

**अध्याय-II**  
**निष्पादन लेखापरीक्षा**



## अध्याय-II

### निष्पादन लेखापरीक्षा

#### जन-स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग

#### 2.1 राष्ट्रीय ग्रामीण पेय जल कार्यक्रम

राष्ट्रीय ग्रामीण पेय जल कार्यक्रम (एनआरडीडब्ल्यूपी) को संपोषणीय आधार पर ग्रामीण आबादी को स्वच्छ पेयजल उपलब्ध कराने के लिए एक प्रमुख कार्यक्रम के रूप में शुरू किया गया था। 2013-14 से 2017-18 की अवधि के लिए जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग (पीएचई) द्वारा जम्मू और कश्मीर में एनआरडीडब्ल्यूपी के कार्यान्वयन पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा में कुछ कमियां सामने आईं। निष्पादन लेखापरीक्षा की कुछ मुख्य विशेषताएं इस प्रकार हैं:

#### मुख्य विशेषताएं

- एसडब्ल्यूएसएम/ प्रशासनिक विभाग को राज्य वित्त विभाग (एफडी) द्वारा 2014-17 के दौरान प्राप्त ₹871.87 करोड़ की धनराशि जारी करने में 7 से 67 दिनों के बीच देरी हुई।  
(पैराग्राफ: 2.1.7.2)
- 10 पीएचई डिवीजनों (तीन नमूना डिवीजनों सहित) में कार्यान्वित की गई 28 जल आपूर्ति योजनाओं में संचयी व्यय को बाद के वर्षों में गलत व्यय को दर्शाते हुए कम बताया गया था, जिसके कारण इन योजनाओं की अनुमानित लागत के प्रति ₹1.10 करोड़ अतिरिक्त जारी किए गए।  
(पैराग्राफ: 2.1.7.5)
- प्रशासनिक विभाग तथा 14 में से छह नमूना डिवीजनों के रिकॉर्ड की संवीक्षा से पता चला कि 2013-14 से 2017-18 के दौरान कुल उपलब्ध निधि में से कार्यक्रम और सहायक निधि पर अर्जित ₹1.74 करोड़ ब्याज लेखाबही/ खातों में लेखाबद्ध नहीं था।  
(पैराग्राफ: 2.1.7.7)
- 2013-18 के दौरान, 1,067 जल आपूर्ति योजनाओं (डब्ल्यूएसएस) को पूरा करने के लक्ष्य के प्रति, केवल 679 योजनाएं (64 प्रतिशत) पूरी हुईं। 388 योजनाओं (36 प्रतिशत) के पूरा न होने से 5.67 लाख लोगों को पेयजल उपलब्ध कराने की प्रक्रिया को प्रभावित किया।  
(पैराग्राफ: 2.1.8.2)

- 2013-14 से 2016-17 के दौरान सरकारी स्कूलों में पानी की आपूर्ति प्रदान करने के लिए लक्ष्यों की प्राप्ति में वर्ष-वार कमी 10 से 29 प्रतिशत के बीच रही। केवल नौ आंगनवाड़ी केंद्रों को 2013-15 की अवधि के दौरान पीने के पानी की सुविधा प्रदान की गई थी और विभाग ने 2014-15 से इस संबंध में कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं किया था।

(पैराग्राफ: 2.1.8.3)

- इस तथ्य के बावजूद कि सभी स्कूलों को 2012-13 तक कवर किया जाना था, विभाग ने प्राथमिकता के आधार पर उसे नहीं किया और सात नमूना-जांच जिलों में 17 प्रतिशत स्कूलों और 36 प्रतिशत आंगनवाड़ी केन्द्रों को कवर नहीं किया गया।

(पैराग्राफ: 2.1.8.3)

- 14 नमूना डिवीजनों में, मजदूरी के भुगतान के लिए, पेट्रोल-तेल-स्नेहक (पीओएल), वाहनों को किराए पर लेने, हार्ड कोक की खरीद और डीईओ को वेतन आदि के लिए एनआरडीडब्ल्यूपी निधि को विचलित करते हुए ₹31.24 करोड़ का व्यय किया गया था।

(पैराग्राफ: 2.1.8.6)

- 14 नमूना डिवीजनों में, ₹1,415.37 करोड़ की अनुमानित लागत की 657 योजनाओं को एए और टीएस के बिना क्रियान्वयन हेतु लिया गया और इन योजनाओं पर ₹830.11 करोड़ का व्यय हुआ।

(पैराग्राफ: 2.1.8.7)

- 28 योजनाओं के संबंध में, 13 नमूना डिवीजनों द्वारा वितरण प्रणाली को निर्धारित करने और अन्य कार्यों को क्रियान्वित करने पर ₹43.45 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ जो बिना मुख्य निर्माणकार्य जैसे स्रोत विकास, भूमि अधिग्रहण, अपर्याप्त निधि और बिना वन विभाग की मंजूरी से शुरू किए गए।

(पैराग्राफ: 2.1.8.10)

- 2013-14 से 2017-18 के दौरान, 30 से 48 प्रतिशत स्रोतों के संबंध में जल के नमूनों की जांच की गई। इसके अतिरिक्त, 2013-18 के दौरान अपेक्षित 7,66,326 जल नमूनों की जांच किए जाने के प्रति, केवल 5,60,331 (73 प्रतिशत) नमूने जांचे गए तथा बैक्टियोलॉजिकल परीक्षण और रसायन संदूषण का विवरण अलग से उपलब्ध नहीं था।

(पैराग्राफ: 2.1.10.4)

### 2.1.1 प्रस्तावना

ग्रामीण आबादी को सतत् आधार पर पीने, खाना-पकाने और अन्य घरेलू उपयोग के लिए स्वच्छ पानी हेतु भारत सरकार (जीओआई) ने (1972-73) में त्वरित ग्रामीण पेय जल आपूर्ति कार्यक्रम (एआरडीब्ल्यूएसपी) आरंभ किया। कार्यक्रम को 1986 में राष्ट्रीय पेय जल मिशन (एनडीडब्ल्यूएम) की प्रस्तावना देते हुए मिशन एप्रोच दी गई थी और 1991 में पुनः नामकरण करके राजीव गांधी राष्ट्रीय पेय जल मिशन (आरजीएनडीडब्ल्यूएम) कर दिया गया। योजना को फ्लैगशिप कार्यक्रम के रूप में आरंभ किया गया और पुनः नामकरण करके राष्ट्रीय ग्रामीण पेय जल कार्यक्रम (एनआरडीडब्ल्यूपी) कर दिया गया (2009), विशेष गतिविधियों जैसे कवरेज, जल गुणवत्ता, परिचालन और रख रखाव लागत पर भारत सरकार तथा राज्य के बीच 90:10 का शेयरिंग पैटर्न रखा गया। निरंतरता, डीडीपी<sup>1</sup> क्षेत्रों, सहायक गतिविधियों तथा डब्ल्यूक्यूएमएंडएस<sup>2</sup> जैसे घटकों पर भारत सरकार 100 प्रतिशत निधि उपलब्ध करा रही थी। एनआरडीडब्ल्यूपी कार्यक्रम के दिशानिर्देशों को समय-समय पर संशोधित किया गया था, नवीनतम संशोधन, 2013 में किया गया। अगस्त 2013 में यह परिकल्पना की गई थी कि 2017 के अंत तक ग्रामीण आबादी के 50 प्रतिशत के घरेलू परिसर के अंदर कम से कम 55 लीटर प्रति व्यक्ति प्रतिदिन (एलपीसीडी) सुरक्षित पाईपड पेय जल और 2022 के अंत तक प्रत्येक ग्रामीण व्यक्ति को 70 एलपीसीडी की आपूर्ति की जाए और यह सुनिश्चित किया जाए कि ग्रामीण भारत के सारे विद्यालय और आंगनवाड़ी केन्द्रों को पर्याप्त सुरक्षित पेय जल पहुंचाया जा रहा है। सतही जल आधारित योजनाओं की तरफ क्रमिक रूप से स्थान्तरित करने पर बल दिया गया था जिससे कि नीचे जाते हुए जल स्तर को रोका जा सके।

