अध्याय-I: प्रस्तावना

1.1 प्रस्तावना

प्रधान मंत्री स्वास्थ्य सुरक्षा योजना (पीएमएसएसवाई/योजना), एक केंद्रीय क्षेत्र योजना, की घोषणा अगस्त 2003 में तृतीयक स्वास्थ्य सेवा की उपलब्धता में असंतुलन को सुधारने तथा भारत में चिकित्सा शिक्षा की गुणवत्ता में सुधार लाने के उद्देश्य से की गई थी।

मार्च 2006 में, सरकार ने पीएमएसएसवाई के चरण 1 को अनुमोदित किया था, जिसमें (i) छः एम्स जैसे संस्थानों की स्थापना (बाद में नए एम्स के रूप में पुनर्नामित) तथा (ii) 13 मौजूदा राज्य सरकार चिकित्सा महाविद्यालयों/संस्थानों (जीएमसीआई) का उन्नयन शामिल थे। जीएमसीआई के उन्नयन में सुपर स्पेशयलिटी ब्लॉक/ट्रॉमा केंद्रों इत्यादि के निर्माण के माध्यम से स्वास्थ्य अवसंरचना में सुधार तथा चयनित मौजूदा जीएमसीआई के लिए चिकित्सा उपकरणों की खरीद परिकल्पित था। मौजूदा सरकारी संस्थानों और योजनाबद्ध संस्थानों के आवृत्त क्षेत्र की समीक्षा के बाद और बाद में 12$^{वीं}$ पंचवर्षीय योजना के लिए तृतीयक देखभाल संस्थानों के कार्यकारी समूह की सिफारिशों पर सरकार ने नए एम्स की संख्या बढ़ाने का फैसला किया तथा योजना के बाद के चरणों में जीएमसीआई को उन्नयन किया जाएगा। मार्च 2017 तक, बीस नए एम्स की स्थापना और 71 जीएमसीआई का उन्नयन छः-चरणों में किया जाना है। जैसा नीचे **तालिका 1.1** में दिया गया है:

तालिका 1.1: नए एम्स तथा जीएमसीआई के उन्नयन का चरण वार विवरण

विवरण	चरण						
	I	II	III	IV	V	VI	कुल
नए एम्स की स्थापना							
नए एम्स की संख्या	6	1[1]	शून्य	4	7	2	20
अनुमोदन की तिथि	मार्च 2006	जनवरी 2009	एनए	अक्तूबर 2015 तथा अगस्त 2016	केवल एक अनुमोदित (जुलाई 2016)	अनुमोदित किया जाना है	12

[1] सरकार ने चरण-II में दो नए एम्स का अनुमोदन दिया, यद्यपि, पश्चिम बंगाल में एक एम्स को भूमि मुद्दे के कारण चरण-IV में स्थगित कर दिया था।

विवरण	चरण						
	I	II	III	IV	V	VI	कुल
समाप्ति की तिथि	मार्च 2009[2]	जनवरी 2012	एनए	मई 2020 तथा अक्तूबर 2020	जुलाई 2020	एनए	एनए
जीएमसीआई का उन्नयन							
जीएमसीआई की संख्या	13	6	39	13	शून्य	शून्य	71
अनुमोदन की तिथि	जून 2006	फरवरी 2009	नवंबर 2013	अगस्त 2016	शून्य	शून्य	71
समाप्ति की तिथि	जून 2009	फरवरी 2012	मार्च 2017	दिसम्बर 2018	एनए	एनए	एनए

इस योजना में नए एम्स की स्थापना हेतु केंद्र द्वारा 100 प्रतिशत निधियन की परिकल्पना की गई थी। जीएमसीआई के उन्नयन हेतु निधियन केंद्र और राज्य सरकारों के बीच साझा आधार पर होना था। 2004-17 के दौरान इस योजना के लिए कुल ₹14,970.70 करोड़ की राशि आबंटित की गयी थी, जिसमें से मंत्रालय ने ₹9,207.18 करोड़ रुपये की राशि जारी की थी।

