोन्मुख प्रशिक्षण पर अधिक ध्यान केन्द्रित करना था। इस प्रयोजन हेतु प्रशिक्षण संगठनों को भी ई एस एम का स्थापन सुनिश्चित करने के लिए प्रोत्साहीकृत किया जाना था। माननीय आर आर एम ने जुलाई 2013 में पी ए टी के लिए अनुमोदन दिया।

हमने देखा कि डी जी आर ने सितम्बर 2013 में पी ए टी के लिए रुचि की अभिव्यक्ति (ई ओ आई) आमंत्रित की, परन्तु मामला पाठ्यक्रम निश्चित करने के लिए डी जी आर तथा ई एस डब्ल्यू के बीच आता जाता रहा। 24 महीनों के बाद डी जी आर ने इस शर्त कि संस्था 50 प्रतिशत और अधिक प्रशिक्षणार्थियों के व्यवसाय स्थापन की गारंटी करती है, के साथ जुलाई तथा दिसम्बर 2015 के बीच आयोजित किए जाने वाले तीन पाठ्यक्रमों का चयन किया/योजना बनाई।

इस प्रकार पी ए टी आयोजित करने के लिए ई एस डब्ल्यू/डी जी आर द्वारा कोई पहल नहीं की गई थी और जुलाई 2013 में इसके अनुमोदन के बाद व्यवसाय गारंटी से ई एस एम को वंचित करते हुए दो वर्ष के विलम्ब के बाद ऐसे पाठ्यक्रमों का आयोजन करने की योजना बनाई गई थी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में पी ए टी के आयोजन में विलम्ब से सम्बन्धित तथ्य स्वीकार करते हुए बताया कि वह विभिन्न कारकों जैसे भुगतान शर्तों, आश्वस्त स्थापन की प्रतिशतता, प्रस्तावित व्यवसाय की प्रकृति आदि के कारण विलम्बित था। तथ्य यह है कि पी ए टी की अक्टूबर 2012 की डी जी आर की पहल योजना और डी जी आर एवं मंत्रालय स्तर पर निर्णय करने की कमी के कारण फलित नहीं हुई।

(ख) आरक्षण नीति का अल्प कार्यान्वयन

भारत सरकार, वित्त मंत्रालय के आदेशों[7] के अनुसार ई एस एम को सीधी भर्ती में केन्द्र सरकार विभागों/केन्द्रीय पी एस यू, बैकों, केन्द्रीय अर्द्ध सैनिक बलों (सी पी एम एफ) आदि में आरक्षण दिया गया है, जैसा कि नीचे **तालिका-11** में दर्शाया गया हैः

तालिका-11: वर्ग 'क', 'ग' तथा 'घ' पदों का आरक्षण

संगठन का नाम	**वर्ग 'क' पद**	**वर्ग 'ग' पद**	**वर्ग 'घ' पद**
मंत्रालय/विभाग	-	10%	20%
सी पी एम एफ	10%	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं
पी एस यू	-	14.5%	24.5%
बैंक	-	14.5%	24.5%

(स्रोतः भारत सरकार के आदेश)

ई एस एम पुनर्नियोजन के आरक्षण का मामला केबिनेट सचिवालय द्वारा देखा जा रहा था और यह उत्तरदायित्व जुलाई 2012 में ई एस डब्ल्यू/डी जी आर को दिया गया था। आरक्षण नीति के संबंध में डी जी आर की भूमिका सरकारी संगठनों में डी ओ पी टी नीति को कार्यान्वित करना था। डी जी आर विभिन्न संगठनों द्वारा दी गई सूचना का संकलन और विश्लेषण करता है और संगठन जो अपने यहाँ में ई एस एम की निर्धारित प्रतिशतता नहीं रखते हैं, उनके द्वारा ई एस एम के आरक्षित पदों को भरने का अनुरोध किया गया था। दो वर्ष बाद अर्थात् अगस्त 2014 में ई एस डब्ल्यू ने छमाही आधार पर सभी ऐसी रिपोर्टें भेजने के लिए सभी मंत्रालयों/विभागों को मामला परिचालित किया और शीघ्र ही दिसम्बर 2013 को समाप्त अवधि के लिए पहली रिपोर्ट मांगी। 412 मंत्रालयों/विभागों में से केवल 135 विभागों ने सितम्बर 2014 तथा फरवरी 2015 के बीच डी जी आर को उत्तर दिया था।

[7] दिसम्बर 1979, मार्च 1980, मई 1988 में जारी सरकारी आदेश और अक्टूबर 2012 की राजपत्र अधिसूचना

हमने देखा कि 135 विभागों, जिनके डाटा डी जी आर के पास उपलब्ध थे, में 1,03,648 ई एस एम के प्राधिकरण के प्रति आरक्षण नीति के अन्तर्गत मार्च 2015 तक 78,042 ई एस एम की कमी छोड़कर केवल 25,606 ई एस एम (25 प्रतिशत) नियोजित किए गए थे। इस प्रकार ई एस एम के नियोजन हेतु केन्द्र सरकार की आरक्षण नीति जून 2012 से डी जी आर द्वारा प्रभावी रूप से कार्यान्वित और निगरानी नहीं की जा रही थी।

अपने उत्तर (फरवरी 2016) में मंत्रालय ने बताया कि पर्याप्त संख्या में केन्द्र सरकार मंत्रालय/विभाग और सी पी एस यू अपेक्षित डाटा भेजने के लिए उन्हें अनुरोध करने के बावजूद नीति के कार्यान्वयन की निगरानी करने के लिए डाटा भेज नहीं रहे हैं। केबिनेट सचिवालय ने आरक्षण नीति के कार्यान्वयन के संबंध में डाटा संग्रहीत और संकलित करने के लिए ई एस डब्ल्यू को अधिदेशित किया है। तथापि ई एस डब्ल्यू को आरक्षण रिक्तियों की निगरानी करने की शक्ति नहीं दी गई है जिसका डी ओ पी टी के क्षेत्राधिकार में होना जारी है। डी ओ पी टी के साथ संपर्क करना ई एस डब्ल्यू का कार्य है।

मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ई एस एम कल्याण और उनके पुनर्वास/पुनर्नियोजन ई एस डब्ल्यू/मंत्रालय का अधिदेश है और इसलिए आरक्षण नीति का प्रभावी कार्यान्वयन करने हेतु डाटा का संग्रहण, समाकलन करना और उसे नियमित रूप से डी ओ पी टी को अग्रेषित करना डी जी आर का उत्तरदायित्व था।

2.1.8 रोजगार

डी जी आर की भूमिका प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों के माध्यम से अतिरिक्त कौशल से सेवानिवृत्त होने वाले/सेवानिवृत्त सेवा कार्मिकों को सम्पन्न करना और रोजगार/स्वरोजगार कल्याण योजनाओं के माध्यम से दूसरी जीविका चुनने में उनकी सहायता करना है। मंत्रालय ने भूतपूर्व सैनिकों/विधवाओं/आश्रितों के पुनर्वास/पुनर्नियुक्ति के लिए एक रोजगार तथा दस स्वरोजगार योजनाएं आरंभ की हैं। डी जी आर अपने रोजगार तथा स्वरोजगार निदेशालयों के माध्यम से इन योजनाओं को प्रायोजित तथा निगरानी करता है।

रोजगार निदेशालय भूतपूर्व सैनिकों के पंजीकरण, रोजगार हेतु उन्हें प्रोयोजित करने और डी जी आर सूचीबद्ध सुरक्षा एजेंसी योजना के प्रकार्य की निगरानी करने के लिए उत्तरदायी है। स्वरोजगार निदेशालय रोजगार और ई एस एम कोयला लदान तथा परिवहन कम्पनियों, विधवाओं तथा अशक्त ई एस एम के लिए टिप्पर संलग्न के कार्यचालन, तेल उत्पाद एजेंसियों के आबंटन हेतु पात्रता प्रमाणपत्र जारी करने, कम्पनी स्वामित्व कम्पनी परिचालित (सी ओ सी ओ) योजना तथा एन सी आर में सी एन जी के लिए प्रायोजन, सेवानिवृत्त जे सी ओ/ओ आर के लिए मदर डेयरी दुकानों/ सफल दुकानों के आबंटन के लिए प्रायोजन और मास्टर जनरल ऑफ आर्डनेन्स (एम जी ओ)

शाखा सेना मुख्यालय के माध्यम से ई एस एम/विधवाओं को सेना बेशी वाहनों का आबंटन सुगम करने के लिए उत्तरदायी है।

हमने पाया कि डी जी आर प्रायोजित सभी योजनाएं 10 वर्षों से अधिक पुरानी हैं। इन वर्षों में ई एस एम के कल्याण/स्वरोजगार हेतु डी जी आर/मंत्रालय द्वारा कोई नई योजना प्रस्तावित/आरम्भ नहीं की गई है। यह डी जी आर में एकमात्र रूप से रोजगार तथा स्वरोजगार हेतु कार्यरत दो स्वतन्त्र निदेशकों के बावजूद है। इसके अलावा यह जानते हुए कि पुराने विन्टेज/बेशी वाहनों में ई एस एम मुश्किल से कोई रुचि रखते हैं, योजनाओं की कोई समीक्षा नहीं की गई है, कोयला कम्पनियों के लिए पर्याप्त भार नहीं था, युद्ध विधवाओं को एम ओ पी एण्ड एन जी के आदेशों के अनुसार तेल उत्पाद एजेंसियों का 8 प्रतिशत कोटा प्राप्त नहीं हो रही थी, गोपालजी डेयरी रुग्ण थी क्योंकि ई एस एम की कोई रुचि नहीं देखी गई थी और सी एन जी दुकान के लिए 60 प्रतिशत ई एस एम को एम ओ यू के अभाव में जाब प्राप्त नहीं हो रहे थे। पुरानी योजनाओं में डी जी आर/मंत्रालय द्वारा कोई परिवर्तन/आधुनिकीकरण नहीं किया गया था क्योंकि अनेक योजनाएं अपने आरम्भ से ही कार्यचालन परिवेश में परिवर्तन के कारण अस्तित्व के लिए संघर्ष करते हुए प्रतीत होती हैं।

एक रोजगार तथा सात स्वरोजगार योजनाओं की लेखापरीक्षा जांच में आगे पता चला कि योजनाओं की उचित प्रकार निगरानी नहीं की जा रही है और ई एस एम योजनाओं के अभिप्रेत लाभों से वंचित हो गए हैं जैसा कि नीचे चर्चा की गईः

2.1.8.1 रोजगार योजना

(1) सुरक्षा एजेंसी योजना

डी जी आर ने ई एस एम के लिए पुनर्वास अवसर सुनिश्चित करने के लिए 1992 से सुरक्षा एजेंसियों को प्रायोजित करना आरम्भ किया। भारत सरकार/ लोक उद्यम विभाग ने नवम्बर 1994 में डी जी आर द्वारा प्रायोजित सुरक्षा एजेंसियों से सुरक्षा कवर लेने के लिए सभी केन्द्र सरकार सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों/उद्यमों (सी पी एस यू/सी पी एस ई) को निर्देश दिया। सुरक्षा एजेंसियों के लिए मार्गनिर्देश समय समय पर जारी/संशोधित किए गए थे और अन्ततः जुलाई 2012 में संशोधित किए गए थे (जनवरी 2013 में संशोधित)।

ई एस एम (अधिकारी) सुरक्षा एजेंसी की सूची बनाने हेतु डी जी आर को आवेदन करते हैं। सुरक्षा गार्डों की मांग सी पी एस यू/सी पी एस ई से प्राप्त की जाती है। ई एस एम (ओ आर) ई एस एम सुरक्षा एजेंसियों के मालिकों द्वारा सुरक्षा गार्डों के रूप में नियोजित किए जाते हैं। डी जी आर सी पी एस यू/सी पी एस ई के लिए उनकी वरिष्ठता के चक्रीय क्रम में सूचीबद्ध सुरक्षा एजेंसियों को प्रायोजित करता है जो अन्तिम चयन हेतु निविदा आमंत्रित करता है। ई एस एम (ओ) को सुरक्षा एजेंसी चलाने

के लिए निजी सुरक्षा एजेंसी विनियमन अधिनियम (पी एस ए आर ए) 2005 के अन्तर्गत राज्य सरकार से प्राप्त लाइसेंस प्रस्तुत करना पड़ता है। तथापि मंत्रालय नें जुलाई 2012 में पी एस ए आर ए लाइसेंस के लिए प्रस्तुत आवेदन की पावती भेजने पर सुरक्षा एजेंसियां चलाने के लिए ई एस एम को योग्य बनाकर इस शर्त को शिथिल किया जिसे बाद में अप्रैल 2015 में वापस लिया गया था। कम से कम 90 प्रतिशत ई एस एम व्यक्तिगत ई एस एम सुरक्षा एजेंसी द्वारा नियोजित किए जाएंगे। प्रत्येक सुरक्षा एजेंसी से डी जी आर को प्रधान नियोक्ताओं अर्थात् सी पी एस यू द्वारा विधिवत प्रति हस्ताक्षरित छमाही गार्ड अद्यतीकरण क्षमता रिपोर्ट भेजना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा टिप्पणियां:

- लेखापरीक्षा ने 303 सुरक्षा एजेंसियों से संबंधित दस्तावेजों की जांच की जिनमें से 215 सुरक्षा एजेंसियां (71 प्रतिशत) आस्थगित (एच आई ए) रखी गई थीं अर्थात् सितम्बर 2015 तक अस्थाई रूप से प्रचालन में नहीं थीं। 215 में से 184 सुरक्षा एजेंसियां पी एस ए आर ए लाइसेसं प्रस्तुत न करने के कारण एच आई ए थीं और शेष 31 छमाही सुरक्षा अद्यतीकरण क्षमता रिपोर्ट प्रस्तुत न करने, कुल गार्डों के 90 प्रतिशत तक ई एस एम गार्डों का नियोजन न करने, जारी कारण बताओ नोटिस आदि के कारण एच आई ए थीं। राज्य सरकारों द्वारा ई एस एम सुरक्षा एजेंसियों को पी एस ए आर ए लाइसेंस शीघ्र जारी करना सरल बनाने के लिए डी जी आर द्वारा कोई प्रयास नहीं किए गए थे। इस प्रकार ई एस एम योजना के अभिप्रेत लाभ से वंचित हो गए थे।

- सुरक्षा एजेंसियों के निरीक्षण के लिए कोई तन्त्र स्थापित नहीं है क्योंकि इस संबंध में डी जी आर द्वारा एस ओ पी/ मार्गनिर्देश जारी नहीं किए गए हैं। इसके अलावा सुरक्षा एजेंसियों के निरीक्षण के लिए कोई निरीक्षण कार्यक्रम लेखापरीक्षित दो डी आर जैड द्वारा बनाया नहीं गया था। उचित निरीक्षण के अभाव में ई एस एम गार्डों का न्यायसंगत नियोजन और उनकी हकदारी को पूरा करना सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