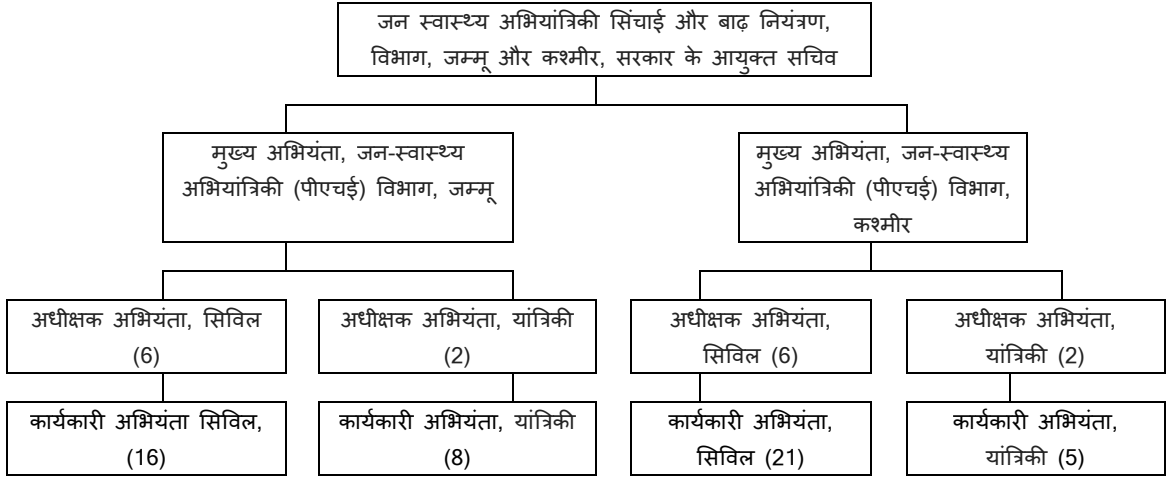
### 2.1.2 संगठनात्मक ढांचा

जम्मू और कश्मीर राज्य (जेएंडके) में, जन-स्वास्थ्य अभियांत्रिकी, (पीएचई) विभाग सभी जल आपूर्ति योजनाओं/ कार्यक्रमों की योजना, कार्यान्वयन और रखरखाव के लिए उत्तरदायी है। विभाग की पदानुक्रम और संगठनात्मक संरचना निम्नानुसार है:

<sup>1</sup> मरुस्थल विकास कार्यक्रम

<sup>2</sup> पानी की गुणवत्ता की जांच और निगरानी

चार्ट: 2.1.1



### 2.1.3 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा पद्धति

31 मार्च 2013 को समाप्त हुए वर्ष के लिए (2014 की प्रतिवेदन संख्या: 2) भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की प्रतिवेदन में पैरा 2.2 में 2009-10 से 2012-13 की अवधि को सम्मिलित करते हुए, एनआरडीडब्ल्यूपी पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा (पीए), को दर्शाया गया है। लोक लेखा समिति द्वारा पैरा पर आंशिक रूप से चर्चा की गई थी; उनकी सिफारिशें प्रतीक्षित हैं (मार्च 2019)। राज्य के तीन क्षेत्रों<sup>3</sup> के सात जिलों के आयुक्त सचिव पीएचई विभाग, दो मुख्य अभियंताओं<sup>4</sup> और 14 पीएचई डिवीजनों<sup>5</sup> और चार प्रांतीय स्तर पर डिवीजनों<sup>6</sup> (22 जिलों में 50 डिवीजनों में से) के कार्यालयों के रिकार्डों के जांच-परीक्षण द्वारा 2013-14 से 2017-18 तक की अवधि को सम्मिलित करते हुए वर्तमान लेखापरीक्षा निष्पादन जनवरी 2018 से अगस्त 2018 के बीच की गई थी और व्यय को ध्यान में रखते हुए संभावना के आधार पर प्रतिस्थापन के बिना नमूनों का चयन किया गया था। उन लिये गये 14 नमूना पीएचई डिवीजनों में 989 जल आपूर्ति योजनाएं थीं, जिनमें से 28 का विस्तार से विश्लेषण किया गया था। 7 मार्च 2018 को अतिरिक्त सचिव, पीएचई विभाग के साथ एक प्रारंभिक बैठक आयोजित की गई थी, जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, कार्यक्षेत्र, मानदंड और कार्यपद्धति पर चर्चा की गई थी। 3 जनवरी 2019 को

<sup>3</sup> (i) जम्मू; जम्मू, कठुआ और राजौरी; (ii) कश्मीर: बारामूला, अनंतनाग और पुलवामा, (iii) लद्दाख: लेह

<sup>4</sup> जम्मू और श्रीनगर प्रत्येक के लिए एक

<sup>5</sup> जल आपूर्ति योजनाओं के निष्पादन के लिए जिम्मेदार पीएचई विभाग: (i) सिटी-I जम्मू, (ii) सिटी-II जम्मू, (iii) ग्रामीण जम्मू, (iv) अखनूर, (v) कठुआ, (vi) राजौरी, (vii) नौशेरा, (viii) बारामूला, (ix) सोपोर, (x) काजीगुंड, (xi) बिजबेहारा, (xii) अवंतिपोरा, (xiii) पुलवामा (xiv) लेह।

<sup>6</sup> भूमिगत जल डिवीजन बोरवेल की ड्रिलिंग के लिए जिम्मेदार: (i) जम्मू (ii) श्रीनगर; सामग्री की अधिप्राप्त और आपूर्ति के लिए प्राप्त डिवीजन जिम्मेदार: (i) जम्मू (ii) श्रीनगर

आयोजित एक एग्जिट बैठक में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई और रिपोर्ट में उपयुक्त स्थानों पर उत्तरों को उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

#### 2.1.4 लेखापरीक्षा आपत्तियाँ

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारण करना है कि:

- क्या कार्यक्रम के क्रियान्वयन के लिए आवश्यक संरचनात्मक तंत्र उपलब्ध था और पर्याप्त क्षमता निर्माण के उपाय किए गए थे;
- क्या राज्य सरकार द्वारा दिशानिर्देश/ परिपत्रों के प्रावधानों के अनुपालन में धनराशि जारी की गई, और उसके उपयोग को तथा उसको लेखाबद्ध किया गया;
- योजनाओं का कार्यान्वयन कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के अनुपालन में मितव्ययी रूप से, कुशलतापूर्वक और प्रभावी ढंग से और समयबद्ध तरीके से किया गया था और
- क्या कार्यक्रम की निगरानी और पर्यवेक्षण, कार्यक्रम के उद्देश्यों की उपलब्धि को सुविधाजनक बनाने में कुशल और प्रभावी थी।

