

अध्याय-II
निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय-II

निष्पादन लेखापरीक्षा

वन, पर्यावरण एवं पारिस्थितिकी विभाग

2.1 राष्ट्रीय वनीकरण कार्यक्रम

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

प्रमुख बिंदु

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

(पैराग्राफ: 2.1.6.1)

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

(पैराग्राफ: 2.1.6.1)

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

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

(पैराग्राफ: 2.1.7.2)

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

(पैराग्राफ: 2.1.7.2 और 2.1.7.6)

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

(पैराग्राफ: 2.1.8.1 और 2.1.8.4)

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

(पैराग्राफ: 2.1.8.5 और 2.1.8.8)

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

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

(पैराग्राफ: 2.1.9.3)

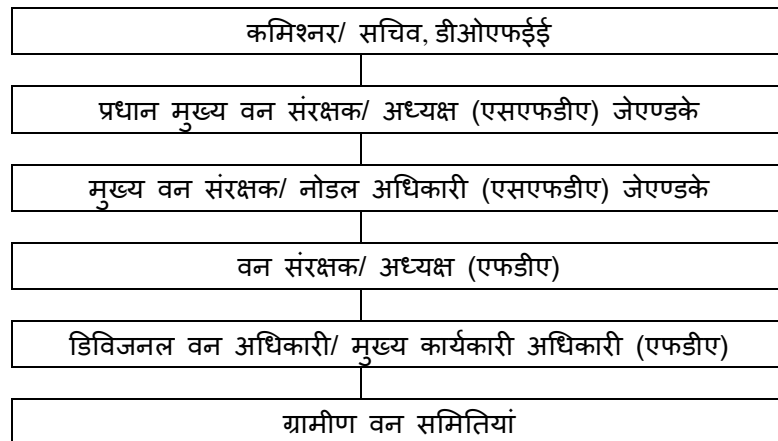
2.1.1 प्रस्तावना

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

2.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

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

चार्ट-2.1.1



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

2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

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

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

2.1.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

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

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

2.1.5 लेखापरीक्षा मानदंड

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

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

2.1.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

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

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

तालिका-2.1.1: वन आवरण विवरणी के ब्यौरे

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ जुलाई 2010 में एसएफडीए के गठन से

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

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

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

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

2.1.7 वित्तीय प्रबंधन

2.1.7.1 निधियों का प्रतिधारण

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

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

(₹ लाख में)

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

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

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

¹¹ 2014-15 से संबंधित 2015-16 में जमा

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

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

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

2.1.7.2 निधियां जारी करने में विलंब

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

¹² रियासी, रामनगर, उधमपुर और जम्मू

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

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

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

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

2.1.7.3 बैंक/ सावधि जमा प्राप्तियों में निधियों की पार्किंग

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

¹⁴ मारवाह, डोडा, रामनगर, बिलावर और नौशेरा

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

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

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

2.1.7.4 निधियों का विपथन

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

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

¹⁶ बांडीपुरा, बडगाम, बारामूला, कुलगाम और टंगमर्ग

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

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

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

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

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

2.1.7.5 अनियमित व्यय

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

¹⁷ रामनगर, राजौरी, उधमपुर, रियासी और किशतवाड़

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

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

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

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

तालिका-2.1.4: अनुदानों की अप्राप्ति के ब्यौरे

(₹ लाख में)

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

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

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

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

2.1.7.7 लेखाओं को अंतिम रूप न देना

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

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

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

2.1.8 कार्यक्रम का क्रियान्वयन

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

2.1.8.1 परियोजना प्रस्ताव

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

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

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

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

2.1.8.2 परियोजना क्षेत्र

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

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

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

2.1.8.3 जागरूकता प्रसार तथा सूक्ष्म-योजना

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

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

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

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

²² बारामूला, बांडीपुरा, बडगाम, कुलगाम और टंगमर्ग

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

2.1.8.4 एन्ट्री प्वाइंट की गतिविधियों से संबंधित कार्य

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

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

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

2.1.8.5 प्रशिक्षण तथा क्षमता निर्माण उपाय

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

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

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

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

2.1.8.6 वन उत्पाद का मूल्य संवर्धन और विपणन

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

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

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

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

2.1.8.7 विशेष प्रावधान

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

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

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

2.1.8.8 वृक्षारोपण जर्नल

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

तालिका-2.1.5: एफडीए-वार वनरोपण दर्शाते ब्यौरे

(आंकड़े लाख में)

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

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

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

2.1.8.9 विभिन्न वित्तपोषणों के अंतर्गत प्रयासों की द्रव्यता/ अतिव्यापन

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

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

(₹ लाख में)