- सुरक्षा एजेंसियों द्वारा छमाही अद्यतीकरण क्षमता रिपोर्टें नियमों के अन्तर्गत यथा अपेक्षित प्रधान नियोक्ताओं के प्रतिहस्ताक्षर के बिना डी जी आर को भेजी जा रही थीं। जिसके अभाव में ई एस एम गार्डों का न्यायसंगत नियोजन सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में अनुपालन हेतु मुद्दे स्वीकार कर लिए और बताया कि एच आई ए स्थिति के अन्तर्गत बड़ी संख्या में आई सुरक्षा एजेंसियों का मामला डी जी आर द्वारा शीघ्र निपटाया गया था। बैठकें आयोजित की गई थीं और मामला सम्बन्धित प्राधिकारियों के साथ उठाया गया था और आंध्र प्रदेश तथा महाराष्ट्र जैसे राज्यों ने पी एस ए आर ए लाइसेंस जारी करना आरम्भ कर दिया है। पी एस ए

आर ए लाइसेंस धारक सुरक्षा एजेंसियों की संख्या 29 प्रतिशत से 43 प्रतिशत तक बढ़ गई है। निरीक्षण हेतु एस ओ पी तैयार किया गया है और उसे सभी निरीक्षक एजेंसियों में परिचालित किया जाएगा।

तथ्य यह है कि पर्याप्त प्रतिशत अर्थात् 57 प्रतिशत सुरक्षा एजेंसियां महाराष्ट्र तथा आन्ध्र प्रदेश में मुख्यतया पी एस ए आर ए लाइसेंस प्रस्तुत न करने के कारण अभी भी अस्थाई रूप से प्रचालन में नहीं हैं। इसके अलावा सुरक्षा एजेंसियों के निरीक्षण हेतु तैयार एस ओ पी अभी भी परिचालन चरण में है। इस प्रकार ई एस एम योजना के अभिप्रेत लाभ से वंचित हो गए थे।

2.1.8.2 स्वरोजगार योजना

(क) ई एस एम/उनकी विधवाओं/ई एस एम सहकारी समितियों को सेना बेशी वाहनों का आबंटन

"ई एस एम/उनकी विधवाओं/ई एस एम सहकारी समितियों को सेना बेशी वाहनों का आबंटन" योजना जनवरी 1962 में आरम्भ की गयी थी। मंत्रालय ने योजना के प्रचालन हेतु समय समय पर मार्गनिर्देश जारी/संशोधित किए जो अन्ततः अप्रैल 2006 में संशोधित किए गए थे।

डी जी आर इच्छुक पात्र ई एस एम/उनकी विधवाओं के नाम पंजीकृत करता है और मंत्रालय द्वारा निर्धारित मूल्य पर सेना बेशी वाहनों के आबंटन के लिए रोस्टर के अनुसार उनके नाम सेना मुख्यालय मास्टर जनरल आफ आर्डनेंस (एम जी ओ) शाखा को भेजता है। आवेदक को डी जी आर के पास प्रतिभूति (वाहनों के प्रकार के आधार पर ₹1000, ₹3000, एवं ₹8000) जमा करनी पड़ती है जो जब्त कर ली जाएगी और सरकारी खजाने को तिमाही अन्तरित की जाएगी यदि आवेदक वाहन के निर्गम आदेश की तारीख से 18 माह के अन्दर डी जी आर से प्रतिभूति जमा के प्रतिदाय हेतु दावा नहीं करता है। एम जी ओ शाखा को वाहन जारी करने के निर्गम आदेशों और डिपुओं से संग्रहीत वाहनों के ब्यौरों के बारे में डी जी आर को सूचित करना अपेक्षित है।

योजना में कमियों से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों जैसे लेखापरीक्षा के दौरान देखे गए, पर नीचे चर्चा की गई हैः

- ई एस एम द्वारा सेना बेशी वाहनों के पंजीकरण में तीव्र कमी हुई थी जो 2010 में 1082 नग थी, 2014 में 67 नग तक घट गई। स्पष्टतया ई एस एम मुश्किल से सेना बेशी वाहनों के लिए कोई रुचि रखते हैं जो योजना की सम्पूर्ण सफलता पर प्रतिकूल रूप से प्रतिबिम्बित होता है।

- वाहनों के लिए प्रतीक्षा समय चिन्ताजनक था। कुछ मामलों में यह 10 से 20 वर्ष के बीच था जिसने पंजीकरण को रद्द करने हेतु जाने के लिए आवेदकों को मजबूर किया।

- डी जी आर एवं मास्टर जनरल आफ आर्डनेंस ब्रान्च (एम जी ओ शाखा) के बीच समन्वय की कमी थी क्योंकि अपेक्षित डाटा अर्थात् एम जी ओ शाखा द्वारा जारी वाहनों के निर्गम आदेशों और डिपुओं से 2010 से 2014 तक के दौरान आवेदकों द्वारा संग्रहीत वाहनों के ब्यौरे क्रमशः एम जी ओ शाखा और सम्बन्धित डिपुओं द्वारा डी जी आर को भेजे नहीं गए थे।

- उनके द्वारा संचित प्रतिभूति जमा राशि में से डी जी आर ने नवम्बर 2010 में ₹4.50 करोड की सावधि जमा (एफ डी) की थी। ₹4.50 करोड के परिकलन के ब्यौरे भेजे नहीं गए थे और न ही इसकी आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा लेखापरीक्षा की गई थी। तथापि अप्रैल 2006 के एम ओ डी के मार्गनिर्देशों में अवधि जमा का ऐसा कोई प्रावधान विद्यमान नहीं है।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में कमियों जैसे विन्टेग वाहनों में रुचि की कमी के कारण ई एस एम द्वारा दिखाई रुचि की तीव्र अवनति, अल्प उपलब्धता और डी जी आर तथा एम जी ओ शाखा के बीच समन्वय न होना, को स्वीकार कर लिया है। मंत्रालय ने प्रतिभूति जमा के लिए गैर लोक निधि लेखे अनुरक्षित करने और ₹4.50 करोड के परिकलन ब्यौरे जो ई एस एम धन था और अवधि जमा में रखा गया, पर लेखापरीक्षा टिप्पणियों का विषयान्तर कर दिया। इस प्रकार ई एस एम को अभिप्रेत लाभ योजना से प्राप्त नहीं हुआ है।

(ख) ई एस एम कोयला लदान तथा परिवहन योजना

योजना कोयला सहायक कम्पनियों में संघ मुक्त बँधुआ परिवहन संगठन रखने और पुनर्वास हेतु ई एस एम को अवसर देने के उद्देश्य से 1979 में तत्कालीन ऊर्जा मंत्रालय तथा रक्षा मंत्रालय के बीच ई एस एम कोयला लदान तथा परिवहन कम्पनियां बनाने के लिए प्रतिपादित की गई थी। कोल इण्डिया लिमिटेड (सी आई एल) तथा डी जी आर के बीच हस्ताक्षरित अप्रैल 1999 तथा दिसम्बर 2013 के समझौता ज्ञापन (एम ओ यू) सी आई एल की कोयला सहायक कम्पनियों में ई एस एम कोयला लदान तथा परिवहन कम्पनियों के निर्माण तथा संचालन के लिए मार्गनिर्देश निर्धारित करते हैं। एम ओ यू (अप्रैल 1999) के खण्ड 18 में प्रावधान है कि दरें निर्धारित करने और अदा की जाने वाली वार्षिक वृद्धि निर्धारित करने की रूपात्मकताएं डी जी आर के परामर्श से कोल इण्डिया लिमिटेड द्वारा प्रतिपादित की जांएगी। इसके अलावा एम ओ यू (दिसम्बर 2013) का खण्ड 13 और अप्रैल 2014 का इसका परिशिष्ट अनुबद्ध करते हैं कि वर्ष में इसकी बेड़ा क्षमता के 80 प्रतिशत के आनुपातिक निम्नतम गांरटीकृत

कार्य सी आई एल सहायक कम्पनियों द्वारा ई एस एम कोयला कम्पनियों को दिए जांएगे।

सी आई एल कोयला सहायक कम्पनियों से मांगपत्र की प्राप्ति पर डी जी आर निदेशक के रूप में पांच पात्र ई एस एम (अधिकारी) वाली ई एस एम कोल प्राइवट लिमिटेड कम्पनी को प्रायोजित करता है। ई एस एम कोयला कम्पनी निम्नतम 1 पे लोडर और 10 टिप्पर ट्रकों के साथ आरम्भ करती है जो निर्धारित समय अन्तराल पर और बढाया जाता है। ई एस एम कोल कम्पनी से कुल नियमित कर्मचारियों के 75 प्रतिशत तक ई एस एम/उनकी विधवाओं/आश्रितों को नियुक्त करना अपेक्षित है। ई एस एम कम्पनी को कार्य के आरम्भ की तारीख से 05 वर्ष के लिए प्रचालन करना अनुमत किया जाता है जो 09 वर्षों तक विस्तारयोग्य है।

योजना से जुडी दो उप योजनाएं हैं जिन पर नीचे चर्चा की गई हैः

(i) पात्र भूतपूर्व सैनिक (अधिकारी श्रेणी से नीचे कार्मिक) के लिए टिप्पर आसंजन योजनाः

योजना टिप्पर ट्रक के आसंजन के माध्यम से ई एस एम कोयला परिवहन योजना में भाग लेने के लिए ई एस एम पैन इण्डिया को अवसर प्रदान करने के लिए आरम्भ की गई है।

(ii) विधवाओं/अशक्त ई एस एम/आश्रितों के लिए टिप्पर आसंजन योजना:

डी जी आर पात्र विधवाओं/अशक्त ई एस एम/आश्रितों को प्रायोजित करता है जो ई एस एम कोयला कम्पनी के पास पांच वर्षों के लिए ₹1.00 लाख का एक समय प्रत्यर्पणीय जमा करते हैं जो आगे उन्हें ₹3000 प्रति माह का निर्धारित पारिश्रमिक वापस भुगतान करती है। ई एस एम कम्पनी के स्वामित्व वाले 10 टिप्परों के प्रति डी जी आर 20 विधवाओं/अशक्त ई एस एम आश्रितों को संलग्न करेगा।

हमने देखा किः

- ई एस एम कोयला लदान तथा परिवहन कम्पनियां चलाने के लिए सी आई एल की छः कोयला सहायक कम्पनियां थीं, जैसा कि **अनुलग्नक-III** में दर्शाया गया है। इनमें से केवल तीन ई एस एम कोयला कम्पनियों को मांगें भेज रही हैं। दो सी आई एल सहायक कम्पनियों ने 2009 से ई एस एम कोयला कम्पनियों को मांगें भेजना बन्द कर दिया और शेष एक सहायक कम्पनी में केवल एक ई एस एम कोयला कम्पनी मई 2008 से प्रचलन में है। चूंकि ई एस एम के लिए बनी 50 प्रतिशत सहायक कम्पनियां प्रचालन में नहीं थीं इसलिए ई एस एम योजना के वांछित लाभों से वंचित हो गए हैं।

- कोयला परिवहन कार्य के लिए डी जी आर के परामर्श से सी आई एल द्वारा भुगतान किए जाने वाले वार्षिक दर संशोधन तथा वृद्धि के एम ओ यू के विपरीत दर संशोधन 2008 तथा 2012 में अर्थात् चार वर्षों के अन्तराल के बाद डी जी आर को शामिल किए बिना किया गया था। 2012 के बाद आज तक दर कोई संशोधन नहीं किया गया था। इस प्रकार ई एस एम कोयला कम्पनियां दर के संशोधन से प्राप्त होने वाले अभिप्रेत लाभों से वंचित हो गई थीं।

- 2010-11 से 2014-15 तक के दौरान दो डी आर जैड अर्थात् लखनऊ तथा पुणे द्वारा ई एस एम कोयला कम्पनियों के निरीक्षण से संबंधित निरीक्षण रिपोर्टों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से योजना के प्रकार्य में निम्नलिखित कमियों का पता चलाः

- एम ओ यू के अनुसार कम से कम एक निदेशक को कार्य स्थलों पर उपस्थित होना चाहिए परन्तु निरीक्षणों के समय कार्य स्थलों पर कोई निदेशक उपस्थित नहीं था। इसके अलावा कोई ई एस एम उपस्थित नहीं था और कोयला खदान स्थानों में निजी ट्रक कार्य कर रहे थे। ई एस एम द्वारा लगाए गए पे लोडर /टिप्पर निष्क्रिय रहे क्योंकि कार्य सिविल ठेकेदारों को दिए गए थे।

- कोयला परिवहन हेतु कार्य आदेश कम अवधि अर्थात् तीन माह से एक वर्ष के लिए ई एस एम कोयला कम्पनियों को दिए गए थे और ई एस एम कोयला कम्पनियों द्वारा ढोए जाने वाले कोयला की निर्धारित मात्रा निर्धारित नहीं की गई थी।

- एक सी आई एल सहायक कम्पनी अर्थात् वेस्टर्न कोल फील्ड लिमिटेड (डब्ल्यू सी एल) नागपुर में कोयला लदान तथा परिवहन के सभी कार्य निविदा की प्रक्रिया के माध्यम से कराए गए थे। कोई कार्य जो या तो आर्थिक अव्यवहार्यता अथवा बाह्य कारकों के कारण सिविल ठेकेदारों द्वारा अस्वीकृत /अस्वीकार किया गया था, पश्च लिखित सहमति के माध्यम से ई एस एम कोयला कम्पनियों को प्रस्तुत किया गया था। चूंकि ई एस एम कोयला कम्पनियाँ निविदा आमंत्रण प्रक्रिया में भाग नहीं ले सकती हैं इसलिए उन्हें कार्य सौंपने के लिए निविदा आमंत्रण प्रक्रिया के समाप्त होने की प्रतीक्षा करनी पडती है। यह प्रथा डी जी आर तथा सी आई एल के बीच हस्ताक्षरित एम ओ यू के प्रतिकूल थी, क्योंकि एम ओ यू ने ई एस एम कोयला कम्पनी को निम्नतम गारंटीकृत कार्य के आबंटन का आश्वासन दिया।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में अनुपालन हेतु बिन्दुओं को स्वीकार किया और बताया कि वर्तमान में ई एस एम कोयला कम्पनियां छः सहायक कम्पनियों में से चार सी आई एल सहायक कम्पनियों को प्रायोजित की जा रही हैं। दो सी आई एल

सहायक कम्पनियों ने 2009 से ई एस एम कोयला कम्पनियों को मांग भेजना बन्द कर दिया। सी आई एल के इस निर्णय का मामला जो डी जी आर को बताए बिना था, सभी सहायक कम्पनियों से सभी रोजगार रास्तों की बहाली के लिए सी आई एल के साथ उठाया जाएगा। दर संशोधन का मामला अनेक अवसरों पर डी जी आर के साथ उठाया गया था और जिसके लिए दरों के संशोधन हेतु अगस्त 2015 में सी आई एल ने अब अध्ययन समूह का गठन किया है। इसके अलावा यह बताया गया था कि कार्यस्थल पर निदेशकों की उपस्थिति का विषय निरीक्षण के दौरान डी आर जैड द्वारा विशेष रूप से जांच की जाएगी और वर्ष में बेड़ा क्षमता के 80 प्रतिशत के समानुपात पर्याप्त कार्य प्रत्येक ई एस एम कोयला कम्पनी को प्रदान किया जाएगा।

तथ्य यह है कि अगस्त 2012 के बाद अभी तक दरों का संशोधन नहीं किया गया है और सी आई एल द्वारा अगस्त 2015 में गठित अध्ययन समूह को अभी भी दरों में संशोधन की अपनी रिपोर्ट देनी है। इस प्रकार ई एस एम उनको भुगतान किए जाने वाले न्यायसंगत दरों से वंचित हो गए हैं। इसके अलावा डी जी आर को सी आई एल सहायक कम्पनियों में कार्यरत ई एस एम कोयला कम्पनियों के निरीक्षण के दौरान डी आर जैड द्वारा देखी गई अनियमितताओं का समाधान करने के लिए अनुवर्ती कार्रवाई करनी है।