1.2 मंत्रालय और राज्यों में संगठनात्मक संरचना

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार (मंत्रालय) एक संयुक्त सचिव की अध्यक्षता में मंत्रालय के पीएमएसएसवाई डिवीजन सहित योजना के समग्र प्रशासन के लिए जिम्मेदार है, जिसे इस योजना के कार्यान्वयन और मॉनीटरिंग के लिए सौंपा गया। राज्य स्तर पर यह योजना प्रधान सचिव की अध्यक्षता में स्वास्थ्य तथा परिवार कल्याण विभाग द्वारा लागू की जा रही है इसके साथ चिकित्सा शिक्षा तथा अनुसंधान निदेशालय नोडल कार्यालय के रूप में कार्य कर रहा है। संस्थानों के स्तर पर संबंधित जीएमसीआई के डीन/चिकित्सा अधीक्षक/प्राचार्य इस योजना के क्रियान्वयन के लिए जिम्मेदार थे।

1.3 पीएमएसएसवाई का कार्यान्वयन ढांचा

1.3.1 केन्द्रीय सरकार स्तर पर

मार्च 2007 में, चरण-I के दौरान छः नए एम्स को स्थापित करने हेतु, तकनीकी सहायता प्रदान करने के लिए मंत्रालय ने मै. एचएलएल लाइफ केयर लिमि. (मै. एचएलएल) को इन-हाउस परामर्शदाता के रूप में काम में लगाया था। प्रत्येक नए एम्स में एक डिजाइन और विस्तृत परियोजना रिपोर्ट परामर्शदाता (डीडीपीआरसी)

[2] चरण-I के लिए मार्च 2013 तक अनुसूचित समापन सहित संशोधित अनुमोदन की तिथि मार्च 2010 थी।

को मास्टर/लेआउट योजना; स्थापत्य संबंधी और डिजाइन अवधारणाओं; विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) और निविदा दस्तावेज तैयार करने के लिए लगाया गया था। इसके अतिरिक्त, एक परियोजना परामर्शदाता डीपीआर को निविदा दस्तावेजों के मूल्यांकन; बोली प्रक्रिया का प्रबंधन; सिविल कार्य निष्पादन; गुणवत्ता आश्वासन के लिए प्रत्येक नए एम्स में लगाया गया था। परियोजना स्तर पर दैनिक पर्यवेक्षण हेतु नए एम्स के संबंधित निदेशक की अध्यक्षता तथा सात अन्य सदस्यों[3] को मिलाकर एक परियोजना कक्ष स्थापित किया गया था।

योजना के निष्पादन के लिए एक व्यापक ढांचा और प्रथम चरण के दौरान कर्तव्यों का प्रत्यायोजन **चार्ट 1.1** में दिखाया गया है:

चार्ट 1.1: नए एम्स की स्थापना हेतु मंत्रालय एवं केन्द्रीय एजेंसियों की भूमिका

जीएमसीआई के उन्नयन के मामले में सिविल कार्यों तथा उपकरण की आपूर्ति दोनों के लिए नामांकन आधार पर विभिन्न जीएमसीआई के लिए मै. हॉस्पिटल सर्विसेस कंस्ल्टेंसी कॉर्पोरेशन (मै. एचएससीसी); मै. एचएलएल तथा सीपीडब्ल्यूडी को परियोजना परामर्शदाता/नामित ऐजेंसियों के रूप में नियुक्त किया गया था।

[3] चिकित्सा अधीक्षक, उप निदेशक (प्रशासन), वित्तीय सलाहकार, अधीक्षण अभियंता, कार्यकारी अभियंता (सिविल), कार्यकारी अभियंता (इलेक्ट्रिकल) तथा प्रशासनिक अधिकारी

चरण-II के अंतर्गत नए एम्स की स्थापना हेतु, मंत्रालय ने एक विभिन्न तरीका अपनाया तथा विभिन्न सेवाओं के लिए विभिन्न ऐजेंसियों तथा सलाहकारों की नियुक्ति के बजाय इसने जुलाई 2013 में कार्य के टर्नकी निष्पादन के लिए एक एजेंसी अर्थात् मै. एचएससीसी को नियुक्त किया।