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

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

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

(₹ लाख में)

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

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

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

2.1.8.10 वास्तविक लक्ष्य - वृक्षारोपण मॉडल तथा वनरोपण

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

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

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

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

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

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

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

²⁶ बडगाम और टंगमर्ग

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

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

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

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

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

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

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

2.1.9 निगरानी और नियंत्रण तंत्र

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

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

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

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

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

(₹ लाख में)

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

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

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

2.1.9.2 परिसंपत्ति रजिस्ट्रों का अनुरक्षण

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

²⁸ चालू खाते में रखी गयी निधि

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

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

³¹ जम्मू, बांडीपुरा, बारामूला, रियासी और राजौरी

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

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

2.1.9.3 कार्यक्रम दिशानिर्देशों में यथा निर्धारित निगरानी प्रणाली की कमी

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.10 निष्कर्ष

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

2.1.11 सिफारिशें

सरकार यह सुनिश्चित करने के लिए विचार कर सकती है:

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

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

स्वास्थ्य और चिकित्सा शिक्षा विभाग

2.2 राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन-कश्मीर क्षेत्र

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

प्रमुख बिंदु

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

(पैराग्राफ: 2.2.7 और 2.2.7.1)

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

³³ अब राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन (एनएचएम)

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

(पैराग्राफ: 2.2.8, 2.2.8.1 और 2.2.8.2)

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

(पैराग्राफ: 2.2.8.3)

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

(पैराग्राफ: 2.2.9)

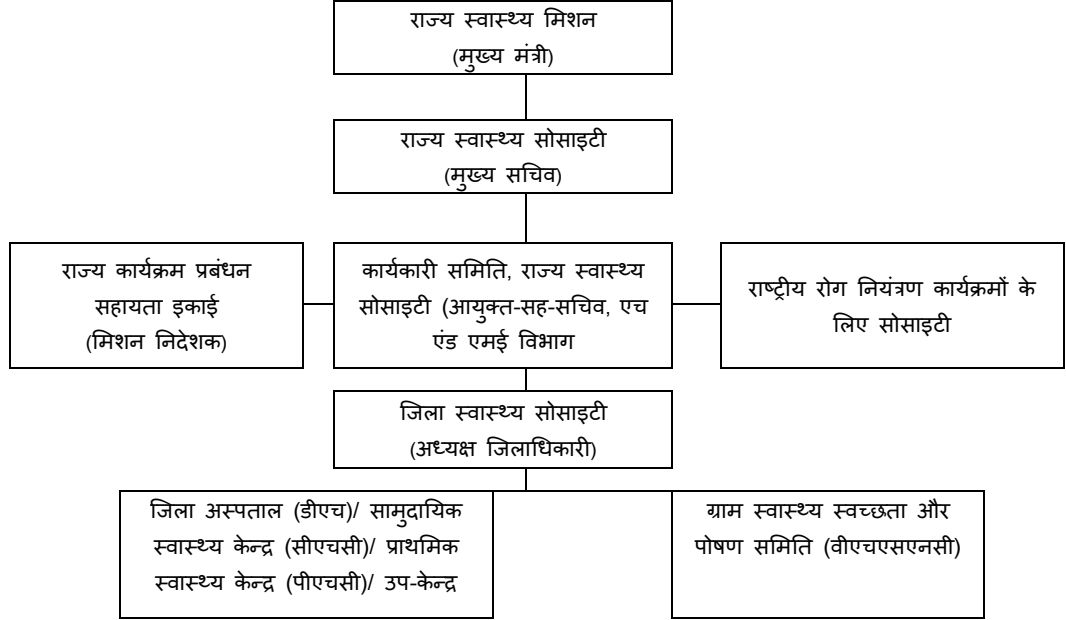
2.2.1 प्रस्तावना

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

2.2.2 संगठनात्मक ढांचा

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

चार्ट-2.2.1



2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

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

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

2.2.4 लेखापरीक्षा का क्षेत्र और कार्यप्रणाली

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

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

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

2.2.5 लेखापरीक्षा मापदंड

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

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

2.2.6 नियोजन एवं सर्वेक्षण

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

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

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

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

2.2.7 वित्तीय प्रबंधन

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

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

(₹ करोड़ में)

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

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

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

तालिका-2.2.2: भारत सरकार द्वारा जारी निधियों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

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

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

2.2.7.1 निधियों को जारी करने में देरी और विपथन

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

तालिका-2.2.3: वित्तीय प्रबंधन में कमियां

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

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

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

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

2.2.8 भौतिक अवसंरचना

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

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

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

(₹ लाख में)

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

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

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

(संख्या में)