(ग) तेल उत्पाद एजेंसियां/ एल पी जी वितरक योजना

ग्रामीण तथा शहरी दोनों क्षेत्रों में तेल उत्पाद दुकानें तथा एल पी जी एजेंसी के आबंटन की योजना राष्ट्र के लिए रक्षा कार्मिकों के बलिदान का सम्मान करने की संकल्पना के साथ तीनों सेनाओं के अशक्त सशस्त्र बल कार्मिकों, युद्ध विधवाओं तथा उनके आश्रितों के पुनर्वास और पुनर्नियुक्ति के लिए आरम्भ की गई थी। योजना के लाभार्थी अक्टूबर 2000 में एम ओ डी के सामंजस्य से जारी पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय (एम ओ पी एण्ड एन जी) आदेशों द्वारा शासित किए जाते हैं, जो पेट्रोल, हाईस्पीड डीजल, मिट्टी का तेल तथा द्रवीकृत पेट्रोलियम गैस (एल पी जी) की फुटकर दुकान के आबंटन हेतु रक्षा कार्मिकों के लिए 8 प्रतिशत आरक्षण निर्धारित करते हैं।

तथापि ई एस एम के लिए 8 प्रतिशत आरक्षण से सम्बन्धित एम ओ पी एण्ड एन जी के आदेश तेल कम्पनियों अर्थात् इण्डियन ऑयल कॉरपोरेशन लिमिटेड, हिन्दुस्तान पेट्रोलियम कार्पोरेशन लिमिटेड और भारत पेट्रोलियम कार्पोरेशन लिमिटेड द्वारा समय समय पर संशोधित किए गए थे और ई एस एम की आरक्षण प्रतिशतता एम ओ डी को शामिल किए बिना **अनुलग्नक-IV** में दर्शाए अनुसार हलकी की गई थी।

योजना की लेखापरीक्षा जांच में निम्नलिखित का पता चलाः

- तेल कम्पनियों ने इस श्रेणी में अर्द्ध सैनिक कार्मिकों, केन्द्र/राज्य सरकार तथा केन्द्र/राज्य पी एस यू कर्मचारियों को शामिल कर और एल पी जी वितरक तथा फुटकर दुकान वितरक योजनाओं के संबंध में इसे वर्ग आधारित आरक्षण (सामान्य वर्ग, ओ बी सी, एस सी/एस टी) बनाकर भी रक्षा कार्मिकों के 8 प्रतिशत आरक्षण को हलका किया है। रक्षा कार्मिकों की श्रेणी में अन्य कर्मचारियों को शामिल करने का प्रभाव **अनुलग्नक-V** में दर्शाए अनुसार डी जी आर द्वारा पात्रता प्रमाणपत्र (2010 में 533 से 2014 में 65) जारी करने में तीव्र घटती प्रवृत्ति द्वारा परिपुष्ट है। इस प्रकार योजना के अन्तर्गत ई एस एम लाभार्थियों की संख्या में अत्यधिक कमी हुई थी।
- आरक्षण में हल्केपन के कारण उनको फुटकर दुकान /एल पी जी एजेंसी का आबंटन न करने से सम्बन्धित ई एस एम/विधवाओं/आश्रितों से विभिन्न शिकायतें हुईं परन्तु डी जी आर कार्यालय इस तर्क कि फुटकर दुकानों/एल पी जी एजेंसियों को सूचीकरण, साक्षात्कार, चयन, आबंटन तेल कम्पनियों का एकमात्र विशेषाधिकार है और डी जी आर के पास पात्रता प्रमाणपत्र जारी करने के अतिरिक्त इसमें कहने को कुछ नहीं है, पर विषयों को सुलझाने की स्थिति में नहीं या तथापि डी जी आर ने ई एस एम का आरक्षण कोटा बचाने के लिए एम ओ पी एण्ड एन जी के साथ मामला नहीं उठाया था।
- यह सुनिश्चित करने कि एम ओ पी एण्ड एन जी द्वारा यथा निर्धारित आरक्षण प्रतिशतता वास्तव में ई एस एम को दी जाती है, के लिए डी जी आर के पास कोई तन्त्र नहीं है क्योंकि डी जी आर को एम ओ पी एण्ड एन जी द्वारा कोई रिक्ति स्थिति भेजी नहीं गई है। ई एस डब्ल्यू/डी जी आर की पात्रता प्रमाणपत्र जारी करने के अलावा योजना में कोई अन्तर्ग्रस्तता नहीं है जो योजना का दोष है।
- लाभार्थियों, जिन्हें तेल कम्पनियों द्वारा फुटकर दुकानें/एल पी जी एजेंसियां आवंटित की गई हैं, के ब्यौरे डी जी आर के पास उपलब्ध नहीं हैं क्योंकि ब्यौरे तेल कम्पनियों द्वारा भेजे नहीं गए हैं। इस प्रकार डी जी आर ने योजना की प्रभावी रूप से निगरानी नहीं की थी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में बताया है कि आरक्षण कोटा में संशोधन डी जी आर को शामिल किए बिना तेल कम्पनियों द्वारा सम्मिलित किए गए थे और जिसके लिए रक्षा कार्मिकों के बलिदान के स्तर पर प्राथमिकताओं को पुनः स्थापित कर जाति आधार पर कोटा के विभाजन बिना रक्षा कोटा के अन्तर्गत तेल उत्पाद एजेंसी के आबंटन हेतु 8 प्रतिशत नीति के पुनः स्थापन हेतु अगस्त 2015 में डी जी आर के कार्यलय में एम ओ पी एण्ड एन जी, एम ओ डी (डी ई एस डब्ल्यू) के प्रतिनिधि तथा तेल कम्पनियों के सदस्यों के साथ डी जी आर की अध्यक्षता में बैठक की गई थी।

तथ्य यह है कि तेल कम्पनियों द्वारा ई एस एम के आरक्षण कोटा के मनमाने रूप से हल्का करने का मामला युद्ध विधवाओं के हित की रक्षा के लिए एम ओ पी एण्ड एन जी के साथ उठाने में मंत्रालय विफल हो गया।

(घ) सम्पीडित प्राकृतिक गैस दुकान प्रबन्धक योजना

सम्पीडित प्राकृतिक गैस (सी एन जी) दुकान प्रबन्धक योजना कम्पनी स्वामित्व कम्पनी प्रचालित आधार के अन्तर्गत सी एन जी दुकान प्रबन्धकों के रूप में ई एस एम (ओ) को नियोजित करने के द्वारा दिल्ली/एन सी आर में वाहन मालिकों को सी एन जी की कठिनाई मुक्त आपूर्ति प्रदान करने के उद्देश्य से 2001 में आरम्भ की गई थी। योजना का सुगम संचालन और सुसंगति सुनिश्चित करने के लिए उचित मार्गनिर्देश निर्धारित करने के लिए सितम्बर 2001 में डी जी आर तथा इन्द्रप्रस्थ गैस लिमिटेड (आई जी एल) ने एक ड्राफ्ट एम ओ यू प्रतिपादित किया। ड्राफ्ट एम ओ यू के अनुसार प्रबन्धक सी एन जी स्टेशन के लिए प्राधिकृत स्टाफ के 60 प्रतिशत के अनधिक अधिकतम ई एस एम (पी बी ओ आर) को नियोजित करेगा।

हमने देखा किः

- ड्राफ्ट एम ओ यू एक दशक के अधिक समय से हस्ताक्षर नहीं किया गया है क्योंकि आई जी एल उसके लिए प्रवृत्त नहीं था और योजना किसी एम ओ यू बिना चल रही है। एम ओ यू के अभाव में सी एन जी स्टेशनों पर निम्नतम 60 प्रतिशत ई एस एम नियोजित करने की मूल शर्त प्रवर्तित नही की जा सकती है।

- वर्तमान प्रक्रिया के विपरीत आई जी एल को प्रायोजित करने के लिए ई एस एम (ओ) का पैनल बी ओ ओ द्वारा बनाया नहीं गया है क्योंकि ई एस डब्ल्यू प्रतिनिधि इस प्रयोजन हेतु डी जी आर कार्यालय में उपस्थित नहीं हुआ था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए बिन्दुओं को स्वीकार कर लिया और उसी समय पुष्टि की कि योजना सफलतापूर्वक चल रही है, जो मान्य नहीं है क्योंकि आई जी एल द्वारा हस्ताक्षरित एम ओ यू के अभाव में सी एन जी स्टेशन के लिए ई एस एम का 60 प्रतिशत प्राधिकरण सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

(ड़) कम्पनी स्वामित्व कम्पनी प्रचालित (सी ओ सी ओ) फुटकर आउटलेट योजना

सी ओ सी ओ फुटकर आउटलेट योजना नामित कम्पनी अधिकारी द्वारा प्रचालित की जाती है तथा जन शक्ति एवं अन्य सेवाएं दैनिक दक्ष प्रचालनों के लिए चयनित सेवा प्रदाता द्वारा प्रदान की जाती हैं। तेल कम्पनियाँ ऐसे प्रायोजित ई एस एम (ओ) के साक्षात्कार के बाद चयन किए जाने वाले सेवा प्रदाता के लिए ई एस एम (ओ) के नाम

प्रायोजित करने के लिए डी जी आर से सम्पर्क करती हैं। डी जी आर सम्बन्धित तेल कम्पनियों से प्रतिक्रिया प्राप्त करने के प्रयास करेगा और नोटिस बोर्ड पर प्रायोजित अभ्यर्थियों का परिणाम प्रदर्शित करेगा।

2010 से 2014 तक की अवधि के दौरान तेल कम्पनियों द्वारा प्रक्षेपित 739 की कुल आवश्यकता के प्रति डी जी आर ने 2105 ई एस एम (ओ) के नाम प्रायोजित किए थे। तथापि तेल कम्पनियों द्वारा नियोजित ई एस एम (ओ) का अभिलेख डी जी आर द्वारा बनाया नहीं गया है।

हमने देखा किः

- ❖ डी जी आर के अतिरिक्त के एस बी/आर एस बी भी इस योजना के लिए सीधे ई एस एम (ओ) प्रायोजित कर रहे थे जिन्होंने भी डी जी आर से सुरक्षा एजेंन्सी योजना का लाभ लिया है जो नियम स्थिति के विपरीत है कि ई एस एम केवल एक योजना का लाभ प्राप्त कर सकता है।

- ❖ डी जी आर ने तेल कम्पनियों द्वारा चयनित/नियोजित ई एस एम(ओ) की संख्या के संबंध में तेल कम्पनियों से प्रतिपुष्टि प्राप्त नहीं की थी। जिसके अभाव में ई एस एम को योजना से कितना लाभ प्राप्त हुआ, ज्ञात नहीं हो सका।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए सभी बिन्दुओं को स्वीकार कर लिया और योजना में उपचारी उपाय करने की पुष्टि की।

(च) मदर डेयरी योजना

दिल्ली तथा एन सी आर में नवम्बर 1974 में आरम्भ हुई मदर डेयरी योजना के अन्तर्गत डी जी आर की भूमिका डी जी आर तथा मदर डेयरी के बीच हुए एम ओ यू के अनुसार दूध/सफल बूथों के आबंटन हेतु मेसर्स मदर डेयरी को ई एस एम के नाम प्रायोजित करना है। चयनित अभ्यर्थी को परिणाम की घोषणा के दस दिनों के अन्दर मदर डेयरी के साथ अनुबन्ध करना और ₹1.00 लाख का प्रतिभूति जमा प्रस्तुत करना अपेक्षित होगा। इसके बाद ई एस एम के लिए बूथ चलाने और प्रचालित करने से सम्बन्धित दो सप्ताह का प्रशिक्षण आयोजित किया जाएगा। प्रशिक्षण के सफल समापन पर वरिष्ठता के अनुसार बूथ आबंटित किया जाता है।

हमने देखा कि चयनित ई एस एम को मदर डेयरी के साथ अनुबन्ध के समय पर प्रतिभूति जमा के लिए पर्याप्त राशि (₹1.00 लाख) जमा करनी पडती थी। तथापि बूथ का आबंटन ई एस एम की वरिष्ठता के अनुसार सफल प्रशिक्षण और बूथ की उपलब्धता के बाद किया गया था, परिणामस्वरूप मदर डेयरी के पास ई एस एम के कठिन अर्जित धन का अवरोधन हुआ। एक मामले में जहाँ बूथ के आबंटन में लगभग सात माह का

विलम्ब हुआ तब डी जी आर ने अनुबन्ध के समय पर ₹1000 और अत्यधिक समय के लिए ई एस एम धन के अवरोधन के जोखिम को दूर करने के लिए बूथ के आबंटन के समय पर ₹99,000 का शेष प्रभारित करने के लिए मदर डेयरी के साथ मामला उठाया (फरवरी 2011)। फिर भी डी जी आर ने फरवरी 2012 में एम ओ यू में प्रतिभूति जमा का ऐसा खण्ड शामिल किए बिना एम ओ यू हस्ताक्षर किया जो ई एस एम के कल्याण उपायों के प्रतिकूल है।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए बिन्दुओं को स्वीकार किया और बताया कि दो किश्तों अर्थात् चयन के समय पर ₹1000 और बूथ के आबंटन के समय पर ₹99000 में जमा किए जाने वाले प्रतिभूति जमा का खण्ड वर्ष 2012 में असावधानी से एम ओ यू में शामिल नहीं किया जा सका और उसे शीघ्र ही मदर डेयरी के साथ उठाया जाएगा, जो प्रतीक्षित होगा।

(छ) गोपालजी डेयरी तथा फ्रेश फार्म योजना

गोपालजी डेयरी तथा फ्रेश फार्म योजना के अन्तर्गत डी जी आर की भूमिका अगस्त 2012 तथा मार्च 2013 में डी जी आर तथा मेसर्स गोपालजी डेयरी फूडस प्राइवेट लिमिटेड (जी डी एफ पी एल) के बीच हस्ताक्षरित दो एम ओ यू के अन्तर्गत जी डी एफ पी एल से मांगों की प्राप्ति पर दूध/फ्रेश फ्रार्म बूथों के आबंटन के लिए ई एस एम (पी बी ओ आर) के नाम प्रायोजित करना है।

गत तीन वर्षों के दौरान 43 दूध बूथों और 8 फ्रेश फार्म बूथों की उनकी मांग के प्रति क्रमशः केवल 21 दूध बूथ और 08 फ्रेश फार्म बूथ ई एस एम को जी डी एफ पी एल द्वारा आवंटित किए गए थे। इस प्रकार योजना प्रोत्साहक नहीं है और योजना को बन्द करने के लिए मंत्रालय स्तर पर योजना की समीक्षा नहीं की गई थी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए बिन्दुओं को स्वीकार कर लिया और बताया कि वर्षों से योजना की प्रतिक्रिया और रुचि प्रोत्साहक नहीं पाई गई थी और प्रयोक्ताओं से प्रतिपुष्टि प्राप्त करने के बाद योजना की तुरन्त समीक्षा की जाएगी।

2.1.9 अनुचित बजट प्रतिपादन प्रक्रिया

डी जी आर द्वारा बजट प्रक्षेपण सीधे महानिदेशक वित्त योजना (डी जी एफ पी), एम ओ डी (सेना) के आई एच क्यू को किए गए थे और प्रशिक्षण तथा अन्य संबंध कार्यकलाप करने के लिए डी जी एफ पी द्वारा आबंटन किए गए थे।