#### 2.1.5 लेखापरीक्षा मानदंड

कार्यक्रम के कार्यान्वयन का मूल्यांकन निम्नलिखित लेखापरीक्षा मानदंडों के प्रति किया गया था:

- एनआरडीडब्ल्यूपी दिशा-निर्देश-2013,
- संचालन और रखरखाव के अलावा जल गुणवत्ता, निगरानी और संधारणीयता पर पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय द्वारा जारी नियमावली,
- जल उपचार तकनीकों पर हैंडबुक,
- जेएंडके लोक निर्माण कोड,
- जेएंडके वित्तीय कोड तथा वित्तीय शक्तियों की पुस्तिका तथा,
- परियोजना रिपोर्टें तथा परियोजना/ ग्रामीण जल आपूर्ति योजना के लिए कार्य योजनाएँ

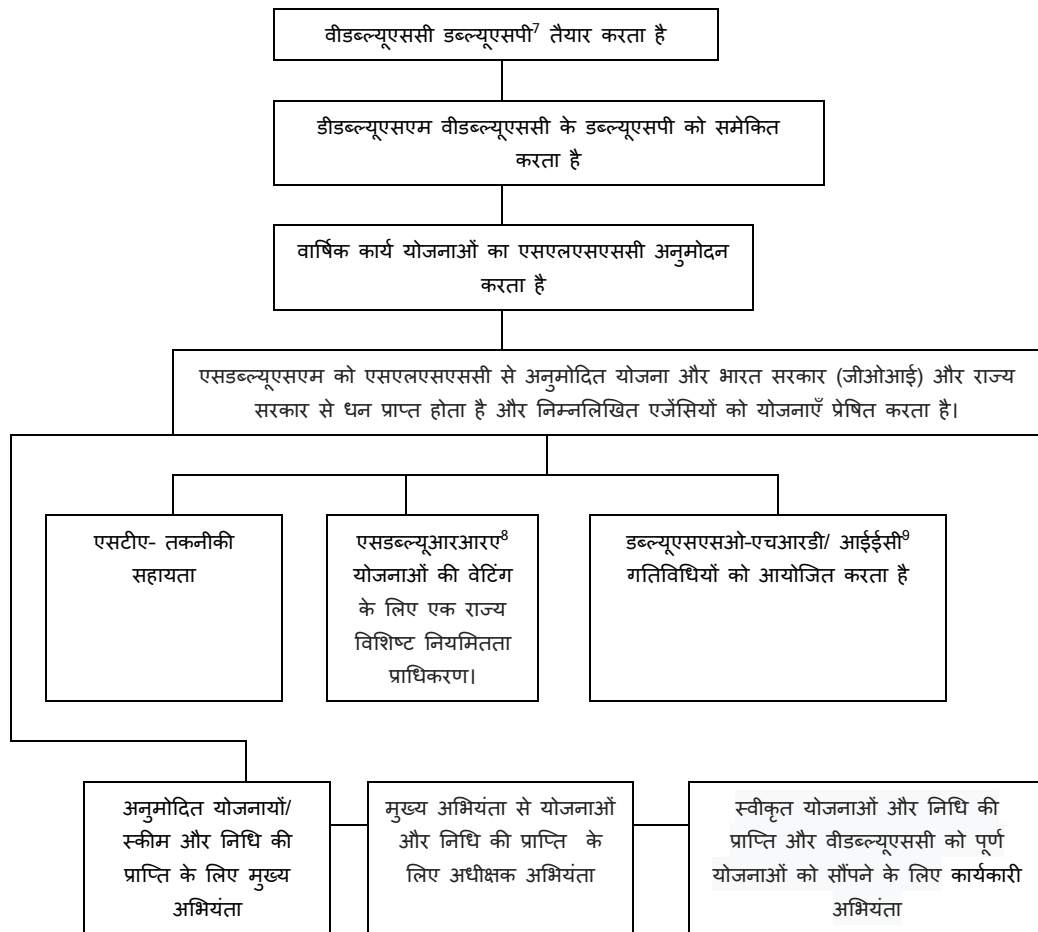
#### 2.1.6 योजना बनाना

##### 2.1.6.1 कार्यक्रम का सुपुर्दगी तंत्र

एनआरडीडब्ल्यूपी दिशानिर्देश, कार्यक्रम के क्रियान्वयन के लिए, राज्य जल स्वच्छता मिशन (एसडब्ल्यूएसएम), राज्य स्तरीय योजना मंजूरी समिति (एसएलएसएससी), ग्राम जल स्वच्छता समिति (वीडब्ल्यूएससी), जिला जल स्वच्छता मिशन

(डीडब्ल्यूएसएम), राज्य तकनीकी एजेंसी (एसटीए) तथा जल स्वच्छता और सहायता संगठन (डब्ल्यूएसएसओ) जैसे विभिन्न संस्थानों के निर्माण और स्थापना के लिए प्रावधान करते हैं। पीएचई विभाग के आयुक्त सचिव मुख्य अभियंताओं द्वारा प्रांतीय स्तर पर समर्थित एसडब्ल्यूएसएम के सदस्य सचिव के रूप में कार्य करते हैं। निष्पादन भाग कार्यकारी अभियंताओं (ईई) द्वारा कार्यकारी डिवीजनों के प्रमुखों के रूप में किया जाता है। कार्यक्रम दिशानिर्देशों में निर्धारित संस्थागत सुपुर्दगी तंत्र को नीचे दिए गए चार्ट में दर्शाया गया है:

**चार्ट: 2.1.2**



<sup>7</sup> जल सुरक्षा योजना

<sup>8</sup> राज्य जल संसाधन विनियामक प्राधिकरण

<sup>9</sup> एचआरडी: मानव संसाधन विकास, आईईसी : सूचना शिक्षा संचार



कार्यक्रम के तहत विभिन्न संस्थानों की स्थापना से संबंधित स्थिति नीचे दी गई है:

**तालिका- 2.1.1: राज्य में विभिन्न संस्थानों की स्थापना से संबंधित में स्थिति**

क्र. सं.	संस्थान तथा कार्य की प्रकृति	स्थिति
<b>1.</b>	<b>ग्राम जल स्वच्छता समितियाँ (वीडब्ल्यूएससी)</b>	
	ग्रामीणों की सक्रिय भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए जल आपूर्ति योजनाओं (डब्ल्यूएसएस) की योजना, निगरानी, कार्यान्वयन और संचालन और रखरखाव के लिए प्रत्येक ग्राम पंचायत में ग्राम पंचायत जल और स्वच्छता समिति (जीपीडब्ल्यूएससी)/ ग्राम जल तथा स्वच्छता समितियाँ (वीडब्ल्यूएससी) की स्थापना एक स्थायी समिति/ उप-समिति के रूप में स्थापित की जानी थी। इस समिति का विलय एनआरएचएम के तहत गठित ग्राम स्वच्छता स्वास्थ्य और पोषण समिति के साथ किया जाना था, ताकि ग्रामीण स्तर पर जल, स्वच्छता और स्वास्थ्य संबंधी मुद्दों का एक साथ निपटारा किया जा सके।	वीडब्ल्यूएससी (जून 2013 में) बनाई गई थी, लेकिन वे योजनाओं के निर्माण में शामिल नहीं थी। विभाग ने (फरवरी 2018 में) उत्तर दिया कि वीडब्ल्यूएससी जुलाई 2016 तक विद्यमान थी और पीआरआई के विघटन के बाद निष्क्रिय हो गई। आगे (जनवरी 2019 में) कहा गया कि हाल ही में पीआरआई चुने गए और वीडब्ल्यूएससी के फिर से गठन की प्रक्रिया जल्द ही शुरू होगी।
<b>2.</b>	<b>ब्लॉक संसाधन केंद्र (बीआरसी)</b>	
	ग्राम पंचायतों, (जीपी) और ग्राम पंचायत जल और स्वच्छता समिति (जीपीडब्ल्यूएससी)/ ग्राम जल तथा स्वच्छता समितियाँ (वीडब्ल्यूएससी) पीढ़ी जागरूकता, प्रेरणा, मोबलाईजेशन, प्रशिक्षण और हैंडहोल्डिंग के संदर्भ में निरंतर सहायता प्रदान करने के लिए ब्लॉक स्तर पर बीआरसी की स्थापना की जानी थी। बीआरसी को डीडब्ल्यूएसएम की विस्तारित डिलीवरी शाखा के सॉफ्टवेयर सहायता तथा जीपी/ जीपीडब्ल्यूएससी/ वीडब्ल्यूएससी के बीच कड़ी के रूप में कार्य करना था।	विभाग ने (फरवरी 2018 में) कहा कि राज्य में पीआरआई के चुनाव होते ही बीआरसी की भूमिका सक्रिय हो जाएगी। आगे कहा गया (जनवरी 2019) कि हाल ही में पीआरआई के लिए चुनाव हुए हैं और विभाग ग्रामीण विकास विभाग के परामर्श से बीआरसी सक्रिय करने की प्रक्रिया में है।
<b>3</b>	<b>जिला जल और स्वच्छता अभियान (डीडब्ल्यूएसएम)</b>	
	जिले में जिला पंचायत/ परिषद या जिला उपायुक्त की देखरेख में कार्य करने के लिए जिला स्तर पर डीडब्ल्यूएसएम का गठन किया जाना था, जहां जिला परिषदों का गठन नहीं किया गया था। जिला जल स्वच्छता योजना को तैयार करना और लागू करना था और जहां पीआरआई गैर-उपलब्ध थे, वैकल्पिक व्यवस्था की जानी थी।	विभाग ने (फरवरी 2018 में) कहा कि डीडब्ल्यूएसएम समितियां बनी हुई हैं, लेकिन उनकी भूमिका सक्रिय नहीं है क्योंकि धन उनके माध्यम से कार्यकारी एजेंसियों को नहीं भेजा जाता है। यह भी कहा गया (जनवरी 2019) कि पीआरआई के गठन के बाद डीडब्ल्यूएसएम ने अब सक्रिय भूमिका निभाई है।
<b>4.</b>	<b>जल तथा स्वच्छता सहायता संस्थान (डब्ल्यूएसएसओ)</b>	
	राज्यों को, जल गुणवत्ता निगरानी और चौकसी (डब्ल्यूक्यूएमएंडएस) यानी जिला जल परीक्षण प्रयोगशालाओं (डीडब्ल्यूटी लैब्स), प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस)/ कम्प्यूटरीकरण, निगरानी और मूल्यांकन (एमएण्डई), सूचना शिक्षा संचार (आईईसी), मानव संसाधन विकास (एचआरडी), संचार और क्षमता विकास इकाइयां (सीसीडीयू), अनुसंधान और विकास (आरएंडडी) आदि के साथ कार्य करने के लिए एसडब्ल्यूएसएम के तहत डब्ल्यूएसएसओ की स्थापना करनी थी। जल और स्वच्छता के लिए सीसीडीयू का डब्ल्यूएसएसओ में विलय किया जाना था।	विभाग ने 2008 में आईईसी और एचआरडी जैसी सहायक गतिविधियों के लिए सीसीडीयू का गठन किया था, लेकिन इसे अभी भी (फरवरी 2018) डब्ल्यूएसएसओ के साथ विलय नहीं किया गया था। जवाब में, विभाग ने (फरवरी 2018 में) सूचित किया कि सीसीडीयू की सभी गतिविधियों को रोक दिया गया था क्योंकि गैर-सरकारी संगठनों (दिसंबर 2017) के चयन को लेकर विवाद था। यह कहा गया था (जनवरी 2019) कि वर्तमान में सीसीडीयू विभिन्न गैर-सरकारी संगठनों के माध्यम से आईईसी एवं संचार और क्षमता विकास गतिविधियों के लिए काम कर रहा है। विभाग द्वारा पानी की गुणवत्ता की निगरानी और चौकसी रखी जाती है।