चरण-I के अंतर्गत नए एम्स के लिए उपकरण की खरीद हेतु, मंत्रालय ने मार्च 2013 में प्रापण सहायता ऐजेंट (पीएसए) के रूप में मै. एचएलएल को नियुक्त किया। जीएमसीआई के लिए उपकरण का प्रापण राज्य सरकार/जीएमसीआई तथा मंत्रालय[4] द्वारा नियुक्त एजेंसियों दोनों द्वारा किया जाना था।

1.3.2 राज्य सरकारों की भूमिका

नए एम्स की स्थापना के लिए, संबंधित राज्य सरकार विकसित भूमि तथा अन्य अवसंरचनात्मक सुविधाएं जैसे जल एवं विद्युत उपलब्ध कराने हेतु जिम्मेदार थी। जीएमसीआई के उन्नयन के लिए संबंधित राज्य सरकार द्वारा निधियों का राज्य का अंश, भूमि (यदि आवश्यक हो) उपलब्ध कराना तथा परियोजना कार्यान्वयन मॉनीटर करना अनिवार्य था। उन्हें नई सुविधाओं हेतु श्रमशक्ति की व्यवस्था करना तथा उन्नत जीएमसीआई का नियमित अनुरक्षण सुनिश्चित करना भी अनिवार्य थे।

1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

पीएमएसएसवाई की निष्पादन लेखापरीक्षा मूल्यांकन के उद्देश्य से की गई थी कि:

(i) योजना को उचित तरीके से बनाया गया था तथा तृतीयक स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं की सभी आवश्यकताओं को आवृत्त किया था;

(ii) वित्तीय प्रबंधन पर्याप्त एवं प्रभावी था;

(iii) योजना का कार्यान्वयन प्रभावी था;

(iv) उपकरण की उपलब्धता पर्याप्त थी;

(v) मानव संसाधनों की उपलब्धता पर्याप्त थी;

(vi) क्या योजना प्रदेय प्राप्त कर ली गई थी; तथा

[4] नामित ऐजेंसी के माध्यम से मंत्रालय द्वारा हाई इंड सामान्य उपकरण; राज्य/जीएमसीआई द्वारा लो इंड असामान्य उपकरण।

(vii) मंत्रालय तथा राज्य सरकारों में योजना कार्यान्वयन के मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन हेतु प्रभावी तंत्र उपलब्ध था।

1.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा 2003-04 से 2016-17 तक की अवधि के दौरान पीएमएसएसवाई के कार्यान्वयन को आवृत्त किया तथा मंत्रालय में रिकॉर्डों एवं इसकी कार्यान्वयन एजेंसियां[5] तथा राज्यों में कार्यान्वयन ऐजेंसियों के स्तर पर अन्य साक्ष्यों की संवीक्षा को शामिल किया।

निष्पादन लेखापरीक्षा 20 नये स्थापित किये जा रहे नए एम्स में से सात को आवृत्त करती है तथा योजना के अंतर्गत 71 जीएमसीआई में से 19 का उन्नयन किया जा रहा था। इस प्रकार, कुल 26 परियोजनाएं[6] निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए चयनित की गई थीं। इसमें चरण I तथा II में अनुमोदित सभी सात नए एम्स तथा योजना के चरण I से चरण III तक से संबंधित 19 जीएमसीआई शामिल थे। 19 जीएमसीआई मंत्रालय द्वारा निर्गम निधियों के परिमाण पर आधारित चयनित थे। चयनित नए एम्स तथा जीएमसीआई का विवरण **अनुबंध 1.1** में दिया गया है।

1.6 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा मापदंड/निष्पादन प्रभाव संकेतकों को निम्न से प्राप्त किया गया था:

ए) एम्स अधिनियम, 1956;

बी) एम्स (संशोधन) अधिनियम, 2012;

सी) व्यय वित्त समिति तथा नए एम्स की स्थापना हेतु मंत्रीमंडल दस्तावेज तथा मौजूदा जीएमसीआई का उन्नयन (चरण I से चरण III तक);