2010-11 से 2014-15 तक के वर्षों का कुल आबंटन तथा व्यय नीचे **तालिका-12** में दर्शाया गया हैः

तालिका-12: 2010-11 से 2014-15 तक के वर्षों का कुल आबंटन तथा व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आबंटन	व्यय	बचत (+)/आधिक्य(-)
2010-11	21.30	21.30	0.00
2011-12	17.48	16.76	(+) 0.72
2012-13	18.23	18.23	0.00
2013-14	18.50	18.50	0.00
2014-15	19.98	19.98	0.00
कुल	95.49	94.77	(+) 0.72

(डी जी आर द्वारा प्रदत्त डाटा)

कुल बजट का 94 प्रतिशत से अधिक प्रतिवर्ष सेवानिवृत्त होने वाले/सेवानिवृत्त कार्मिकों के प्रशिक्षण पर और शेष छः प्रतिशत प्रचार, सूचना प्रौद्योगिकी, आकस्मिक व्यय आदि पर खर्च किया गया था।

हमने देखा किः

- बजट प्रक्रिया ई एस डब्ल्यू के माध्यम से नहीं की गई थी यद्यपि मार्च 2009 की एक बैठक में संयुक्त सचिव ई एस डब्ल्यू ने उल्लेख किया कि डी जी आर के बजट प्रतिपादन को बदलने की आवश्यकता है और ई एस डब्ल्यू को पूर्णतया शामिल किया जाना चाहिए और सभी बजट प्रस्ताव उनके माध्यम से जाने थे।

- बजट वर्ष के दौरान आरम्भ किए जाने वाले पाठ्यक्रमों के आधार पर प्रक्षेपित नहीं था। 2010-11, 2011-12 एवं 2014-15 के दौरान 5 प्रतिशत से 10 प्रतिशत के बीच बजट आबंटन में वृद्धि हुई थी और 2012-13 तथा 2013-14 वर्षों में पूर्व वर्षों की तुलना में बजट आबंटन में कोई वृद्धि नहीं हुई थी जिसके परिणामस्वरूप निधियों की कमी के कारण 2010-11 में 208 पाठ्यक्रमों का रद्दीकरण हुआ था।

- नवम्बर 2010 में ई एस डब्ल्यू द्वारा ₹1.5 करोड की निधियां अनुमोदित की गई थीं और आर्मड फोर्सेज फ्लैग डे फण्ड (ए एफ एफ डी एफ), एक गैर लोक निधि लेखा से डी जी आर को उपलब्ध कराई गई थी। जिसमें से 50 प्रशिक्षण संस्थाओं को ₹1.46 करोड का भुगतान प्रशिक्षण संस्थाओं से ₹3.09 लाख का टी डी एस काटे बिना अप्रैल- सितम्बर 2011 में जारी किया गया था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में बताया कि अनुमान, योजना, आबंटन, उपयोग तथा लेखापरीक्षा एक प्रमुख नीति निर्णय है जिसकी व्यापक शाखाएं है। टी डी एस न

काटने से सम्बन्धित मुद्दे को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने सूचित किया कि मामला उसके नियमन हेतु उठाया जाएगा जो प्रतीक्षित था।

उपसंहार

पुनर्नियुक्ति प्रशिक्षण तथा पुनर्वास योजनाओं की सुविचारित विचारों पर कल्पना की गई थी, परन्तु डी जी आर के प्रकार्य की समीक्षा से पता चला कि यथा परिकल्पित ई एस एम को अभिप्रेत लाभ अनियमितताओं और कमियों के कारण प्राप्त नहीं हो सके जैसी पूर्ववर्ती पैराओं में चर्चा की गई हैः

- विभिन्न प्रशिक्षणों हेतु नामों को प्रायोजित करना निष्पक्ष दृष्टि से नहीं किया गया था क्योंकि प्रशिक्षणार्थियों का चयन अपेक्षित समिति द्वारा नहीं किया गया था। इसलिए क्षेत्र जहाँ कौशल पुनर्वास हेतु उन्नत किए जाते हैं, के महत्व स्थापित नहीं किए गए हैं।

- प्रशिक्षण हेतु संस्थाओं के चयन में पारदर्शिता नहीं थी। जबकि संस्था जिसने पात्रता मानदण्ड पूरे नहीं किए, का पाठ्यक्रम सौंपने के लिए चयन किया गया था वहीं पात्रता मानदण्ड पूरी करने वाली कुछ संस्थाएं अस्वीकृत की गई थीं। चार ऐसी संस्थाओं का चयन किया गया था जो पंजीकृत/सम्बद्ध भी नहीं थीं।

- पाठ्यक्रमों का न्यायसंगत रूप में चयन नहीं किया गया था क्योंकि कुछ पाठ्यक्रमों में प्रशिक्षणार्थियों का टर्नआउट कुल रिक्तियों के 10 प्रतिशत से कम था और व्ययसायोन्मुख पाठ्यक्रमों के बजाय अवांछित पाठ्यक्रम आयोजित किए गए थे।

- डी आर जैड द्वारा पर्याप्त निरीक्षण निगरानी का एक साधन था। तथापि अपर्याप्त निरीक्षण के कारण प्रशिक्षण संस्थाओं के पास पर्याप्त अवसंरचना और संकाय की उपलब्धता, प्रशिक्षण की गुणवत्ता, प्रशिक्षणार्थियों की उपस्थिति सुनिश्चित नही की गई थी।

- ई एस एम, जिन्होंने प्रशिक्षण के बाद पुनर्नियुक्ति प्राप्त की, की संख्या पता करने के लिए डी जी आर के पास कोई अभिलेख नहीं था। इसलिए डी जी आर के वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति और प्रशिक्षणों पर खर्च किए गए धन (₹90.98 करोड़) का मूल्य सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

- ई एस एम/विधवाओं/आश्रितों के पुनर्वास हेतु मदर डेयरी योजना को छोड़कर डी जी आर प्रोयोजित योजनाएं प्रोत्साहक सिद्ध नहीं हुई हैं।

- ई एस डब्ल्यू /डी जी आर ने योजनाओं के प्रभावी प्रकार्य की निगरानी करने के लिए पर्याप्त उपाय आरम्भ नहीं किए थे जिसने योजनाओं के अभिप्रेत लाभों से ई एस एम को वंचित किया था।

सिफारिशें

- एम ओ डी, डी जी आर तथा सेनाओं के प्रतिनिधियों से बनी समिति द्वारा प्रशिक्षणार्थियों के चयन पर मंत्रालय के मार्गनिर्देशों का प्रशिक्षणार्थियों के उचित तथा उपयुक्त चयन के लिए अनुपालन किए जाने की आवश्यकता है। प्रशिक्षणार्थियों के चयन के लिए पर्याप्त मानदण्ड बनाए जाने की आवश्यकता है।

- प्रशिक्षण संस्थाओं का चयन समिति द्वारा उनके निष्पादन के मूल्यांकन के बाद उचित तथा प्रभावी रूप में किया जाय और पाठ्यक्रम फीस के निर्धारण के लिए प्रतिमान बनाए जाने चाहिए।

- ई एस एम के बेहतर स्थापन के लिए अधिक ध्यान स्थापन आश्वस्त प्रशिक्षण (पी ए टी) पाठ्यक्रमों पर होना चाहिए। दिए जा रहे प्रशिक्षणों की प्रभावकारिता की निगरानी करने के लिए डी जी आर द्वारा प्रशिक्षित ई एस एम के रोजगार से सम्बन्धित डाटा बनाया जाए।

- ई एस एम के लिए बृहत्तर रोजगार अवसर प्राप्त करने के लिए निगम/निजी क्षेत्र के साथ सम्पर्क करने के लिए डी जी आर द्वारा एक तन्त्र निर्दिष्ट किया जाना चाहिए और प्रशिक्षित ई एस एम को जाब स्थापन सहायता प्रदान करने के लिए प्रशिक्षण संस्थाओं के साथ अनुबन्ध में एक खण्ड भी शामिल किया जाए।

- निदेशक पुनर्वास अंचल (डी आर जैड) प्रशिक्षण संस्थाओं/पाठ्यक्रमों और डी जी आर प्रायोजित योजनाओं का उचित निरीक्षण करें। युक्तियुक्त बजटीय प्रतिपादन के लिए डीजीआर के बजट प्रस्ताव वर्ष के दौरान आयोजित किए जाने वाले पाठ्यक्रमों पर आधारित हो और ई एस डब्ल्यू के माध्यम से बनाए जाएं।

2.2 भारतीय सेना में राशन का आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन- अनुवर्ती लेखापरीक्षा

मंत्रालय ने 2013 में दी गई स्वीकृति तथा आश्वासन के बावजूद राशन के आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन के क्रियाकलापों से सीधे संबंधित पी ए सी की 12 में से केवल दो सिफारिशें कार्यान्वित की। परिणामतः राशन के संभरण/ अधिप्राप्ति, जांच, वितरण से संबंधित क्रियाकलापों को नहीं सुधारा जा सका तथा सैनिकों का सन्तुष्टि स्तर, विशेषकर उत्तरी तथा पूर्वी कमान में निम्न रहा।

2.2.1 प्रस्तावना

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन अनिवार्यतः निष्पादन तथा जवाबदेही को सुधारने के साधन हैं जिन्हें उनकी सिफारिशों के कार्यान्वयन के माध्यम से प्राप्त किया जा सकता है। अनुवर्ती लेखापरीक्षा का अर्थ उस प्रथा से है जहां लेखापरीक्षा मंत्रालय द्वारा स्वीकृत पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा की सिफारिशों के आधार पर मंत्रालय द्वारा की गई उपचारी कार्रवाई की जांच करती है।

"भारतीय सेना में राशन के आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन" की निष्पादन लेखापरीक्षा (पी ए प्रतिवेदन) पर भारत के नियंत्रक- महालेखापरीक्षक के 2010-11 के प्रतिवेदन सं. 6 संघ सरकार (रक्षा सेवाएं) को संसद के पटल पर 3 अगस्त 2010 को रखा गया था। लोक लेखा समिति (पी ए सी) ने 2010-11 के दौरान विस्तृत जांच हेतु प्रतिवेदन का चयन किया तथा दिसम्बर 2011 में संसद को प्रस्तुत उनके 47वें प्रतिवेदन (15वीं लोक सभा) में 15 सिफारिशें/ टिप्पणियां कीं। मंत्रालय ने सभी 15 सिफारिशों/टिप्पणियों को कार्यान्वयन हेतु स्वीकार कर लिया था। (मार्च 2013 की उनकी की गई कार्रवाई की टिप्पणी में 11 और मार्च 2014 के की गई कार्रवाई के विवरण में चार)।

2.2.2 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

अनुवर्ती लेखापरीक्षा में 2013-14 से 2014-15 तक अर्थात् मार्च 2013 के पी ए सी प्रतिवेदन में अंगीकरण के पश्चात् की दो वर्ष की अवधि शामिल थी। लेखापरीक्षा, महानिदेशक आपूर्ति एवं परिवहन (डी जी एस टी) के कार्यालय, सेना क्रय संगठन (ए पी ओ), चार कमान मुख्यालयों (उत्तरी, पश्चिमी, पूर्वी तथा दक्षिणी) तथा दिल्ली, जम्मू, मुम्बई तथा बेंगडुबी में स्थित संयुक्त खाद्य प्रयोगशालाओं (सी एफ एल)/ खाद्य निरीक्षण इकाईयों (एफ आई यू) सहित प्रत्येक चयनित कमान में तीन आपूर्ति डिपुओं (प्रत्येक आपूर्ति डिपो के अन्तर्गत दो उपभोक्ता इकाईयों सहित) तथा एक कोर मुख्यालय को शामिल करते हुए जून 2015 से अक्टूबर 2015 तक की गई थी। शुष्क राशन की आठ मदें अर्थात् आटा, चावल, चीनी, दाल, चाय, खाद्य तेल, जौ मिश्रित दूध आहार तथा टिन्ड जैम तथा ताज़ा राशन की समस्त श्रेणी अनुवर्ती लेखापरीक्षा के अन्तर्गत शामिल की गई थी। इकाइयों तथा राशन की मदों का चयन सामान्यतः मूल निष्पादन लेखापरीक्षा में चयनित मदों के अनुरूप था।

2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

अनुवर्ती लेखापरीक्षा, पी ए सी की 15 सिफारिशों के अनुपालन की जांच के उद्देश्य से की गई थी, जिन्हें मंत्रालय ने मार्च 2013 में संसद में प्रस्तुत पी ए सी की 74वीं रिपोर्ट तथा मार्च 2014 में जारी उनकी की गई कार्रवाई की विवरणी में स्वीकार किया था।

2.2.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा सिफारिशों के कार्यान्वयन की समीक्षा हेतु मानदण्ड निम्नलिखित से उद्भूत हुए थेः-

- पी ए सी की 47वीं रिपोर्ट (15वीं लोकसभा) की टिप्पणी/ सिफारिशें;
- पी ए सी की 47वीं रिपोर्ट में निहित उसकी टिप्पणियों/ सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई पर पी ए सी की 74वीं रिपोर्ट;
- कार्यालय ज्ञापन एफ. सं. 4(6)/2011/डी (क्यू एस) (खंड III) दिनांक 11 मार्च 2014 के माध्यम से मंत्रालय द्वारा जारी की गई कार्रवाई की विवरणी

2.2.5 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के रूप में, हमने राशन की आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन से सीधे संबधित क्रियाकलापों से संबंधित 12 स्वीकृत सिफारिशों के प्रति मंत्रालय द्वारा की गई उपचारी कार्रवाई तथा कार्यान्वयन की जांच की। शेष तीन सिफारिशें क) प्रस्तावनात्मक ख) मंत्रालय द्वारा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के उत्तर में विलम्ब, ग) सी ए जी की सिफारिशों के विश्लेषण हेतु मंत्रालय द्वारा गठित उच्च स्तरीय समिति (एच एल सी) द्वारा दिए गए प्रस्तावों का अनुपालन, स्वरूप में क्रियाविधिक थी तथा इसलिए उनका प्रतिवेदन में प्रकाशन नहीं किया गया।

लेखापरीक्षा जांच के विषय-वार निष्कर्षों का वर्णन निम्न प्रकार से थाः

2.2.5.1 शुष्क राशन का सम्भरण

जैसाकि पी ए प्रतिवेदन के पैराग्राफ 2.1 में देखा गया, मंत्रालय द्वारा राशन की मांग केंद्रीय रूप से निर्धारित की गई थी, जो वास्तविक डेटा के बजाए निर्देशात्मक आधार पर थी। न तो डी जी एस टी और न ही मंत्रालय के निपटान पर फिडिंग संख्या तथा उपलब्ध स्टॉक शेष के सही आंकड़े उपलब्ध थे जिनमें विभिन्न स्तरों पर अन्तर था और इस प्रकार राशन के अधिक/कम सम्भरण का जोखिम था। पी ए सी ने देखा कि मानक प्रचालन पद्धति (एस ओ पी) पुरानी हो गई थी तथा निरन्तर बदलती हुई अपेक्षाओं के अनुरूप उनकी दुबारा समीक्षा करने तथा उन्हें अद्यतन करने की आवश्यकता थी। सिफारिशें मंत्रालय द्वारा स्वीकार कर ली गई थीं तथा उपचारी कार्रवाई