क्र. सं.	संस्थान तथा कार्य की प्रकृति	स्थिति
5.	<b>राज्य तकनीकी एजेंसी (एसटीए)</b>	
	प्रतिष्ठित तकनीकी संस्थान, राज्य तकनीकी एजेंसियाँ (एसटीए), पीएचई विभाग/ बोर्ड को ग्रामीण जल आपूर्ति योजनाओं के डिजाईन और योजना, हार्डवेयर/ सॉफ्टवेयर परामर्श और क्षेत्र स्तर पर समस्याओं की प्रतिपुष्ट हेतु तकनीकी सहायता प्रदान करने के रूप में नामित थे।	राज्य तकनीकी एजेंसी की स्थापना (फरवरी 2018 तक) नहीं की गई थी और इसकी स्थापना न करने के लिए विभाग ने डिजाईन, जांच तथा गुणवत्ता नियंत्रण निदेशालय जो डिजाईन की गुणवत्ता नियंत्रण और तकनीकी पुनरीक्षण को नियंत्रित करता है की उपलब्धता को न्यायसंगत ठहराया है। यह भी कहा गया (जनवरी 2019) था कि मेगा परियोजनाओं के लिए, विकास आयुक्त निर्माण द्वारा सभी डीपीआर का तकनीकी रूप से पुनरीक्षण किया जाता है।
6.	<b>राज्य स्तरीय योजना स्वीकृति समिति (एसएलएसएससी)</b>	
	राज्य स्तरीय योजना स्वीकृति समिति (एसएलएसएससी) के साथ सचिव पीएचई विभाग/ ग्रामीण जल आपूर्ति विभाग के अध्यक्ष के रूप में, अभियंता प्रमुख, पीएचई/ ग्रामीण जल आपूर्ति विभाग के सदस्य सचिव के रूप में, पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय, भारत सरकार के प्रतिनिधि, केंद्रीय भूजल बोर्ड, राज्य और केंद्रीय जल आयोग/ बोर्ड, राज्य तकनीकी एजेंसी (एसटीए), प्रतिष्ठित राज्य से तकनीकी विशेषज्ञ और/ या राष्ट्रीय संबंधित संस्थान, मुख्य अभियंता, योजना पीएचई विभाग/ ग्रामीण जल आपूर्ति विभाग, निदेशक, जल और स्वच्छता सहायता संगठन और नामित कोई अन्य सदस्य (आवश्यकता आधारित) राज्य सचिव, पीएचई विभाग द्वारा नामित। एसएलएसएससी भारत सरकार के साथ लक्ष्य की वार्षिक कार्य योजना को मंजूरी देने और अंतिम रूप देने के लिए है। एसएलएसएससी को प्रत्यायोजित शक्तियाँ इस शर्त के अंतर्गत हैं कि राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करना था कि गहन निगरानी और मूल्यांकन की समुचित व्यवस्था है। भारत सरकार को नियमित रूप से धनराशि जारी करने में सक्षम बनाने के लिए राज्य सरकार को पूर्ण और समय पर जानकारी प्रस्तुत करना था।	राज्य में पीएचई विभाग के सचिव एसएलएसएससी के अध्यक्ष के रूप में मौजूद थे, जिसने वार्षिक कार्य योजनाओं को मंजूरी दी थी। यद्यपि, कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के उल्लंघन में, राज्य/ केंद्रीय जल आयोगों के किसी सदस्य या डब्ल्यूएसएसओ के निदेशक और एसटीए के प्रतिनिधि को एसएलएसएससी में शामिल नहीं किया गया था। विभाग ने (फरवरी 2018 में) आश्वासन दिया कि भविष्य में अन्य एजेंसियों के प्रतिनिधियों पर भी विचार किया जाएगा।
7.	<b>राज्य जल तथा स्वच्छता मिशन (एसडब्ल्यूएसएम)</b>	
	राज्य को, मुख्य स्वास्थ्य सचिव, के जन स्वास्थ्य यांत्रिकी (पीएचई) विभाग, ग्रामीण विकास (आरडी), पंचायती राज (पीआर), वित्त, स्वास्थ्य, शिक्षा, महिला तथा बाल विकास, जल संसाधन, कृषि, सूचना तथा जन-संपर्क (आईएंडपीआर) एक सदस्य के रूप में, प्रभारी सचिव के साथ मुख्य सचिव/ अपर मुख्य सचिव/ विकास आयुक्त के नेतृत्व में एसडब्ल्यूएसएम (एक सोसायटी के रूप में पंजीकृत) का गठन करना था। पीएचई विभाग का सचिव नोडल सचिव होगा। एसडब्ल्यूएसएम उन गतिविधियों के लिए जिम्मेदार होगा जिनमें नीति मार्गदर्शन, अभिसरण, निगरानी और मूल्यांकन, राज्य सरकार के विभिन्न विभागों के साथ समन्वय करना और कार्यक्रम और सहायता निधि के लेखाओं को बनाए रखना शामिल है। एसडब्ल्यूएसएम को हर साल कम से कम दो बैठकें बुलानी होती हैं।	एसडब्ल्यूएसएम के मुख्य सचिव राज्य में इसके अध्यक्ष के रूप में मौजूद थे। यद्यपि, आवश्यक दस बैठकों के विपरीत, 2013-18 के दौरान केवल एक बैठक (दिसंबर 2013) हुई थी और विभाग ने कोरम की पूर्ण अनुपलब्धता के लिए इसे जिम्मेदार ठहराया था।

(स्रोत: संयुक्त निदेशक, योजना, जम्मू और कश्मीर द्वारा प्रदत्त सूचना)

### 2.1.6.2 योजनाएं तैयार करना

कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा-14 में राज्य सरकार द्वारा एक व्यापक पंचवर्षीय पंचायत जल स्वच्छता कार्य योजना (सीडब्ल्यूएसएपी) और उस पर आधारित उप-लक्ष्यों को तैयार करके विस्तृत लक्ष्य के निर्धारण की परिकल्पना की गई है और प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए भारत सरकार के साथ आपसी परामर्श से कार्यक्रम को एक निश्चित दिशा देने और इसकी लक्ष्य प्राप्ति की दिशा में नियमित निगरानी सुनिश्चित करने के लिए प्राथमिकताएं तय की जाएगी।

योजना को ग्राम जल स्वच्छता योजनाओं (वीडब्ल्यूएसपी) से तैयार किया जाना था और फिर संबंधित डिवीजनों द्वारा समेकित किया जाना था और अंत में एसएलएसएससी द्वारा अनुमोदन के लिए एसडब्ल्यूएसएम द्वारा राज्य स्तर पर तैयार किया जाना था।

यह देखा गया कि पांच साल के सीडब्ल्यूएसएपी (फरवरी 2018 तक) तैयार नहीं किए गए थे। हालांकि, वार्षिक कार्य योजनाएं ग्राम प्रतिनिधियों/ पीआरआई की भागीदारी के बिना डिवीजन के स्तर पर तैयार की गई थीं और प्रशासनिक विभाग द्वारा एसडब्ल्यूएसएम को शामिल किये बिना समेकित की गई थी।

विभाग ने (फरवरी 2018 में) स्वीकार किया कि पाँच वर्ष की व्यापक योजनाएँ तैयार नहीं की गईं, और वीडब्ल्यूएससी/ डीडब्ल्यूएसएम को शामिल किए बिना विभागीय स्तर पर वार्षिक कार्य योजनाएँ तैयार की गईं और एसएलएसएससी में चर्चा की गई। यह कहा गया (जनवरी 2019) था कि चूंकि पीआरआई का चयन पूरा हो चुका है, इसलिए मुख्य अभियंताओं को एनआरडीडब्ल्यूपी के कार्यान्वयन में वीडब्ल्यूएससी की भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए कहा जाएगा। इस प्रकार, कार्यक्रम दिशानिर्देशों के अनुसार सीडब्ल्यूएसएपी तैयार नहीं कर पाने के कारण अंततः ग्रामीण आबादी को सुरक्षित पेयजल उपलब्ध कराने के लक्ष्यों को अंतिम रूप देने के लिए राज्य द्वारा व्यापक लक्ष्य की स्थापना प्रभावित हुई।

### 2.1.6.3 जलापूर्ति योजनाओं का पुनरीक्षण

राज्य ने जम्मू और कश्मीर जल संसाधन (विनियमन और प्रबंधन) अधिनियम, 2010 को (जनवरी 2011 में) लागू किया, जिसमें परिकल्पित किया गया कि पीएचई विभाग द्वारा ली गई जलापूर्ति योजनाओं के क्रियान्वयन से पहले जम्मू कश्मीर राज्य जल संसाधन नियामक प्राधिकरण (जेकेएसडब्ल्यूआरआरए) द्वारा पुनरीक्षण किया जाए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2013-18 के दौरान, पीएचई विभाग द्वारा तय कार्यक्रमों के तहत क्रियान्वित की गई 247 नई योजनाओं में से, केवल

53 (21 प्रतिशत) को जेकेएसडब्ल्यूआरआरए को संदर्भित किया गया था, जिसके विपरीत पाँच योजनाओं को मंजूरी दी गई थी और 48 योजनाओं को डीपीआर संलग्न जांच सूची, स्रोत की जानकारी, उपलब्ध पानी की गुणवत्ता, सुरक्षा और पर्यावरण के उपायों में कमियों के कारण लौटा दिया गया था। विभाग ने कमियों को दूर करने की अपेक्षा, जेकेएसडब्ल्यूआरआरए से अनुमोदन लिए बिना सभी योजनाओं को क्रियान्वित किया। इन 48 डब्ल्यूएसएस में से, 40 नमूना डिवीजनों में थी और जो मार्च 2018 के अंत तक चल रहे थी।