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

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

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

2.2.8.1 स्वास्थ्य संस्थाओं की उपलब्धता

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

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

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

2.2.8.2 अवसंरचना का उन्नयन

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

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

2.2.8.3 स्वास्थ्य अवसंरचना परियोजनाओं का क्रियान्वयन

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.8.4 माइक्रो प्रोसेसर आधारित ऑक्सीजन कंसेंट्रेटर संयंत्रों पर निष्क्रिय निवेश

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.8.5 गहन देखभाल एम्बुलेंस की उपलब्धता और कार्यप्रणाली

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

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

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

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

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

2.2.9 मानव संसाधनों की उपलब्धता

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.9.1 एएसएचए की उपलब्धता

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

तालिका-2.2.8: एएसएच की स्थिति

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

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

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

2.2.9.2 मेडिकल और पैरा मेडिकल स्टाफ का प्रशिक्षण

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

तालिका-2.2.9: प्रशिक्षण की स्थिति

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

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

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

2.2.10 स्वास्थ्य देखभाल की गुणवत्ता

2.2.10.1 सुविधा स्तर पर गुणवत्ता आश्वासन का कार्यान्वयन

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

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

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

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

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

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

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

2.2.10.2 स्वास्थ्य केन्द्रों पर दवाओं/ औषधियों की उपलब्धता

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

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

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

2.2.10.3 आपातकालीन प्रतिक्रिया प्रणाली-गैर कार्यात्मक स्वास्थ्य हेल्पलाइन सेवा

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

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

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

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

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

2.2.11 प्रजनन और बाल स्वास्थ्य (आरसीएच)

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

2.2.11.1 मातृ स्वास्थ्य

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

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

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

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

2.2.11.1 (ख) आयरन फोलिक एसिड का प्रबंधन

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

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

2.2.11.1 (ग) टेटनस टॉक्साइड टीकाकरण

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

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

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

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

2.2.11.2 संस्थागत प्रसव

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

तालिका-2.2.10: प्रसवों और मुआवजा की स्थिति

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

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

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

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

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

2.2.11.2 (क) जननी शिशु सुरक्षा कार्यक्रम (जेएसएसके)

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

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

2.2.11.2 (ख) जननी सुरक्षा योजना

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

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

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

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

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

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

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

2.2.11.2 (ग) मातृक मृत्यु

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

तालिका-2.2.11: मातृक और शिशु की मृत्यु की स्थिति

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

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

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

2.2.12 परिवार नियोजन

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

2.2.12.1 स्थायी पद्धति

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

तालिका-2.2.12: स्थायी पद्धति के तहत लक्ष्य और उपलब्धि

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

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

2.2.12.2 अंतर पद्धति

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

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

तालिका-2.2.13: अंतर पद्धतियों के तहत लक्ष्य एवं उपलब्धि

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

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

2.2.13 प्रतिरक्षण और बाल स्वास्थ्य

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

तालिका-2.2.14: सामान्य प्रतिरक्षण के तहत लक्ष्यों और उपलब्धि

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

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

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

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

(मामले संख्या में)

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

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

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

2.2.14 निष्पादन संकेतक

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

तालिका-2.2.16: निष्पादन संकेतक

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

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

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

2.2.15 निगरानी और मूल्यांकन

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

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

⁴⁸ नमूना पंजीकरण प्रणाली (एसआरएस)

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

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

2.2.16 निष्कर्ष

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

2.2.17 सिफारिशें

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

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

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

विद्युत विकास विभाग

2.3 विद्युत खरीद करार और विद्युत राजस्व संग्रहण

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

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

मुख्य बिंदु

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

(पैराग्राफ: 2.3.1.1, 2.3.6.1, 2.3.6.2 और 2.3.7)

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

(पैराग्राफ: 2.3.9.1 और 2.3.9.2)

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

(पैराग्राफ: 2.3.10)

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

(पैराग्राफ 2.3.11.2, 2.3.11.3 और 2.3.11.4)

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

(पैराग्राफ: 2.3.12.1 और 2.3.12.5)

2.3.1 प्रस्तावना

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

2.3.1.1 मांग/ उत्पादन आवश्यकताओं की स्थिति

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.2 संगठनात्मक ढांचा

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

2.3.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि क्या:

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

51 सात वर्षों से अधिक समय के लिए पीपीए

52 यूआई अनुसूचित विद्युत के प्रति अधिक/ कम आहरण है

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

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

2.3.4 लेखापरीक्षा मानदंड

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

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

2.3.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्य पद्धति

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

⁵⁴ सकल तकनीकी और वाणिज्यिक

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

2.3.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.3.6.1 राज्य में विद्युत खरीद की स्थिति