कर ली गई थी। एस ओ पी के संशोधन की पी ए सी को मार्च 2013 में पुष्टि की गई थी।

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया था कि डी जी एस टी को कमान मुख्यालय द्वारा अनुमानित शुष्क राशन की वार्षिक आवश्यकता तथा उसके नियंत्रणाधीन निम्न विभागों से प्राप्त स्टॉक रिटर्न तथा मांग विवरणों (एस आर डी एस) के समेकन के बाद दोनों के बीच महत्वपूर्ण अन्तर विद्यमान थे। हमने देखा कि कमान मुख्यालयों ने मात्राओं को बढ़ाकर तथा कम करते हुए निम्नतर फार्मेशनों से प्राप्त मांगों में परिवर्तन किया। दक्षिणी कमान द्वारा 2013-14 में चीनी के मामले में 48 प्रतिशत तक वृद्धि पाई गई थी, जबकि टिन्ड जैम की मात्रा उसी कमान द्वारा उसी वर्ष में 44 प्रतिशत कम कर दी गई थी।

कमान मुख्यालयों द्वारा परिकलित मांग के बावजूद डी जी एस टी ने पुनः स्वतंत्र रूप से शुष्क राशन की आवश्यकता परिकलित की। कमानों द्वारा मांगी गई मात्राओं तथा डी जी एस टी द्वारा परिकलित मांग के बीच काफी अन्तर देखे गए थे। उदाहरणार्थ, सभी कमानों की 3199 मिट्रिक टन (एम टी) की कुल मांग के प्रति डी जी एस टी द्वारा 2013-14 में परिकलित "चाय" की मांग 3500 एम टी थी अर्थात् 301 एम टी की अधिकता। दूसरी ओर, डी जी एस टी द्वारा 2014-15 में परिकलित "दाल" की मांग, कमानों द्वारा अनुमानित संयुक्त मांग से 8752 एम टी कम थी। कमानों द्वारा मांगी गई मात्रा तथा डी जी एस टी द्वारा अनुमानित मात्रा में अन्तर नीचे **तालिका-13** में दर्शाया गया हैः

तालिका-13: कमान मुख्यालयों तथा डी जी एस टी द्वारा मात्राओं के अनुमान में अन्तर

मद	2013-14			2014-15		
	कमान (एम टी में)	डी जी एस टी (एम टी में)	प्रतिशतता अन्तर	कमान (एम टी में)	डी जी एस टी (एम टी में)	प्रतिशतता अन्तर
आटा/गेहूँ	125558	124988	0	139370	123000	-13
चावल	114070	121000	6	119214	120000	1
चीनी	38980	37600	-4	47298	39000	-21
दाल	38853	37500	-4	45752	37000	-24
खाद्य तेल	33620	34300	2	38253	34000	-13
चाय	3199	3500	9	3454	3400	-2
एम एम एफ	4299	4000	-8	4785	4400	-9
जैम टि.	1034	1050	2	1207	1100	-10

इसके अतिरिक्त सेना मुख्यालय द्वारा परिकलित वार्षिक मांग मंत्रालय द्वारा पुनः बदल दी गई थी। मंत्रालय द्वारा निकाली गई मात्रा डी जी एस टी के साथ चर्चा तथा परस्पर सहमति के पश्चात् मुख्यतः निर्देशात्मक आधार पर पुनः परिकलित की गई

थी। यह, वास्तविक खाद्य क्षमता तथा यथार्थ में उपलब्ध स्टॉक के आधार पर निम्नतर फार्मेशनों द्वारा प्रस्तुत आंकड़ों तथा इनपुट्स के बावजूद थी। परिणामतः मंत्रालय द्वारा अंत में स्वीकार की गई मांग, सेना मुख्यालय द्वारा अनुमानित मांग की तुलना में 2013-14 में 20 प्रतिशत तक तथा 2014-15 में 23 प्रतिशत तक कम थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि राशन की मात्रा के परिकलन में निष्पक्षता के अभाव में एस ओ पी में संशोधन के उद्देश्य के साथ समझौता किया गया था क्योंकि मात्राओं का अन्तिम अनुमोदन निर्देशात्मक आधार पर किया जाता रहा। **तालिका -14** सेना मुख्यालय द्वारा अनुमानित तथा मंत्रालय के साथ तय की गई मात्राएं दर्शाती है।

तालिका-14: सेना मुख्यालय द्वारा अनुमानित तथा मंत्रालय द्वारा तय मात्रा

(मात्रा एम टी में)

मद	**2013-14**			**2014-15**		
	सेना मुख्यालय द्वारा अनुमानित	**मंत्रालय द्वारा अनुमोदित अंतिम मात्रा**	**प्रतिशतता अन्तर**	**सेना मुख्यालय द्वारा अनुमानित**	**मंत्रालय द्वारा अनुमोदित अंतिम मात्रा**	**प्रतिशतता अन्तर**
	क	ख	ग	घ	ड़	च
आटा/गेहूँ	124988	118000	-6	123000	120500	-2
चावल	121000	118000	-2	120000	120000	0
चीनी	37600	35000	-7	39000	35000	-10
दाल	37500	35000	-7	37000	35700	-4
खाद्य तेल	34300	32000	-7	34000	32700	-4
चाय	3500	3350	-4	3400	3400	0
माल्टेड मिल्क फूड	4000	3200	-20	4400	3400	-23
टिन्ड जैम	1050	1050	0	1100	1100	0

शुष्क राशन के सम्भरण में निरन्तर अशुद्धियां इस तथ्य से प्रमाणित हो जाती हैं कि 2013-14 में केन्द्रीय तथा स्थानीय खरीद के माध्यम से अन्ततः सेना द्वारा अधिप्राप्त खाद्य तेल, टिन्ड जैम, दाल तथा एम एम फूड की कुल मात्रा, मंत्रालय द्वारा संस्वीकृत मात्रा से क्रमशः 18 प्रतिशत, 7 प्रतिशत, 6 प्रतिशत तथा 4 प्रतिशत तक अधिक थी। इसी प्रकार 2014-15 में चीनी तथा दाल की कुल अधिप्राप्ति संस्वीकृत मात्रा से क्रमशः 40 प्रतिशत तथा 23 प्रतिशत अधिक थी। संस्वीकृत मात्रा की तुलना में मदों की अधिक अधिप्राप्ति दर्शाती है कि राशन की वार्षिक मांग के यथार्थ अनुमान में अभी भी कमियां विद्यमान हैं।

2.2.5.2 शुष्क राशन की अधिप्राप्ति

पी ए प्रतिवेदन के पैरा 2.2 में यह देखा गया था कि शुष्क राशन की अधिप्राप्ति, मंत्रालय द्वारा अनुमोदित मात्रा के अनुसार नहीं की गई थी। जहाँ चीनी तथा जैम के संबंध में अधिक अधिप्राप्ति देखी गई थी, वहीं बड़ी संख्या में अनुबंधों की विफलता के कारण दाल और चीनी की अधिप्राप्ति में कमियां थीं, जो अन्ततः ऊंची दरों पर स्थानीय खरीद के माध्यम से पूरी की गई थीं, जिसके परिणामस्वरूप अतिरिक्त व्यय हुआ। पी ए सी की सिफारिशों के आधार पर मंत्रालय ने ए पी ओ अनुबंध को डिपुओं द्वारा स्थानीय खरीद को पूरा करने के लिए अनुबंधों में जोखिम खरीद शर्त सहित ए पी ओ अनुबंध को गैर निष्पादित अनुबंधों के लिए और कड़ा बनाने के लिए उसकी शर्तों में संशोधन की स्वीकृति प्रदान कर दी। अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान इस सिफारिश के संबंध में निम्नलिखित स्थिति उभरीः

क अधिप्राप्ति पद्धति का संशोधन

पी ए सी की सिफारिशों के आधार पर मंत्रालय ने जून 2014 में शास्ति की शर्तें जैसे निष्पादन बैंक गारण्टी (पी बी जी) की जब्ती, परिनिर्धारित हरजानों (एल डी), सामान्य क्षतियों (जी डी) तथा जोखिम खरीद (आर पी) खण्ड को शामिल करते हुए रक्षा अधिप्राप्ति नियमावली (डी पी एम) 2009 के प्रावधानों के साथ प्रस्तावों हेतु अनुरोध (आर एफ पी) के संरेखण को अनुमोदित किया। मंत्रालय ने पी ए सी की सिफारिशों पर अपनी की गई कार्रवाई की टिप्पणी में पुष्टि की थी कि अधिप्राप्ति प्रक्रिया में कड़े तथा दण्डात्मक उपाय करने के कारण चाय और दाल की अधिप्राप्ति में सुधार हुआ था।

तथापि हमने अनुवर्ती लेखापरीक्षा में देखा कि चीनी को छोड़कर, डी पी एम में दिए गए संशोधित आर एफ पी फॉर्मेट के अनुसार कोई शुष्क मद अधिप्राप्त नहीं की गई थी जिसने ए पी ओ की अधिप्राप्ति हेतु दो बोली निविदा प्रक्रिया का सुझाव दिया था। संशोधित आर एफ पी के अनुसार अन्य मदों की अधिप्राप्ति न करने के लिए मंत्रालय द्वारा दिया गया कारण, सक्षम प्राधिकारी द्वारा विधिवत् अनुमोदित गुणात्मक मांग की अनुपलब्धता था। तथापि, यह तर्क तथ्यात्मक रूप से सही नहीं था क्योंकि राशन मदों के विनिर्देशन, सेना मुख्यालय द्वारा पहले ही भली भांति निर्धारित किए गए थे।

ख केन्द्रीय खरीद में कमी

चयनित आठ मदों में से, केवल छः मदें अर्थात् चीनी, दाल, खाद्य तेल, एम एम फूड, टिन्ड जैम तथा चाय, सेना क्रय संगठन (ए पी ओ) द्वारा केन्द्रीय रूप से अधिप्राप्त की जाती हैं। यह देखा गया था कि लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान ए पी ओ ने राशन की अभिप्रेत मात्रा अधिप्राप्त नहीं की थी। 2013-14 के दौरान, मांगी गई मात्रा के लिए

अनुबंध छः[8] में से किसी भी चयनित मद में नहीं किए जा सके। हमने पाया कि छः में से दो मदों में अनुबंधित मात्राओं के लिए आपूर्तियां पूर्णतः निष्पादित नहीं की गई थीं। परिणामतः मांगी गई मात्राओं के प्रति अधिप्राप्ति में कुल कमी आठ प्रतिशत तथा 71 प्रतिशत के बीच थी। इसी प्रकार 2014-15 में, मांगी गई मात्राओं के लिए अनुबंध केवल दो मदों के मामले में किए गए थे। 2014-15 के लिए मांगी गई मात्राओं के प्रति वास्तविक अधिप्राप्ति में कुल कमी अधिप्राप्त की गई छः मदों में से चार[9] में 66 प्रतिशत तक थी। ए पी ओ द्वारा मांगी गई तथा वास्तव में अधिप्राप्त की गई मात्राओं की स्थिति नीचे **तालिका-15** में दर्शाई गई है:

तालिका-15: मांगी गई मात्रा तथा वास्तव में अधिप्राप्त मात्रा

(मात्रा एम टी में)

मद	संस्वीकृत मात्रा	दिया गया मांग-पत्र	अनुबंधित मात्रा	प्राप्त मात्रा	प्रतिशतता कमी
2013-14					
चीनी	35000	35000	10000	10000	71
दाल	35000	35000	21100	19167	45
खाद्य तेल	32000	32000	22600	22600	29
चाय	3350	3350	2960	2718	19
एम एम फूड	3200	3200	2950	2950	08
जैम टि.	1050	1050	860	860	18
2014-15					
चीनी	35000	28000	20860	20860	40
दाल	35700	35700	15235	11990	66
खाद्य तेल	32700	32700	22040	22040	33
चाय	3400	3340	2910	2739	19
एम एम फूड	3400	3400	3400	3400	शून्य
जैम टि.	1100	1100	1100	1100	शून्य

ए पी ओ ने कहा कि 2013-14 में चीनी की अधिप्राप्ति में कमी, मई 2013 में भारत सरकार द्वारा चीनी को नियंत्रण मुक्त करने के बाद अधिप्राप्ति नीति के अभाव के कारण था। इसके बाद चीनी अधिप्राप्ति नीति के निर्धारण में भी विलम्ब हुआ था, जिसके कारण 2014-15 में कमी हुई। दाल, खाद्य तेल तथा चाय की अधिप्राप्ति में कमी का कारण ठेकेदारों का गैर-निष्पादन अथवा संघों/ फर्मों द्वारा उद्धृत उच्च दरों

[8] चीनी, दाल, खाद्य तेल, एम एम फूड, टिन्ड जैम, चाय।

[9] चीनी, दाल, खाद्य तेल, चाय।

के कारण निविदाएं स्वीकार न किया जाना बताया गया था जिसके परिणामस्वरूप बार-बार निविदाएं आमंत्रित की गईं।

ग ₹1.73 करोड़ के अतिरिक्त व्यय की गैर वसूली

लेखापरीक्षा सिफारिशों के आधार पर मंत्रालय ने कहा था कि नये उपाय किए गए हैं जिनमें केन्द्रीय अधिप्राप्ति अनुबंधों के गैर- निष्पादन के प्रति आपूर्ति डिपुओं द्वारा स्थानीय रूप से खरीदी गई मात्रा, ए पी ओ अनुबंधों में जोखिम खरीद शर्त के अन्तर्गत किए गए अधिक व्यय की वसूलियां करने के लिए ए पी ओ को नियमित रूप से सूचित की जा रही थी। हमने देखा कि जबकि ठेकेदारों की चूक के कारण दाल तथा चाय की केन्द्रीय अधिप्राप्ति में हुई कमियां आपूर्ति डिपुओं द्वारा स्थानीय स्तर पर अधिप्राप्ति के माध्यम से पूरी की गई थीं, तथापि इस कारण से हुए अधिक व्यय की वसूली चूककर्ता ठेकेदार से नहीं की जा रही थी। इसके परिणामस्वरूप, मंत्रालय द्वारा पी ए सी को दिए गए वचन के बावजूद ₹1.73 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

इन सिफारिशों को स्वीकार करने के बावजूद, डी जी एस टी ने कहा कि आपूर्ति डिपुओं में स्थानीय रूप से अधिप्राप्त मात्रा के बारे में ए पी ओ को कोई सूचना नहीं दी गई थी तथा वर्तमान अधिप्राप्ति प्रक्रिया चूककर्ता ठेकेदारों से अनुबंधों की विफलता के कारण स्थानीय खरीद के कारण हुए अतिरिक्त व्यय की वसूली की अनुमति नहीं देती। अतः मंत्रालय न केवल पी ए सी को दिए गए वचन का पालन करने में विफल रहा, बल्कि निष्क्रियता ने चूककर्ता फर्मों से ₹1.73 करोड़ की वसूली की संभावना भी समाप्त कर दी।