विभाग ने (जनवरी 2018 में) कहा कि संबंधित मुख्य अभियंताओं को सभी नई योजनाओं को उनके वास्तविक क्रियान्वयन से पहले जेकेएसडब्ल्यूआरआरए द्वारा पुनरीक्षण के लिए आगे प्रेषित करने के लिए कहा जाएगा। सचिव, जेकेएसडब्ल्यूआरआरए ने (अप्रैल 2019 में) कहा कि अक्टूबर 2015 से नवंबर 2017 के बीच कोई प्राधिकारी नहीं था और उस अवधि से संबंधित योजनाओं के लिए इकाईयों को निर्देश दिया गया था कि एक विशेष मामले के रूप में एक उपयुक्त कैबिनेट के माध्यम से सरकार से संपर्क कर एकल अपवाद के रूप में अनुमोदित कर दिया जाए। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि क्रियान्वयन डिवीजनों को निर्देश दिया जाएगा कि 2018-19 से जेकेएसडब्ल्यूआरआरए द्वारा पुनरीक्षण के बिना एनआरडीडब्ल्यूपी के तहत कोई भी योजना न ली जाए।

### 2.1.7 वित्तीय प्रबंधन

कार्यक्रम दिशानिर्देशों का पैरा 9.3 (ii) कवरेज, पानी की गुणवत्ता, संचालन और रखरखाव लागत जैसी कुछ गतिविधियों पर भारत सरकार से 90 प्रतिशत वित्त पोषण की प्राप्ति के लिए प्रावधान करता है। भारत सरकार को स्थिरता, डीडीपी क्षेत्रों, सहायक गतिविधियों और डब्ल्यूक्यूएमएंडएस जैसे घटकों पर 100 प्रतिशत धन उपलब्ध कराना था। भारत सरकार ने 2013-14 तक एसडब्ल्यूएसएम को सीधे और उसके बाद राज्य के बजट के माध्यम से धन जारी किया। 2013-18 के दौरान कार्यक्रम और व्यय के तहत भारत सरकार/ राज्य द्वारा जारी की गई धनराशि की स्थिति नीचे दी गई तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका-2.1.2: निधि प्रवाह

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आदि शेष	जारी की गई निधि		ब्याज	कुल उपलब्धता	व्यय (कुल उपलब्धता के प्रतिशत के रूप में)	अंत शेष
		केन्द्रीय हिस्सा	राज्य का हिस्सा				
2013-14	115.92 <sup>10</sup>	414.82	59.55	0.00	590.29	537.57 (91)	52.72
2014-15	54.73	474.41	53.83	7.13	590.10	513.46 (87)	76.64
2015-16	76.64	192.12	45.46	2.60	316.82	270.91 (86)	45.91
2016-17	45.91	225.14	56.85	0.00	327.90	286.18 (87)	41.72
2017-18	47.05	325.33	51.02	0.00	423.40	396.79 (94)	26.61
<b>कुल</b>		<b>1,631.82</b>	<b>266.71</b>	<b>9.73</b>		<b>2,004.91</b>	

(स्रोत: प्रशासनिक विभाग के वित्तीय विवरण)

2013-14 से 2017-18 के दौरान निधि का उपयोग 86 और 94 प्रतिशत के बीच रहा।

विगत वर्षों के अंतशेष, की तुलना में 1 अप्रैल 2014 और 1 अप्रैल 2017 को आदि शेष में ₹2.01 करोड़ और ₹5.33 करोड़ का अंतर था, जो विभाग द्वारा एनआरडीडब्ल्यूपी निधि पर विभिन्न डिवीजनों से प्राप्त ब्याज के साथ-साथ बैंक के साथ पुनः मिलान के बाद ब्याज राशि को शामिल करने के कारण था।

2014-17 के दौरान भारत सरकार द्वारा आवंटित धनराशि ₹474.41 करोड़ (2014-15) से ₹192.12 करोड़ (2015-16) और ₹225.14 करोड़ (2016-17) घटती प्रवृत्ति की थी। 2017-18 के आरंभ में, 873 चल रही जलापूर्ति योजनाओं को पूरा करने के लिए आवश्यक राशि ₹1,586.47 करोड़ थी, जिसके विपरीत केवल ₹281.45 करोड़<sup>11</sup> प्रदान किए गए थे और शेष ₹1,305.02 करोड़ जारी नहीं किए गए, जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया है।

<sup>10</sup> विभाग द्वारा सूचित मार्च 2013 तक अंतशेष जो 2014 के सीएजी प्रतिवेदन संख्या 2 के पैरा 2.2.8 में परिलक्षित हुआ, वह ₹137.23 करोड़ था। हालाँकि, विभाग ने अब सूचित किया है कि 1 अप्रैल 2013 को शेष राशि ₹115.92 करोड़ है। बदलाव के कारण (जनवरी 2019 तक) प्रतीक्षित थे

<sup>11</sup> ₹277.23 करोड़ की अल्प फंडिंग योजनाओं और ₹4.22 करोड़ की वित्तीय रूप से पूर्ण परंतु शुरू नहीं की गई योजनाओं को शामिल किया गया

तालिका-2.1.3: अपूर्ण योजनाओं में निधि आवश्यकता दर्शाने वाला विवरण

(₹ लाख में)

शुरूआत होने का वर्ष	मार्च 2017 के अंत तक अधूरी डब्ल्यूएसएस				अल्प वित्तपोषण प्रदान किया (2017-18)			शून्य वित्तपोषण		वित्तीय रूप से पूर्ण लेकिन शुरू नहीं की गई	
	योजनाओं की संख्या	अनुमानित लागत	संचयी व्यय मार्च 2017	1 अप्रैल 2017 तक अपेक्षित शेष लागत	योजनाओं की संख्या	अपेक्षित निधि	जारी की गई निधि	योजनाओं की संख्या	अपेक्षित निधि	योजनाओं की संख्या	2017-18 के दौरान जारी निधि
2000-01	1	369.80	240.12	129.68	1	129.68	28.00	0	0	0	0
2002-03	1	466.51	142.32	324.19	1	324.19	93.71	0	0	0	0
2003-04	22	7,007.13	4,253.59	2,753.54	19	2,735.69	484.49	2	0.92	1	16.93
2004-05	1	299.13	2.00	297.13	1	297.13	15.25	0	0	0	0
2005-06	3	699.23	401.96	297.27	3	297.27	76.36	0	0	0	0
2006-07	58	16,748.70	10,087.37	6,661.33	53	6,615.53	1,654.78	1	0.23	4	45.57
2007-08	33	13,158.61	5,242.70	7,915.91	31	7,873.89	1,171.70	0	0	2	42.02
2008-09	29	8,786.20	3,996.96	4,789.24	21	4,286.41	1,005.80	4	491.15	4	11.68
2009-10	39	9,544.91	4,140.13	5,404.78	34	5,177.61	934.70	2	202.50	3	24.67
2010-11	62	12,544.32	6,017.16	6,527.16	58	6,389.98	1,429.03	4	137.18	0	0
2011-12	211	49,754.65	17,115.51	32,639.14	205	32,564.26	6,270.61	4	1.02	2	73.86
2012-13	234	63,330.39	14,527.24	48,803.15	227	48,413.82	8,113.33	5	182.26	2	207.07
2013-14	154	45,921.90	8,104.99	37,816.91	153	37,805.66	5,315.52	1	11.25	0	0
2014-15	15	5,696.97	1,648.80	4,048.17	15	4,048.17	1,046.64	0	0	0	0
2015-16	10	509.59	270.35	239.24	10	239.24	83.01	0	0	0	0
<b>कुल</b>	<b>873</b>	<b>2,34,838.04</b>	<b>76,191.20</b>	<b>1,58,646.84</b>	<b>832</b>	<b>15,71,98.53</b>	<b>27,722.93</b>	<b>23</b>	<b>1,026.51</b>	<b>18</b>	<b>421.80</b>