---

[5] कार्यान्वयन ऐजेंसियों के रिकॉर्डों की केवल दो नए एम्स में आवासीय परिसरों से संबंधित निर्माण कार्यों तीन जीएमसीआई के लिए सिविल निर्माण कार्यों तथा दो नये एम्स एवं एक जीएमसीआई के संबंध में प्रापण के संबंध में विस्तृत रूप में जांच की गई थी।

[6] 10 परियोजनाएं (100 प्रतिशत), जहां निधियां ₹100 करोड़ से अधिक जारी की गई थीं; 8 परियोजनाएं (कुल परियोजनाओं का 50 प्रतिशत), जहां निधियां ₹50 करोड़ से ₹99 करोड़ तक जारी की गई थीं तथा 8 परियोजनाएं (कुल परियोजनाओं का 20 प्रतिशत), जहां निधियां ₹दो करोड़ से ₹50 करोड़ तक के बीच जारी की गई थीं। बाद की दो श्रेणियों के संबंध में, परियोजनाओं का चयन प्रतिस्थापन बिना सामान्य यादृच्छिक नमूना प्रणाली का प्रयोग कर की गई थी।

डी) वित्तीय नियम एवं विनियम; सीपीडब्ल्यूडी/पीडब्ल्यूडी मैनुअल; सरकार द्वारा जारी दिशानिर्देशों/सर्कुलर/आदेशों तथा

ई) विभिन्न ऐजेंसियों तथा राज्य सरकारों के साथ हस्ताक्षरित अनुबंध/एमओयू

1.7 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा 13 जून 2017 को मंत्रालय के साथ प्रवेश सम्मेलन से शुरू हुआ था जहां लेखापरीक्षा उद्देश्यों, विस्तार तथा कार्यप्रणाली के बारे में बताया गया था। इसी प्रकर के प्रवेश सम्मेलन प्रत्येक राज्य में योजना के कार्यान्वयन में शामिल नोडल विभागों के साथ संबंधित प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार द्वारा किया गया था। योजना से संबंधित रिकॉर्डों की अप्रैल 2017 तथा अगस्त 2017 के बीच जांच की गई थी। लेखापरीक्षा की समाप्ति के बाद, लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा करने के लिए मंत्रालय के साथ एक निर्गम सम्मेलन 27 फरवरी 2018 को किया गया था। निर्गम सम्मेलन राज्य स्तरों पर भी किया गया था, जहां राज्य विशिष्ट निष्कर्षों पर चर्चा की गई थीं। प्रतिवेदन में निर्गम सम्मेलनों में चर्चा किए गए बिंदुओं के अतिरिक्त, मंत्रालय (फरवरी 2018) तथा राज्यों द्वारा प्रस्तुत उत्तरों को शामिल किया गया है।

1.8 पूर्व लेखापरीक्षा निष्कर्ष

सीएजी (2013 की रिपोर्ट सं. 19-संघ सरकार-सिविल) की लेखापरीक्षा रिपोर्ट में परियोजना परामर्शदाताओं के चयन में अनियमितताओं से संबंधित अभ्युक्तियां, वृद्धि प्रभारों पर ₹1.56 करोड़ अनियमित व्यय, ठेकेदारों को दिया गया ₹8.32 करोड़ के संगठन अग्रिम का गलत भुगतान, कार्य की वास्तविक प्रगति के बजाए अनुमानित निधि आवश्यकताओं के आधार पर पीएसयू परामर्शदाताओं को भुगतान औन इन-हाऊस परामर्शदाताओं को ₹25.20 लाख का अतिरिक्त भुगतान शामिल है। मंत्रालय ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों के उत्तर में, बताया कि भविष्य में ऐसी घटना से बचने के लिए लेखापरीक्षा निष्कर्षों को संज्ञान में लिया गया था। हालांकि समान प्रकृति की अनियमितताएँ वर्तमान लेखापरीक्षा के दौरान इस रिपोर्ट के पैरा 2.5, 3.11, 4.4.2 (बी) और 4.4.3 (iii) में पाई गई है।