घ ब्रांडेड आटे की अधिप्राप्ति

पी ए प्रतिवेदन के पैरा 2.2 में इंगित किया गया था कि उस समय बाजार में उपलब्ध ब्रांडेड आटे की तुलना में सेना द्वारा गेहूँ की अधिप्राप्ति, परिवहन तथा फ्लोर मिलों से गेहूँ को आटे में पीसवाने की विद्यमान प्रथा, किफायती नहीं थी। इसलिए पी ए सी ने सही समय पर प्रतिस्पर्धात्मक दरों पर बिना मिलावट के पौष्टिक गेहूँ आटे की अधिप्राप्ति की सिफारिश की थी। इस संबंध में लेखापरीक्षा ने देखा कि चयनित कमानों में ब्रांडेड आटे की अपेक्षित मात्रा, मंत्रालय द्वारा जारी संस्वीकृति (अक्तूबर 2009) के आधार पर कमान मुख्यालय के स्तर पर अधिप्राप्त की गई थी। इस संबंध में लेखापरिक्षा की सिफारिश का पालन किया गया था।

2.2.5.3 रक्षा खाद्य प्रयोगशालाओं द्वारा खाद्य नमूनों की जांच

पी ए प्रतिवेदन के पैरा 2.3 के अन्तर्गत जीवन के विस्तार हेतु संयुक्त खाद्य प्रयोगशालाओं (सी एफ एल) को भेजे गए राशन के लगभग सभी नमूनों के अनुमानित भण्डारण जीवन (ई एस एल) के विस्तार देने पर टिप्पणी की गई थी। कुछ मामलों में, ई एस एल की समाप्ति के बाद 28 महीने तक विस्तार प्रदान किया गया था। इस

संबंध में, सेना सेवा कोर (ए एस सी) तकनीकी अनुदेश के विद्यमान प्रावधानों तथा अधिकतम तीन महीने की अवधि तक ई एस एल के विस्तार को सीमित करने के बारे में पी ए सी की सिफारिश मंत्रालय द्वारा स्वीकार कर ली गई थी। रक्षा खाद्य प्रयोगशालाओं में राशन के नमूनों की जांच के लिए नवीनतम प्रौद्योगिकी लाने तथा गुणवत्ता नियंत्रण की जांच करने के लिए एक योग्य वैज्ञानिक/ चिकित्सा सलाहकार की नियुक्ति पर भी सहमति हुई थी। अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान इन मामलों पर निम्नलिखित बातें देखी गई थीं:

क ए एस सी तकनीकी अनुदेश का संशोधन न करना

हमने देखा कि यद्यपि जून 2013 में विद्यमान तकनीकी अनुदेश के आधार पर खाद्य उत्पादों के लिए ई एस एल के विस्तार हेतु अनुदेश जारी कर दिए गए थे, तथापि ए एस सी तकनीकी अनुदेशों के प्रावधानों में संशोधन को जून 2015 तक अन्तिम रूप नहीं दिया गया था।

ख राशन के अनुमानित भण्डारण जीवन (ई एस एल) का विस्तार

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया था कि जबकि सी एफ एल/ खाद्य निरीक्षण इकाई (एफ आई यू) को भेजे गए नमूनों की संख्या 2007-08 में 4026 से काफी घटकर 2014-15 में 1181 हो गई थी, फिर भी सी एफ एल ने डिपुओं द्वारा उसे भेजे गए लगभग सभी नमूनों में विस्तार प्रदान कर दिया था। 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान तीन सी एफ एल तथा एक एफ आई यू को ई एस एल के विस्तार हेतु भेजे गए राशन के 2751 नमूनों में से, 2729 अर्थात् 99 प्रतिशत से अधिक नमूनों को विस्तार प्रदान किया गया था जिसमें 176 मामलों में तीन महीनों से अधिक का विस्तार शामिल था। हमने देखा कि सी एफ एल दिल्ली ने नीति का पालन किया तथा निर्धारित ई एस एल की समाप्ति के तीन महीने के बाद विस्तार प्रदान नहीं किया। तथापि, सी एफ एल जम्मू ने 157 मामलों में तीन महीने से अधिक का विस्तार प्रदान किया। तथापि, सी एफ एल मुम्बई तथा एफ आई यू बेंगडुबी ने 19 मामलों में निर्धारित ई एस एल के तीन महीने के बाद चीनी के ई एस एल में विस्तार प्रदान किया।

लेखापरीक्षा प्रश्न के उत्तर में सी एफ एल मुम्बई ने सहमति व्यक्त की और कहा कि चीनी का कुल विस्तार 11 महीने की अवधि के लिए प्रदान किया गया था। इस प्रकार, पी ए सी की सिफारिश का पूर्ण रूप से पालन नहीं हुआ तथा सैनिकों को निर्धारित ई एस एल की समाप्ति के बाद भी राशन जारी किया जा रहा था।

ग. खाद्य पदार्थ की जाँच के लिए नवीनतम प्रौद्योगिकी का अधिष्ठापन

मंत्रालय ने खाद्य पदार्थों की जांच के लिए नवीनतम प्रौद्योगिकी का प्रयोग करने संबंधी पी ए सी की सिफारिशों को स्वीकार कर लिया। तथापि हमने देखा कि यद्यपि खाद्य नमूनों की जांच हेतु नवीनतम उपकरणों की अधिप्राप्ति के लिए सितंबर 2013

में डी जी एस टी को ₹2.81 करोड़ तक की निधियों का आबंटन किया गया था, फिर भी उसका उपयोग नहीं किया गया था। अगस्त 2014 में, इस प्रयोजन हेतु ₹3.15 करोड़ की निधियों का पुनः आबंटन किया गया था, परंतु उपकरणों की अधिप्राप्ति हेतु सी एफ ए द्वारा अनुमोदन प्रदान करने में विलंब के कारण मार्च 2015 में उसका अभ्यर्पण किया गया था। इस प्रकार, पी ए सी द्वारा सिफारिश किया गया रक्षा खाद्य प्रयोगशालाओं का आधुनिकीकरण नहीं किया जा सका।

2.2.5.4 दो सी एफ एल का सृजन न किया जाना

पी ए सी द्वारा की गई टिप्पणी कि सेना के बड़े आकार और विशाल भौगोलिक आकार की तुलना में तीन सी एफ एल अपर्याप्त थे, की प्रतिक्रिया में चण्डीगढ में एक नयी सी एफ एल की स्थापना करने तथा गुवाहटी स्थित वर्तमान एफ आई यू को सी एफ एल में उन्नत करने के लिए वित्त मंत्रालय के अनुमोदनार्थ सिफारिश करने को मंत्रालय सहमत हुआ। हमने पाया कि सेना ने सहवर्धन के माध्यम से दो सी एफ एल स्थापित करने की प्रक्रिया प्रारंभ की थी, परंतु मंत्रालय की संस्वीकृति अभी प्रतीक्षित थी।

2.2.5.5 ताज़ा राशन की अधिप्राप्ति

पी ए प्रतिवेदन के पैरा 3.2 में लेखापरीक्षा ने यह टिप्पणी की कि अनेक पंजीकृत विक्रेताओं के होने के बावजूद ताज़ा राशन की अधिप्राप्ति की प्रक्रिया अप्रतियोगी थी। विक्रेताओं को संपूर्ण ताज़ा मदों के लिए पंजीकृत किया गया था, न कि विशिष्ट मदों के लिए, जिनके साथ सामान्य व्यवसाय के दौरान उनका संबंध होता था। इस मुद्दे पर मंत्रालय ने पी ए सी सिफारिश के आधार पर प्रतिस्पर्धा बढ़ाने, विक्रेता आधार बढ़ाने तथा निविदा प्रक्रिया में प्रतिष्ठित विक्रेताओं की भागीदारी के लिए अनुबंधों के निष्पादन हेतु ए एस सी प्रक्रिया का पुनरावलोकन करने को स्वीकार किया था। अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान इन मुद्दों पर निम्नलिखित बातें देखी गईं:

क ताज़ा मदों के लिए अधिप्राप्ति प्रक्रिया की समीक्षा

मंत्रालय द्वारा दिए गए आश्वासन के बावजूद अनुबंधों के निष्पादन हेतु 2006 में बनाई गई विद्यमान ए एस सी प्रक्रिया की समीक्षा नहीं की गई थी। इसके परिणामस्वरूप, ताज़ा राशन की अधिप्राप्ति प्रक्रिया अभी भी अप्रतियोगी थी। लेखापरीक्षा ने उत्तरी, दक्षिणी तथा पश्चिमी कमानों में ताजा राशन के लिए किए गए 383 अनुबंधों के नमूनों की जांच की और यह देखा कि लगभग 66 प्रतिशत मामलों में अधिप्राप्तियां केवल एक या दो कोटेशनों पर की गई थीं। उस अवधि के दौरान ताज़ा मदों के लिए पंजीकृत विक्रेताओं की संख्या 94 से 141 तक होने के बावजूद सीमित प्रतिस्पर्धा के साथ अधिप्राप्ति की गई थी।

ख विक्रेता आधार का विस्तार न करना

हमने देखा कि समीक्षाधीन अवधि के दौरान विक्रेता आधार में कोई विस्तार नहीं हुआ था। इसके विपरीत, उत्तरी, पश्चिमी तथा दक्षिणी कमान में सभी वर्गों के अंतर्गत पंजीकृत विक्रेताओं की कुल संख्या 2013-14 में 141, 98 और 132 से घटकर 2014-15 में क्रमशः 129, 89 और 125 हो गई थी। आगे यह देखा गया था कि विशिष्ट मदों के पंजीकरण के लिए पी ए सी की सिफारिश तथा मंत्रालय द्वारा उसकी स्वीकृति के बावजूद विक्रेताओं का सभी मदों के लिए पंजीकृत किया जाना ज़ारी रहा।

ग. ताजे राशन की अनुचित रूप से निम्न दरें

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के पैरा 3.3 और 3.4 के अनुसार यह इंगित किया गया था कि ताजे राशन की तर्कसंगत दरें (आर आर), जो निविदा के खुलने से पूर्व अधिकारियों के एक पैनल द्वारा निश्चित की जाती हैं और स्वीकृत दरें (ए आर) औसत स्थानीय बाज़ार दरों (ए एल एम आर) से बहुत कम थीं। एक ही भौगोलिक क्षेत्र के अंदर अनुबंध की दरों में व्यापक अंतर भी इंगित किया गया था। इस संबंध में, पी ए सी ने एक निश्चित समय के अंदर विसंगतियों को सुधारने के लिए शीघ्र ही अधिप्राप्ति प्रक्रिया को संशोधित करने की सिफारिश की थी, जिसे मंत्रालय द्वारा स्वीकार किया गया था (मार्च 2013)। तथापि, प्रक्रिया का संशोधन अभी भी प्रक्रियाधीन है (जून 2015)।

प्रक्रियाओं के संशोधन में विलंब के परिणामस्वरूप अनुवर्ती लेखापरीक्षा में निम्नलिखित स्थिति देखी गई थीः

- **बाज़ार दरों और तर्कसंगत दरों के बीच विसंगति**

दक्षिणी कमान के चयनित स्टेशनों में यह देखा गया था कि ताजी मदों की आर आर तथा ए आर 2013-14 में ए एल एम आर से 41 प्रतिशत तक कम थी। तथापि 2014-15 में आर आर तथा ए आर क्रमशः 46 प्रतिशत और 41 प्रतिशत तक ए एल एम आर से अधिक पायी गई थीं।

इसके अतिरिक्त पश्चिमी कमान तथा उत्तरी कमान के विभिन्न स्टेशनों में ताजे फलों की ए आर 2013-14 में ए एल एम आर से 15 प्रतिशत और 48 प्रतिशत के बीच कम थी।

- **एक ही तथा निकटस्थ स्टेशनों में अनुबंधित दरों में अंतर**

2013-14 तथा 2014-15 के दौरान दक्षिणी, उत्तरी, पश्चिमी तथा पूर्वी कमानों में निकटस्थ स्टेशनों में किए गए अनुबंधों में एक ही अथवा निकटस्थ स्टेशनों में अनुबंधित दरों में बड़ा अंतर पुनः देखा गया था। दरों में निरंतर अंतर संबंधी निष्कर्षों की आगे चर्चा की गई है;

<u>दक्षिणी कमान</u>

पुणे, लोहेगाँव, खडकवासला और किरकी निकटस्थ स्टेशन हैं। 2013-14 में खडकवासला में सब्ज़ियों, फलों और ड्रेस किए हुए मांस की दरें किरकी में उन्हीं मदों की दरों से क्रमशः 8 प्रतिशत, 38 प्रतिशत तथा 19 प्रतिशत तक अधिक पाई गई थीं। 2014-15 में पुणे/लोहेगाँव, खडकवासला और किरकी में फलों की दरें गत वर्ष की दरों से क्रमशः 36 प्रतिशत, 42 प्रतिशत तथा 61 प्रतिशत तक अधिक थीं।

<u>उत्तरी कमान</u>

2013-14 में अखनूर में सब्ज़ियों की दर नग्रोता की दरों की तुलना में 29 प्रतिशत तक अधिक थी। बी डी बारी और अखनूर में 2013-14 के दौरान ताजे फलों की दर नग्रोता की दरों की तुलना में क्रमशः 24 प्रतिशत और 13 प्रतिशत तक अधिक थी। 2014-15 में नग्रोता में ताजे फलों की दर गत वर्ष की स्वीकृत दर से 23 प्रतिशत अधिक थी।

<u>पश्चिमी कमान</u>

पटियाला, चण्डीमंदिर और लुधियाना में 2014-15 में ताजी सब्जियों की दरें गत वर्ष की दरों से 13-28 प्रतिशत अधिक थीं और उसी वर्ष अंबाला, पटियाला, चण्डीमंदिर और लुधियाना में ताजे फलों की दरें 2013-14 में स्वीकृत दरों से 20-28 प्रतिशत अधिक थीं।

इस प्रकार, मंत्रालय द्वारा दिए गए आश्वासन (मार्च 2014) के बावजूद ए एल एम आर, आर आर और ए आर में विसंगतियां तथा एक ही भौगोलिक क्षेत्र के अंदर अनुबंधित दरों में अंतर जारी रहे।

2.2.5.6 राशन का वितरण

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के पैरा 4.1 के अनुसार निर्धारित मिश्रण के अनुसार उपभोक्ता इकाईयों को विभिन्न प्रकार के फल और सब्ज़ियां प्राप्त नही हुए। विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि महीने के दौरान जारी किए गए 74 प्रतिशत फल व सब्ज़ियां निर्धारित अनुपात के अनुसार नहीं थीं। सभी आपूर्ति डिपुओं द्वारा जारी तथा इकाइयों द्वारा प्राप्त ताज़ा राशनों के बीच होने वाले अंतर को दूर करने के लिए पी ए सी ने विसंगतियों से बचने हेतु निर्गमों, प्राप्तियों, वस्तु सूची प्रंबधन, अधिप्राप्ति तथा आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन के अन्य पहलुओं को इस प्रणाली के अधीन लाने के लिए सभी आपूर्ति डिपुओं तथा आपूर्ति स्थानों को जोड़ते हुए एक कार्यक्षम और प्रभावकारी कंप्यूटरीकृत प्रणाली का विकास करने की सिफारिश की। मार्च 2013 में मंत्रालय द्वारा सिफारिश स्वीकार कर ली गई थी। इस विषय पर अनुवर्ती लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के परिणामों की चर्चा नीचे की गई हैं।