(स्रोत: जम्मू और कश्मीर प्रांत के दो मुख्य अभियन्ताओं द्वारा प्रदत्त सूचना)

जैसा कि तालिका से देखा जा सकता है, 2000-01 से 2015-16 के दौरान ₹2,348.38 करोड़ की अनुमानित लागत पर क्रियान्वित की जाने वाली 873 जलापूर्ति योजनाएं अल्प निधि प्रदान करने (832)/ निधि प्रदान न करने (23) के कारण मार्च 2018 तक अधूरी रही। 18 योजनाओं के संबंध में, हालांकि संपूर्ण धनराशि जारी कर दी गई थी और योजनाओं को वित्तीय रूप से पूरा दिखाया गया, लेकिन अभी तक विभाग द्वारा शुरू नहीं की गई थी।

वित्तीय बाधाओं और संसाधन विवाद, संशोधित डीपीआर को अंतिम रूप न देने, वन विभाग से मंजूरी प्राप्त न करने, भूमि विवाद आदि जैसे के कारण योजनाओं को पूरा नहीं किया जा सका है जैसा कि विस्तृत जांच हेतु लिए गए मामलों के संबंध में पैरा संख्या 2.1.8.10 में टिप्पणी की गई है।

**2.1.7.1 निधि की प्राप्ति और जारी करने की निगरानी के रिकार्ड अनुरक्षित न करना**

योजना दिशानिर्देशों का पैरा 16.9 यह प्रावधान करता है कि लेखांकन प्रणाली राज्य द्वारा अपनाई गई उत्तम तरीके से स्थापित लोक निर्माण लेखांकन प्रणाली पर आधारित होगी। इसलिए, निधि के उचित लेखांकन के लिए, प्रशासनिक विभाग/

एसडब्ल्यूएसएम और मुख्य अभियंताओं द्वारा जारी की गई निधि (केंद्र के हिस्से/राज्य के हिस्से) का विवरण रखना आवश्यक था, जिससे प्राप्तियों और निधियों की उपलब्धता और जारी होने की सच्ची और सही स्थिति का पता लगाया जा सके।

हालाँकि, यह देखा गया (अगस्त 2018) था कि, निधि प्राप्ति और आगे जारी करने के लिए न तो प्रशासनिक विभाग/ एसडब्ल्यूएसएम द्वारा और न ही मुख्य अभियंताओं द्वारा, कैश बुक का रखरखाव किया था जिसके कारण योजना के अंतर्गत प्राप्तियों और जारी धनराशि की स्थिति का पता लगाना मुश्किल था।

विभाग ने (फरवरी 2018 में) उत्तर दिया कि चूंकि एकीकृत प्रबंधन सूचना प्रणाली (आईएमआईएस) के माध्यम से जारी धनराशि को ऑनलाइन देखा गया था, इस प्रकार कैश बुक का रखरखाव नहीं किया गया था; हालाँकि, यह आश्वासन दिया गया था कि अब से उसे बनाए रखा जाएगा। (जनवरी 2019) में सरकार ने कहा कि 2018-19 से लेखों को ठीक से रखा जा रहा है और पुराने रिकॉर्ड महालेखाकार (एएंडई) और बैंक के साथ मिलान के बाद तैयार किए जाएंगे।

### 2.1.7.2 राज्य सरकार द्वारा भारत सरकार की निधियों को जारी करने में विलंब

योजना के दिशानिर्देशों का पैरा 17 (एस) राज्य को केंद्रीय आवंटन की पूरी राशि को एजेंसियों के लिए अपने हिस्से के अनुसार बिना किसी भी विलंब के मामले में इसकी प्राप्ति के 15 दिनों के भीतर जारी करने का प्रावधान करता है। इसके अलावा, निधि जारी करने के लिए भारत सरकार के स्वीकृत आदेशों के साथ संलग्न शर्तों के अनुसार, राज्य को निर्देशित किया गया था कि निर्धारित अवधि से अधिक विलंब की स्थिति में 12 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से पैनल ब्याज संबंधित क्रियान्वयन एजेंसियों को निधि की मूल राशि के साथ हस्तांतरित किया जाए। निधि को विलंब से जारी करने की स्थिति को नीचे दी गई तालिका में दर्शाया गया है।

तालिका-2.1.4: निधि को जारी करने में विलंब का विवरण

(₹ लाख में)

वर्ष	भारत सरकार से वित्त विभाग को प्राप्त	एसडब्ल्यूएसएम को जारी की गई	रोकी गई राशि	निधि जारी करने में विलंब		
	राशि	राशि	राशि	राशि	दिनों में विलंब	प्रति वर्ष 12 प्रतिशत की दर से वित्त विभाग द्वारा देय ब्याज
2014-15	47,440.94	45,440.94	2,000.00	44,460.22	7 से 34	2
2015-16	19,211.61	20,981.39	230.22	20,981.39	14 से 67	279.50
2016-17	22,513.56	22,694.43	49.35	21,745.22	10 से 33	116.91
<b>कुल</b>				<b>87,186.83</b>		<b>821.65</b>

(स्रोत: प्रशासनिक विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

रिकार्डों की (फरवरी 2018 में) जांच से पता चला कि भारत सरकार द्वारा दो किश्तों में (जुलाई और अक्टूबर 2015) ₹49.35 लाख की राशि जारी की गई थी, लेकिन राज्य वित्त विभाग द्वारा एसडब्ल्यूएसएम को केंद्रीय हिस्सा फरवरी 2018 तक जारी नहीं किया गया था। इसके अलावा, 2014-17 के दौरान एसडब्ल्यूएसएम/ प्रशासनिक विभागों को राज्य वित्त विभाग (एफडी) द्वारा प्राप्त ₹871.87 करोड़ की राशि को जारी करने में 7 से 67 दिनों के बीच की देरी हुई। लेखापरीक्षा में पता चला कि वित्त विभाग द्वारा निधि (2014-17 के दौरान) को रोकने के कारण ₹8.22 करोड़ का पैनाल ब्याज, लागू करने वाली एजेंसियों को हस्तांतरित नहीं किया गया (दिसंबर 2018) था। पीएचई विभाग/ एसडब्ल्यूएसएम ने न तो वित्त विभाग के साथ निधि को रोकने का मुद्दा उठाया था और न ही इस कारण हुए विलंब के लिए किसी ब्याज का दावा किया था।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने के बाद, सहायक निदेशक, नियोजन ने (दिसंबर 2018 में) कहा कि ब्याज के मामले को राज्य के वित्त विभाग के साथ उठाया गया है। सरकार ने कहा (जनवरी 2019) कि कुछ मामलों में देरी प्रक्रियागत रुकावटों के कारण हुई थी और वित्त विभाग के साथ बैठकों में इस पर चर्चा की जाएगी।