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

तालिका-2.3.2: विद्युत खरीद का विवरण

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

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

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

(स्रोत: राज्य लोड प्रेषण केन्द्रों द्वारा अनुरक्षित डाटा)

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

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

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

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

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

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

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

(स्रोत: जेकेएसईआरसी को प्रस्तुत एआरआर और विभागीय अभिलेख)

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

2.3.7 विद्युत खरीद योजना

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

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

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

⁵⁶ कुल राजस्व आवश्यकताएँ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(आंकड़े एमयू में)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁸ बीएचईपी स्टेज I (450 एमडब्ल्यू)

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

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

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

(स्रोत: स्टेट लोड डिस्पैच सेंटर द्वारा अनुरक्षित रिकॉर्ड)

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

2.3.7.4 ₹304.67 करोड़ का परिहार्य भुगतान

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

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

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

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

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

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

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

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

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

तालिका-2.3.6: नवीनीकरण ऊर्जा का विवरण

(आंकड़े एमयू में)

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

(स्रोत: जेकेएसईआरसी द्वारा जारी एपीआर पर आदेश)

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

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

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

2.3.9 विद्युत क्रय बिलों में वित्तीय प्रबंधन

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

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

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

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

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

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

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

तालिका-2.3.7: विद्युत खरीद बिलों के भुगतान की स्थिति

(₹ करोड़ में)

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

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

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

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

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

(₹ करोड़ में)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.10 पीपीए की प्रकृति और स्थिति

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

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

⁶⁴ सं. 23/2/2005-आर और आर (खंड-V)

⁶⁵ गंदरबल, लोअर कलनाई तथा परनाई

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

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

2.3.10.1 पीपीए का विश्लेषण

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

तालिका-2.3.9: डीमंड उत्पादन पर भुगतान के कारण हानि

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

(स्रोत: एसएलडीसी द्वारा अनुरक्षित रिकॉर्ड)

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

(III) पीपीए की शर्तें व निबंधन

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

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

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

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

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

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

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

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

(IV) महंगे स्रोतों से खरीद

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

तालिका-2.3.10: महंगी विद्युत की खरीद

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

(स्रोत: एसएलडीसी द्वारा अनुरक्षित रिकॉर्ड)

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

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

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

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

(V) समाप्त पीपीए का नवीकरण

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

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

⁶⁸ अंता, औरैया, झज्जर और दादरी-II

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

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

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

2.3.11 विद्युत की बिक्री

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

2.3.11.1 विद्युत की मीटरिंग एवं बिलिंग

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

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

⁷⁰ चमेरा-III और पार्वती-III

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

विद्युत की बिलिंग में पाई गई अक्षमताओं के उदाहरण:

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

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

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

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

2.3.11.2 राजस्व उद्ग्रहण का प्रबंधन

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

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

तालिका-2.3.11: राजस्व बकाया की स्थिति

(₹ करोड़ में)

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

(स्रोत: प्रांतीय मुख्य अभियंता द्वारा प्रस्तुत जानकारी)

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

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

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

राजस्व उद्ग्रहण में अक्षमता का एक उदाहरण निम्नानुसार है:

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

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

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

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

तालिका-2.3.12: एटी एंड सी हानियों की स्थिति

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

तालिका-2.3.13: एसीएस-एबीआर के बीच अंतर

(₹ करोड़ में)

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

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

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

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

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

2.3.12 मॉनीटरिंग और आंतरिक नियंत्रण तंत्र

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

2.3.12.1 टैरिफ आदेश का त्रुटिपूर्ण अनुप्रयोग

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

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

2.3.12.2 अकुशल सतर्कता तंत्र

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

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

तालिका-2.3.14: छापेमारी दलों का प्रदर्शन

(₹ करोड़ में)

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

(स्रोत: प्रांतीय मुख्य अभियंताओं द्वारा अनुरक्षित रिकॉर्ड)

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

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

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

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

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

2.3.12.3 अलेखांकित उपभोग - ₹122.32 करोड़ की हानि

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.12.6 वित्त लेखाओं के साथ मिलान

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

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

2.3.13 निष्कर्ष

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

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

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

2.3.14 सिफारिशें

जेकेपीडीडी यह सुनिश्चित करे:

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

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

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

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



ग्रामीण विकास विभाग

2.4 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना

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

प्रमुख बिंदु

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

(पैराग्राफ: 2.4.7)

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

(पैराग्राफ: 2.4.8)

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

(पैराग्राफ: 2.4.9)

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

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

(पैराग्राफ: 2.4.10)

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

(पैराग्राफ: 2.4.11)

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

(पैराग्राफ: 2.4.12)