क सेना आपूर्ति कोर (ए एस सी) डिपो का कंप्यूटरीकरण

अक्तूबर 2009 में, आंकड़ों को साझा करने हेतु कोर/कमान मुख्यालयों और एस टी निदेशालय के साथ सभी आपूर्ति डिपुओं तथा आपूर्ति स्थानों को जोड़ने के लिए डी जी एस टी में एक पायलट परियोजना के रूप में सोफ्टवेयर विकास का कार्य शुरू किया गया था। अक्तूबर 2009 में ₹82.24 लाख के लिए मेसर्स पृथ्वी इन्फो सोल्युशन्स लिमिटेड को अनुबंध दिया गया था जिसे जून 2011 तक चार चरणों में पूरा किया जाना था। प्रथम दो चरणों के समापन तथा ₹27.61 लाख के भुगतान के बाद कार्य की धीमी प्रगति के कारण जून 2015 में अनुबंध को बंद करने का प्रस्ताव किया गया था। डी जी एस टी ने बताया कि सभी ए एस सी कार्यों के लिए एंटरप्राइज वाइड एप्लिकेशन के विकास हेतु एक मामला शुरू किया गया था और 2020 तक उसके कार्यात्मक होने की संभावना थी। इस प्रकार, पी ए सी की सिफारिश का अनुपालन नहीं किया गया है।

ख निर्धारित अनुपात में फलों तथा सब्जियों का निर्गम न करना

चयनित उपभोक्ता इकाईयों की क्षेत्रीय लेखापरीक्षा तथा ताजे फलों व सब्ज़ियों की प्राप्ति एवं उपभोग संबंधी प्रलेखों की संवीक्षा के दौरान हमने देखा कि उपभोक्ता इकाइयों को निर्धारित मिश्रण के अनुसार फल व सब्ज़ियां प्राप्त नहीं हुईं। पश्चिमी तथा पूर्वी कमान में निर्धारित अनुपात में सब्जियों एवं फलों की प्राप्ति में बड़ा अंतर देखा गया था, जबकि उत्तरी कमान में यह अंतर न्यूनतम था। उत्तरी, पश्चिमी तथा पूर्वी कमानों की 15 इकाइयों में सब्ज़ियों एवं फलों के निर्गमों व प्राप्तियों के तुलनात्मक विश्लेषण से प्रकट हुआ कि सब्ज़ियों एवं फलों के मामले में महीने के दौरान किए गए निर्गम क्रमशः लगभग 82 प्रतिशत तथा 92 प्रतिशत निर्धारित प्रतिशतता प्रकार के अनुरूप नहीं थे।

उपभोक्ता इकाइयों द्वारा अनुरक्षित आंकड़ों के अनुसार हमने पाया कि 423 प्रकार की कुल प्राधिकृत सब्ज़ियों में से 74 प्रकार को निर्धारित अनुपात के अनुसार निर्गम किया गया था, जबकि 183 प्रकार को निर्धारित अनुपात से कम तथा 166 प्रकार को अधिक निर्गम किया गया था। फलों के मामले में 202 प्रकार के प्राधिकृत फलों में से केवल 17 प्रकार को निर्धारित अनुपात के अनुसार निर्गम किया गया था, जिसमें 98 प्रकार को निर्धारित अनुपात से कम तथा 87 प्रकार को अधिक निर्गम किया गया था। हमने संबंधित आपूर्ति डिपुओं से निर्धारित अनुपात में फलों एवं सब्ज़ियों को निर्गम न किए जाने के लिए कारण पूछे। उत्तर में आपूर्ति डिपुओं ने बताया कि स्थानीय बाज़ार में कुछ मदों की अनुपलब्धता तथा सैनिकों की पसंद के अनुसार प्रयोक्ता इकाइयों द्वारा मांग की प्रस्तुति उसके लिए मुख्य कारण था।

2.2.5.7 स्वयं सेना की प्रतिपुष्टि संसूचन प्रणाली द्वारा राशन की गुणवत्ता अपर्याप्त पाई गई

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के पैरा 4.4 ने मांस एवं ताजी सब्ज़ी की निम्न गुणवत्ता सहित राशनों की मात्रा, गुणवत्ता तथा स्वाद के संबंध में सैनिकों के कम संतुष्टि स्तर को इंगित किया था। यह भी इंगित किया गया था कि उपभोक्ता इकाइयों से प्राप्त 68 प्रतिशत प्रतिपुष्टि रिपोर्टों को संतोषजनक और उसके नीचे वर्गीकृत किया गया था। पी ए सी ने एक स्वतंत्र एजेंसी द्वारा राशन की गुणवत्ता के वैधीकरण और प्रत्येक तीन वर्ष में उसकी समीक्षा के प्रावधान सहित वर्तमान खाद्य विनिर्देशनों का संशोधन करने की सिफारिश की। अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान इस संबंध में निम्नलिखित स्थिति देखी गई थी।

क रक्षा शरीर क्रिया एवं सम्बद्ध विज्ञान संस्थान (डी आई पी ए एस) द्वारा अध्ययन

सैनिकों का संतुष्टि स्तर निर्धारित करने तथा पौषणिक मांग, खाद्य प्रौद्योगिकी का विकास और सैनिकों की पसंद के आधार पर राशन में परिवर्तन का सुझाव देने के लिए डी आई पी ए एस के माध्यम से एक अध्ययन के लिए अगस्त 2013 में मंत्रालय द्वारा संस्वीकृति प्रदान की गई थी। संस्वीकृति जारी होने की तिथि से एक वर्ष के अंदर अध्ययन के जांच परिणामों को प्रस्तुत किए जाने की आवश्यकता थी, परंतु लेखापरीक्षा ने देखा कि 53,497 सैनिकों से एकत्रित आंकड़े का डी आई पी ए एस अभी भी विश्लेषण कर रहा था (अगस्त 2015)।

आगे, लेखापरीक्षा ने उत्तरी, पश्चिमी तथा पूर्वी कमानों के 39 इकाइयों द्वारा जनित प्रतिपुष्टि रिपोर्टों की जांच की, जिसमें सैनिकों ने सात वर्गों के अंतर्गत राशन की विभिन्न मदों की गुणवत्ता का मूल्यांकन किया था। पूर्वी तथा उत्तरी कमान से संबंधित क्रमशः 60 प्रतिशत और 73 प्रतिशत प्रतिपुष्टि रिपोर्टों के विषय में राशन की गुणवत्ता को अच्छा या निम्न के रूप में वर्गीकृत किया गया था। जबकि पश्चिमी कमान के विषय में 84 प्रतिशत तक राशन की गुणवत्ता को उत्कृष्ट के रूप में वर्गीकृत किया गया था।

ख खाद्य विनिर्देशनों का संशोधन

पी ए सी की सिफारिश के उत्तर में मंत्रालय ने बताया था कि रक्षा खाद्य विनिर्देशनों की समीक्षा तथा संशोधन के लिए तकनीकी मानकीकरण समिति (टी एस सी) की प्रत्येक वर्ष बैठक होती है। तथापि, अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया था कि टी एस सी बैठक 30 महीनों के बाद अप्रैल 2015 में हुई, जिसमें पांच नए विनिर्देशन बनाए गए थे। सेना मुख्यालय ने बताया (सितंबर 2015) कि प्रतिवर्ष टी एस सी आयोजित करने हेतु मंत्रालय से कोई मार्गनिर्देश प्राप्त नहीं हुए थे। इस प्रकार, प्रत्येक

तीन वर्ष में उसकी समीक्षा के प्रावधान सहित वर्तमान खाद्य विनिर्देशनों का संशोधन करने की पी ए सी की सिफारिश का अनुपालन नहीं किया गया है।

ग सेना की विशिष्ट वेबसाइट पर आंकडों की उपलब्धता

पी ए सी ने विभिन्न कमान/प्राधिकारियों, जिन्हें सैनिकों के लिए अधिप्राप्ति तथा संभरण करने का उत्तरदायित्व सौंपा गया है, की समवर्ती जानकारी के लिए सेना की विशिष्ट वेबसाइट पर शुष्क एवं ताज़ा राशन मदों की अधिप्राप्ति की अनुबंधित दरें, विक्रेता सूची, विभिन्न स्थानों पर मूल्य परिवर्तन दरों से संबंधित आंकडे तथा ताज़ा राशन के अंतिम क्रय मूल्य को पोस्ट करने की सिफारिश की थी। इस सिफारिश के अनुपालन में हमने देखा कि विक्रेताओं की सूची, विभिन्न स्थानों की दर अर्थात् समाप्त अनुबन्ध दर (ई सी आर) तथा वर्तमान अनुबन्ध दर (सी सी आर), अंतिम क्रय मूल्य आदि से संबंधित आकड़ों को थल सेना की वेबसाइट पर प्रदर्शित किया जा रहा था।

2.2.6 उपसंहार

पी ए सी की स्वीकार की गई सिफारिश, जो भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के 2010-11 की प्रतिवेदन सं. 6 के आधार पर की गई थी तथा मार्च 2013 में पी ए सी द्वारा अपनाया गया था, के संबंध में मंत्रालय तथा सेना मुख्यालय के अनुपालन की जांच करने के उद्देश्य से राशन के आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन पर अनुवर्ती लेखापरीक्षा की गई थी। हमने देखा कि 12 सिफारिशों, जो राशन के आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन के साथ प्रत्यक्ष रूप से संबंधित कार्यकलापों से संबंधित थीं, के प्रति केवल दो सिफारिशों पर कार्रवाई की गई थी जिन्हें पूर्ण रूप से कार्यान्वित किया गया था। शेष दस सिफारिशों के मामले में केवल आंशिक रूप में कार्यान्वयन किया गया था।

स्वीकार कर ली गई सिफारिशों के अनुपालन में विलम्ब के परिणामस्वरूप थल सेना अब भी डी पी एम में परिकल्पित अधिप्राप्ति प्रक्रिया को अपनाए बिना चीनी को छोड़कर शुष्क राशन की मदों की अधिप्राप्ति कर रही है। सेना मुख्यालय द्वारा प्रस्तुत राशन की संपूर्ण मांग को ए पी ओ द्वारा पूरा नहीं किया जा रहा था जिसके फलस्वरूप आपूर्ति डिपुओं द्वारा उच्चतर दर पर स्थानीय खरीद की गई थी। पी ए सी को दिए गए आश्वासन के बावजूद मंत्रालय द्वारा चूककर्ता फर्मों से उच्चतर दरों पर स्थानीय खरीद के कारण हुए अतिरिक्त व्यय की वसूली नहीं की जा सकी। वास्तविक शेल्फ जीवन की समाप्ति के बाद भी सेना राशन का उपभोग कर रही है। निधियों की उपलब्धता के बावजूद नवीनतम प्रौद्योगिकी के प्रवर्तन के द्वारा खाद्य परीक्षण प्रयोगशालाओं का आधुनिकीकरण फलदायक सिद्ध नहीं हो सका था।

जहाँ तक ताज़ा राशन मदों की अधिप्राप्ति का संबंध है, डी जी एस एण्ड टी न तो विक्रेता आधार का विस्तार कर सका और न ही विशिष्ट समूह की मदों के लिए विशिष्ट विक्रेताओं के पंजीकरण की प्रक्रिया में सुधार कर सका। इसके परिणामस्वरूप ताज़ा राशन की अधिप्राप्ति पर्याप्त रूप में प्रतिस्पर्धात्मक नहीं थी। प्रतिस्पर्धा का अभाव

प्रकट था, क्योंकि स्थानीय बाज़ार दर और सेना द्वारा स्वीकृत दरों में असामान्य अंतर विद्यमान था।

2.3 इस्तेमाल के दौरान अनुकूल नहीं पाई गई पर्यावरणिक नियंत्रण इकाइयों की अधिप्राप्ति

इंजन के निरंतर अतितापन के बावजूद प्रयोक्ता परीक्षण दल ने इन्फैन्ट्री युद्ध वाहनों में फिट करने हेतु पर्यावरणिक नियंत्रण इकाईयों (ई सी यू) की अधिप्राप्ति की सिफारिश की। तदनुसार, 2009 और 2010 में ₹219.48 करोड़ मूल्य की 2077 ई सी यू की अधिप्राप्ति की गई थी। तथापि आई सी वी इंजनों के अतितापन एवं उनकी कार्यकुशलता की कमी के कारण ई सी यू को फिट नहीं किया जा सका था। अत: ई सी यू किसी प्रभावी प्रयोग के बिना पड़े हुए हैं।

इन्फैन्ट्री युद्ध वाहन- बी एम पी-2/2 के (आई सी वी) भारतीय थल सेना के यंत्रसज्जित इन्फैन्ट्री बैटालियनों का मुख्य युद्ध वाहन है। यह वाहन मिसाइल वहन और फायरिंग क्षमता तथा कंप्यूटरीकृत अग्नि नियंत्रण प्रणाली और थर्मल इमेजिंग रात्रि दर्शा जैसी विशेषताओं से सज्जित था। ये संघटक/उप-प्रणालियां अत्यधिक संवेदनशील हैं और अत्यधिक ताप एवं धूल वाली स्थितियों में खराब हो जाती हैं। इलेक्ट्रॉनिक प्रणाली के कुशल प्रकार्य हेतु तथा कर्मीदल/सैन्यदल की थकान को कम करने के लिए इन वाहनों पर पर्यावरणिक नियंत्रण इकाइयों (ई सी यू) का प्रावधान करने की आवश्यकता महसूस की गई।

रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड (डी पी बी) द्वारा जनवरी 2006 में 969 ई सी यू का प्रावधान करने की योजना को अनुमोदन प्रदान किया गया। रक्षा मंत्रालय (एम ओ डी) ने टेक्नो-वाणिज्यिक प्रस्ताव मांगते हुए मार्च 2007 में 15 विक्रेताओं को प्रस्ताव हेतु अनुरोध (आर एफ पी) जारी किया। आर एफ पी में अन्य बातों के साथ ई सी यू की सामान्य स्टाफ गुणात्मक आवश्यकता (जी एस क्यू आर) में निर्धारित एक प्रावधान सम्मिलित था कि उसे अपनी क्षमता पर प्रभाव डाले बिना लगातार छह घंटों तक कार्य करने में सक्षम होना चाहिए। अगस्त 2007 में आयोजित प्रयोक्ता परीक्षणों में चार विक्रेताओं ने भाग लिया, परंतु किसी भी विक्रेता ने अपेक्षित शीतलन के बारे में जी एस क्यू आर पूरी नहीं की। अप्रैल/मई 2008 में आयोजित अनुवर्ती प्रयोक्ता परीक्षणों में, केवल दो विक्रेताओं ने भाग लिया। जबकि मेसर्स सिडवाल रेफ्रीजेरेशन लिमिटेड के उपस्कर ने जी एस क्यू आर प्राचलों को पूरा नहीं किया, मेसर्स फेड्डर्स लोइड कार्पोरेशन का उपस्कर चयनित किया गया। अप्रैल 2008 में इस उपस्कर का परीक्षण 30 कि.मी. रन के लिए आई सी वी पर किया गया, किंतु इंजन का तापमान तेल तथा जल के अनुमेय तापमान 80° सेल्शियस तथा 100° सेल्शियस स्तर के प्रति 10 कि.मी. चलने के बाद 110° सेल्शियस तक बढ़ गया। इस प्रकार इंजन के अतितापन के कारण परीक्षण सफल नहीं हुए थे। पुन: परीक्षण किए गए थे, किंतु समस्या बनी रही। गतिक परीक्षण पुन: किए

गए थे (मई 2008), परंतु परिणामों से प्रकट हुआ कि तेल व जल का तापमान एक बार फिर क्रमश: 105° सेल्शियस और 107° सेल्शियस तक बढ़ गया था। इन जांच परिणामों के बावजूद प्रयोक्ता परीक्षण दल द्वारा यह बताते हुए कि तापमान में वृद्धि सीमा के अंदर थी, उपस्कर की सिफारिश की गई थी (जून 2008)।

परीक्षण दल की सिफारिशों के आधार पर मंत्रालय द्वारा 969 ई सी यू की अधिप्राप्ति को अनुमोदित किया गया था तथा ₹110.66 करोड़ की लागत पर मेसर्स फैड्डर्स लोइड के साथ सितंबर 2009 में संविदा की गई थी। फर्म द्वारा अप्रैल 2010 और अगस्त 2010 के बीच ई सी यू की आपूर्ति की गई थी।

सेना की अतिरिक्त मांग को पूरा करने के लिए विकल्प खंड/पुनरादेश के तहत उसी फर्म के साथ अक्तूबर 2010 में ₹124.93 करोड़ पर 1,108 ई सी यू की अधिप्राप्ति के लिए एक दूसरी संविदा की गई थी। मार्च 2011 और नवंबर 2011 के बीच उपस्कर की सुपुर्दगी पूरी की गई थी तथा दो संविदाओं के प्रति की गई आपूर्तियों के लिए फर्म को ₹219.48 करोड़ का कुल भुगतान किया गया था। ₹16.11 करोड़ का शेष भुगतान ई सी यू के सफल संस्थापन/चालूकरण पर किया जाना था।

महानिदेशक यंत्रसज्जित सेना (डी जी एम एफ) द्वारा बनाई गई फिटमेंट अनुसूची के अनुसार 1,494 ई सी यू को मार्च 2011 और मई 2012 के बीच आई सी वी में लगाया जाना था तथा शेष 583 ई सी यू को जुलाई 2012 और दिसंबर 2012 के बीच लगाया जाना था। हमने देखा कि आई सी वी में ई सी यू के संस्थापन को तकनीकी त्रुटियों, जिसके परिणामस्वरूप उसके प्रयोग के 30-40 मिनटों के बाद आई सी वी इंजन के अतितापन एवं कार्यकुशलता में कमी हुई, के कारण डी जी एम एफ द्वारा अप्रैल 2012 में रोक रखा गया। इन समस्याओं का समाधान करने के लिए उन्नत पी टी ओ शाफ्ट आदि जैसे कतिपय आशोधनों को सम्मिलित किया गया था, फिर भी इंजन के अति तापन की समस्या बनी रही, जिसके लिए कोई भी निर्णायक कारण/समाधान प्राप्त नहीं हुए थे। इसके परिणामस्वरूप ई सी यू का फिटमेंट प्रतीक्षित हैं (नवंबर 2015)।

अतः यह स्पष्ट है कि अप्रैल 2008 में किए गए प्रयोक्ता परीक्षणों से ही इंजन अतितापन की समस्या के बावजूद ₹219.48 करोड़ की लागत पर 2,077 ई सी यू की अधिप्राप्ति की गई थी, जो बिना किसी प्रभावी प्रयोग के पड़े हुए थे।

मामला जनवरी 2016 में मंत्रालय को भेजा गया था; उनका उत्तर प्रतिक्षित था (मार्च 2016)।

2.4 सेना के कनिष्ठ कमीशन अधिकारियों को दिये गए क्षेत्र भत्तों पर आयकर की गैर कटौती

भुगतान एवं लेखा अधिकारी (अन्य रैंक), आहरण और संवितरण अधिकारियों के रूप में, सेना में कनिष्ठ कमीशन अधिकारियों से तय छूट सीमा से अधिक के क्षेत्र भत्ते पर आयकर की वसूली नही कर पाए। इस तरह के गैर-वसूली वाले कर की राशि 2008-09 से 2012-13 तक की अवधि के लिए ₹5.05 करोड़ तक पहुँच गई।

भुगतान और लेखा अधिकारी (पी ए ओ) (अन्य रैंक) (ओ आर), अधिकारी रैंक से नीचे के कर्मियों (पी बी ओ आर) के स्रोत पर आयकर की कटौती के संबंध में आहरण और संवितरण अधिकारी (डी डी ओ) के रूप में काम कर रहे हैं। पी ए ओ, रक्षा मंत्रालय के अधीन कार्यालय सी जी डी ए के अधिकारी हैं।

आयकर अधिनियम, 1962 की धारा 192 (1) के अनुसार यदि कोई भी व्यक्ति "वेतन" के तहत प्रभार्य किसी भी आय का भुगतान करेगा, वह भुगतान के समय आयकर की कटौती के लिए कर्मचारी के अनुमानित "वेतन" के तहत उस वित्त वर्ष की कर कटौती करेगा। 'स्रोत' पर कर कटौती (टी डी एस) आयकर की औसत से निर्धारित करना होता है। हालांकि, नियोक्ता द्वारा दिए गए वेतन के अन्तर्गत कुछ भत्तों में, आयकर अधिनियम की धारा 10 (14) के तहत एक निश्चित सीमा तक छूट दी गई है। इनमें सेना कर्मियों को भुगतान किए गए कुछ क्षेत्र भत्ते[10] शामिल हैं।

सितम्बर 2008 एवं जनवरी 2011 में कनिष्ठ कमीशन अधिकारियों (जे सी ओ) से संबंधित क्षेत्र भत्ते की दरों में संशोधन के परिणामस्वरूप, क्षेत्र देय भत्ते आयकर अधिनियम में निर्दिष्ट छूट की सीमा से अधिक हो गये । 40 में से 30 भुगतान और लेखा अधिकारियों के कम्प्यूटरीकृत वेतन लेखाकंन प्रणाली में उपलब्ध जे सी ओ के वेतन एवं भत्तों के आंकड़ों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि इस तथ्य के बावजूद कि निर्धारित छूट एक निर्दिष्ट सीमा तक थी, परन्तु भुगतान और लेखा अधिकारियों ने सितंबर 2008 से मार्च 2013 तक की अवधि के लिए कार्य क्षेत्र भत्तों की सम्पूर्ण राशि पर छूट का परिकलन किया था। इसलिए भुगतान एवं लेखा अधिकारियों ने तय छूट सीमा से अधिक के क्षेत्र भत्ते पर आयकर शुल्क नहीं लिया था। इसके परिणामस्वरूप

[10] प्रतिपूरक कार्य क्षेत्र भत्ता (सी एफ ए ए), प्रतिपूरक संशोधित कार्य क्षेत्र भत्ता (सी एम एफ ए ए), प्रतिपूरक अत्यधिक सक्रिय कार्य क्षेत्र भत्ता (सी एच ए एफ ए ए), उच्च ऊंचाई अननुकूल जलवायु निम्नतर (एच ए यू सी एल), उच्च ऊंचाई अननुकूल जलवायु उच्चतम (एच ए यू सी एच) और विशेष प्रतिपूरक उग्रवाद विरोधी भत्ते (एस सी सी आई ए)

भुगतान और लेखा अधिकारियों द्वारा ₹5.05 करोड़ की आयकर की राशि की गैर वसूली हुई।

लेखापरीक्षा आपत्ति के उत्तर में भुगतान एवं लेखा अधिकारियों ने इस तथ्य को स्वीकार किया कि प्रणाली द्वारा कार्य क्षेत्र भत्तों पर आयकर की कटौती नहीं की जा रही थी। इसके अलावा, फरवरी 2014 में सी जी डी ए ने कहा कि उन्होंने सॉफ्टवेयर प्रोग्राम में वित्तीय वर्ष 2013-14 (निर्धारण वर्ष 2014-15) से आय कर की गणना के लिए क्षेत्र भत्ते के लिए निर्दिष्ट छूट की सीमा से अधिक का भुगतान शामिल करने के लिए संशोधन किया था। हालांकि यह जवाब 2008 से 2013 तक के स्रोत पर आयकर की गैर वसूली के कारणों पर कोई टिप्पणी नहीं कर रहा था।

इस प्रकार, डी डी ओ द्वारा निर्धारित कर छूट की सीमा से परे कनिष्ठ कमीशन अधिकारियों को भुगतान किए गए क्षेत्र भतों पर कर कटौती की विफलता के कारण वर्ष 2008-09 से 2012-13 तक ₹5.05 करोड़ आयकर की गैर-वसूली हुई ।

मामला अक्टूबर 2015 में मंत्रालय को भेजा गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित है (मार्च 2016)।

2.5 73.826 एकड़ माप की कम भूमि का अधिग्रहण

रक्षा संपदा अधिकारी, जौरहाट तथा अधिकारियों के बोर्ड द्वारा अधिग्रहण से पूर्व वास्तविक भूमि की पहचान संबंधी निर्धारित कार्यविधियों का अनुपालन करने में विफलता के कारण ₹2.26 करोड़ मूल्य की 73.826 एकड़ निजी भूमि का कम अधिग्रहण हुआ।

पूर्वी थियेटर में माउंटेन ब्रिग्रेड की नई रैंजिग को देखते हुए अरुणाचल प्रदेश के ऊपरी सुबांसिरी जिले के डापोरिजो में इस संरचना को समायोजित करने हेतु उपयुक्त भूमि के अधिग्रहण की आवश्यकता महसूस की गई ।

अचल सम्पति के अधिग्रहण की कार्यविधि छावनी कानून में दर्शाई गई है, जिसके अनुसार भूमि के टुकड़े को अधिग्रहण हेतु चुने जाने के उपरांत एक साइट योजना को उपयोगकर्ता द्वारा रक्षा संपदा अधिकारी (डी ई ओ) को भेजा जाएगा। डी ई ओ निम्नलिखित सूचनाओं को एकत्रित कर संबंधित अधिकारियों के बोर्ड को प्रस्तुत करेगा-

(क) राजस्व/खसरा योजना के सार सहित अधिग्रहण के लिए प्रस्तावित भूमि जिसे पृथक रंग से चिह्नित किया गया है, में प्रस्ताव में सम्मिलित प्रत्येक ग्राम की सीमा को स्पष्ट रूप से दिखाया जाना।

(ख) अधिग्रहण के लिए चयनित भूमि के खसरा नंबर के साथ प्रत्येक खसरा नंबर से संबंधित क्षेत्र का विवरण।

(ग) भूमि के अधिग्रहण पर संबंधित राज्य सरकार की 'अनापत्ति'।

संयुक्त रूप से सरकार की संस्वीकृति प्राप्त करने हेतु प्रस्ताव को प्रस्तुत करने से पूर्व डी ई ओ तथा बी ओ ओ को स्थानीय राजस्व स्टॉफ के साथ मिलकर भूमि के निरीक्षण किए जाने की आवश्यकता थी ताकि अधिग्रहण के तहत आने वाली भूमि की सत्यता को पहचाना जा सके।

माउंटेन ब्रिग्रेड के लिए उपर्युक्त भूमि की पहचान हेतु जनवरी 2010 में बी ओ ओ ने एक बैठक का आयोजन किया तथा डापोरिजो के सामान्य क्षेत्र में 358.415 एकड़ की निजी भूमि के अधिग्रहण की सिफारिश (फरवरी 2010) की। इन सिफारिशों के आधार पर एक मामला संस्वीकृति हेतु भेजा गया। मंत्रालय ने मार्च 2010 में, 358.415 एकड़ की निजी भूमि के अधिग्रहण हेतु ₹1.76 करोड़ की अनुमानित लागत की संस्वीकृति प्रदान की। मंत्रालय की संस्वीकृति के तहत अधिग्रहण की जाने वाली भूमि के क्षेत्र को हांलाकि बाद में (दिसम्बर 2012) 157.50 एकड़ में ₹3 लाख प्रति एकड तथा 2 प्रतिशत आपातकाल दर से ₹4.82 करोड़ की अनुमानित लागत पर संशोधित किया गया।

विषयगत भूमि के अधिग्रहण और अधिकार के लिए डी ई ओ जौरहाट ने दिसम्बर 2013 में डापोरिजो के उप- आयुक्त (डी सी) को ₹4.82 करोड़ की अदायगी की। दिसम्बर 2013 तथा जनवरी 2014 में डी ई ओ, डी सी डापोरिजो तथा सैन्य प्राधिकरण (ए ए) द्वारा भूमि के संयुक्त सत्यापन के दौरान यह पाया गया कि वास्तविक भूमि का कुल क्षेत्र 157.50 एकड़ के बजाय 83.674 एकड़ ही था जिसके लिए पूरी अदायगी भी की जा चुकी थी। जनवरी 2014 में क्षेत्र के पुनर्मूल्यांकन हेतु एक टीम का गठन किया गया जिसमें डी सी, डी ई ओ तथा ए ए के प्रतिनिधि सम्मिलित थे। जिनके द्वारा एक पुनः सर्वेक्षण किया गया, किंतु भूमि का वास्तविक क्षेत्र 83.674 एकड़ ही पाया गया। अतः अधिगृहीत भूमि में ₹2.26 करोड़ लागत की 73.826 एकड़ की कमी थी। हमने पाया कि भूमि के मापन एवं प्रमाणीकरण में हुई गलती की जानकारी के बावजूद भी डी सी ने भूमि मालिकों को जनवरी 2014 में पूरी कीमत चुका दी। अंततः फरवरी 2015 में उपलब्ध भूमि का क्षेत्र जो 157.50 एकड़ में से केवल 83.674 एकड़ ही था डी ई ओ/सैन्य प्राधिकरण द्वारा ले लिया गया।

अर्जित भूमि के आकलन में आई अपरिशुद्धता के बारे में उठाई गई लेखा परीक्षा आपत्ति (अगस्त 2015) के उत्तर में डी ई ओ जौरहाट ने कहा कि अरुणाचल प्रदेश एक गैर- भूकर क्षेत्र है जिसमें पूरे राज्य के लिए भूमि रिकार्ड एवं खसरा मानचित्र की कोई भी स्थापित प्रणाली उपलब्ध नहीं थी। अतः अधिग्रहण से पूर्व प्रश्नाधीन भूमि संबंधी विवरण को बी ओ ओ सत्यापित नहीं कर सका।

डी ई ओ द्वारा दिया गया उत्तर यद्यपि तर्कसंगत नहीं था क्योंकि स्थापित भूमि रिकार्ड प्रणाली का अभाव एवं खसरा मानचित्र की अनुपलब्धता से यह अपने आप में ही डी ई ओ तथा बी ओ ओ के लिए अधिक जरूरी हो जाता है कि भूमि अधिग्रहण पूर्व स्थानीय

राजस्व प्राधिकारियों के साथ संयुक्त निरीक्षण के दौरान वे भूमि की वास्तविक उपलब्धता को पहचाने। अतः भूमि रिकार्डों का अभाव भूमि की संस्वीकृति एवं अदायगी का स्पष्टीकरण कदापि नहीं हो सकता, जोकि भौतिक रूप में विद्यमान नहीं था।

अतः उक्त मामले ने डी ई ओ और बी ओ ओ के स्तर पर भूमि की वास्तविक उपलब्धता की मात्रा के सत्यापन में हुई विफलता के परिणामस्वरूप ₹2.26 करोड़ मूल्य की 73.826 एकड़ कम भूमि के अधिग्रहण की बात को उजागर किया। अधिक अदा की गई राशि की वसूली की जाने की आवश्यकता है या वैकल्पिक भूमि जिसके लिए अधिक अदायगी हुई, सेना द्वारा अधिप्राप्त किया जाना है।

मामला जनवरी 2016 में मंत्रालय को भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित है (मार्च 2016)।