2.4.1 प्रस्तावना

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

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

2.4.2 संगठनात्मक सेटअप

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

2.4.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

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

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

2.4.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यविधि

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

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

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

2.4.5 लेखापरीक्षा मानदंड

निम्नलिखित स्रोतों से लेखापरीक्षा मानदंड प्राप्त किए गए:

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

2.4.6 संरचनात्मक तंत्र

2.4.6.1 चयनित पंचायतें

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

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

2.4.6.2 राज्य रोजगार गारंटी परिषद

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

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

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

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

2.4.6.3 राज्य रोजगार गारंटी निधि (एसईजीएफ)

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

2.4.6.4 मानव संसाधन प्रबंधन और क्षमता निर्माण

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

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

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

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

2.4.7 योजना

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

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

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

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

2.4.8 वित्तीय प्रबंधन

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

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

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

(स्रोत: विभाग द्वारा प्रदत्त वित्तीय प्रगति रिपोर्ट)

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

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

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

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

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

2.4.8.1 निधियाँ जारी करने में विलंब

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

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

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

2.4.8.2 राज्य का हिस्सा जारी करना

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

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

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

(₹ करोड़ में)

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

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

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

2.4.8.3 प्रशासनिक प्रभारों का व्यय

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

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

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

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

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

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

2.4.9 कार्यक्रम का कार्यान्वयन

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

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

⁷⁹ गैर-सरकारी संगठन/ सिविल सोसायटी संगठन

2.4.9.1 गारंटीड रोजगार तथा बेरोजगारी भत्ते का प्रावधान

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

तालिका-2.4.3: नौकरी विवरणों की वर्ष-वार स्थिति

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

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

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

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

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

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

2.4.9.2 महिला लाभार्थियों को शामिल करना

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

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

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

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

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

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

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

2.4.9.3 मेट के रूप में लाभार्थियों की नियुक्ति

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

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

2.4.9.4 मजदूरी का विलंबित भुगतान

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

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

तालिका-2.4.6: मजदूरी के भुगतान में विलंब

(₹ लाख में)

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

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

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

तालिका-2.4.7: भुगतान मामलों में विलंब के उदाहरण

(राशि ₹ में)

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

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

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

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

2.4.10 निर्माणकार्यों का निष्पादन

2.4.10.1 अस्वीकृत निर्माणकार्यों का निष्पादन

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

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

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

2.4.10.2 मजदूरी सामग्री अनुपात

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

तालिका-2.4.8: वर्ष-वार मजदूरी सामग्री अनुपात

(₹ करोड़ में)

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

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

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

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

(राशि ₹ में)

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

⁸²

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

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

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

2.4.10.3 निर्माण कार्यों का अव्यवहारिक आंकलन

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

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

2.4.10.4 न्यूनतम आवश्यक श्रम के साथ निर्माण कार्यों का निष्पादन

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

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

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

2.4.10.5 नकद का लेखाकरण

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

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

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

2.4.10.6 निर्माण सामग्री की खरीद

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

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

⁸³ जम्मू, कुपवाड़ा, बारामूला और कुलगाम

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

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

2.4.10.7 साईन बोर्ड स्थापित करना

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

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

⁸⁴ भलवाल, मथवार, डन्साल, नगरोटा

⁸⁵ पृथ्वी, रेत, बाजरी और पत्थर

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

⁸⁷ डन्साल और नगरोटा

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

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

2.4.10.8 योजना निधियों का सम्मिलन

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

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

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

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

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

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

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

2.4.10.9 समय सीमा का बीत जाना

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

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

2.4.10.10 धोखाधड़ीपूर्ण भुगतान

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

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

⁹¹ असर संख्या: 294, 295, 296 और 297

⁹² प्रबंधन सूचना प्रणाली

⁹³ संख्या: 295, 296 और 297

⁹⁴ चैक संख्या 681345 दिनांक 24 अक्टूबर 2014

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

2.4.11 निगरानी और मूल्यांकन

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

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

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

2.4.11.1 निर्माण कार्यों का निरीक्षण

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

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

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

2.4.11.2 रिकॉर्ड का रखरखाव

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

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

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

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

2.4.11.3 डाटा का रखरखाव

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

तालिका-2.4.10: वास्तविक और एमआईएस के बीच अंतर

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

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

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

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

2.4.11.4 शिकायत निवारण तंत्र

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

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

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

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

2.4.12 लेखापरीक्षा द्वारा योजना के प्रभाव का आकलन

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

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

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

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

2.4.13 निष्कर्ष

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

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

2.4.14 सिफारिशें

सरकार यह सुनिश्चित करे:

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

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