### 2.1.7.3 राज्य का कम हिस्सा जारी किया जाना

प्रशासनिक विभाग/ एसडब्ल्यूएसएम द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार, राज्य सरकार ने 2013-18 के दौरान एनआरडीडब्ल्यूपी के तहत ₹1,631.82 करोड़ का केंद्रीय हिस्सा और ₹266.71 करोड़ का राज्य हिस्सा जारी किया। शीर्ष स्तर पर राज्य का देय हिस्सा लेखों के रखरखाव न होने के कारण नहीं निकाला जा सका। दो मुख्य अभियंता कार्यालयों में, यह देखा गया कि 2013-18 के दौरान केंद्रीय हिस्से के रूप में प्राप्त ₹1,346.78 करोड़<sup>12</sup> की राशि के प्रति, अनुपातिक रूप में राज्य का हिस्सा ₹149.64 करोड़ बनता था। हालांकि, दो मुख्य अभियंताओं द्वारा केवल ₹121.86 करोड़ प्राप्त किए गए थे, परिणामस्वरूप राज्य स्तर पर ₹27.78 करोड़ कम जारी किए गए। 18 में से 12 नमूना जांच डिवीजनों में, देय ₹41.28<sup>13</sup> करोड़

<sup>12</sup> योजना के घटकों के लिए भारत सरकार द्वारा 90 प्रतिशत और राज्य की 10 प्रतिशत धनराशि शामिल है

<sup>13</sup> (i) सिटी-I जम्मू: ₹0.97 करोड़; (ii) सिटी-II जम्मू: ₹0.53 करोड़; (iii) ग्रामीण जम्मू: ₹3.84 करोड़; (iv) अखनूर: ₹4.45 करोड़; (v); कठुआ: ₹4.20 करोड़; (vi) राजौरी: ₹1.66 करोड़; (vii) नौशेरा: ₹4.59 करोड़; (viii) बारामूला: ₹3.87 करोड़; (ix) सोपोर: ₹3.82 करोड़; (x) बिजेबेहरा: ₹3.07 करोड़; (xi) अवन्तिपुरा: ₹1.85 करोड़ तथा (xii) पुलवामा: ₹8.43 करोड़



की राज्य हिस्सेदारी के प्रति, इन डिवीजनों द्वारा केवल ₹2.28 करोड़<sup>14</sup> प्राप्त किए गए थे, जिसके परिणामस्वरूप ₹39 करोड़ कम जारी किए गए।

मुख्य अभियंता, जम्मू के रिकॉर्ड की लेखापरीक्षा जांच से पता चला है कि 2013-16 की अवधि के दौरान विभाग द्वारा दर्शाए गए एनआरडीडब्ल्यूपी के तहत राज्य के हिस्से के अनुसार ₹9.85 करोड़,<sup>15</sup> राज्य के पूंजीगत व्यय (कैपेक्स) बजट के प्रति वित्तीय वर्ष 2013-14 से 2015-16 के लिए राज्य के हिस्से के रूप में सरकार द्वारा जारी किए गए। इन निधियों का उपयोग अनुमोदित एनआरडीडब्ल्यूपी योजना के प्रति नहीं किया गया था और जैसा कि भारत सरकार द्वारा जारी किए गए केंद्रीय हिस्से के प्रति राज्य के हिस्से का मिलान नहीं किया जा सकता। मुख्य अभियंता, जम्मू ने (अगस्त 2018 में) बताया कि हैंड पंपों की ड्रिलिंग के लिए उपयोग किए जाने वाले कैपेक्स बजट को राज्य के हिस्से के रूप में प्रयोग किया गया था। यह भी कहा गया कि 2016 के बाद से, राज्य के समान हिस्से के प्रति उससे 10 प्रतिशत से अधिक प्राप्त हुआ है, जिससे चल रही विभिन्न योजनाओं को प्रोत्साहन मिला है। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि कुछ अवधि के दौरान राज्य के हिस्से को जारी करने में कमी संसाधन की कमी के कारण थी; हालांकि, अब बजटीय आवंटन के अनुसार, अनुपातिक हिस्सेदारी जारी की जा रही है।

**सिफारिश:** सरकार, भारत सरकार से प्राप्त निधि को समय पर जारी करना सुनिश्चित कर सकती है और क्रियान्वयन एजेंसियों को राज्य का अनुपातिक हिस्सा भी जारी कर सकती है।

#### 2.1.7.4 व्यय न किये जाने के कारण केंद्रीय सहायता जारी न करना

योजना दिशानिर्देशों के पैरा 17 में कहा गया है कि वित्तीय वर्ष की शुरुआत में, विभिन्न घटकों के अंतर्गत आवंटन को भारत सरकार द्वारा राज्यों को सूचित किया जाएगा। राज्यों को घटकों को उस सीमा तक इंगित करना आवश्यक होगा, जिस सीमा तक वे धन का लाभ उठाना चाहते हैं। हालांकि, एक बार आवंटन हो जाने के बाद, राज्यों के पास उपलब्ध आदि शेष को ध्यान में रखते हुए योजना निधि के अंतर्गत आवंटन के 50 प्रतिशत की पहली किस्त जारी की जाएगी। सहायता निधि जो 100 प्रतिशत सहायता अनुदान है, उसे भी दो किस्तों में जारी किया जाएगा। पिछले वर्ष में जारी 10 प्रतिशत से अधिक की शेष राशि को पहली किस्त में जमा किया जाएगा। पहली किस्त का शेष, उपलब्ध धन के 60 प्रतिशत के उपयोग किये जाने पर जारी किया जाएगा।

<sup>14</sup> (i) सिटी-I जम्मू: शून्य; (ii) सिटी-II जम्मू: शून्य; (iii) ग्रामीण जम्मू: शून्य; (iv) अखनूर: शून्य (v) कठुआ: शून्य; (vi) राजौरी: शून्य; (vii) नौशेरा: ₹1.30 करोड़; (viii) बारामूला: ₹0.28 करोड़; (ix) सोपोर: शून्य; (x) बिजेबेहरा: ₹0.70 करोड़; (xi) अवंतिपुरा: शून्य तथा (xii) पुलवामा: शून्य

<sup>15</sup> 2013-14: ₹3.35 करोड़; 2014-15: ₹3.25 करोड़ तथा 2015-16: ₹3.25 करोड़

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पिछले वर्ष जारी दस प्रतिशत से अधिक का आदि शेष केवल सहायक गतिविधि और डब्ल्यूक्यूएमएंडएस घटकों के तहत 2012-13 से 2016-17 के दौरान था और प्रत्येक वर्ष के अंत में जारी निधि का व्यय न किया गया बकाया 26 से 96 प्रतिशत के बीच में था।

सहायक गतिविधि (₹89.52 करोड़) और डब्ल्यूक्यूएमएंडएस (₹53.71 करोड़) घटकों के लिए ₹143.23 करोड़ के आवंटन के प्रति, भारत सरकार ने 2013-14 से 2016-17 के दौरान केवल ₹48.94 करोड़ जारी किए और कम व्यय होने के कारण ₹94.29 करोड़ जारी नहीं किए।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीएचई विभाग ने (फरवरी 2018 में) कहा कि चूंकि मामला विचाराधीन होने के कारण गतिविधियों को रोक दिया गया था, इस प्रकार इन शीर्षों के तहत कम व्यय के कारण कम निधि जारी की गई। हालांकि, सहायक निदेशक (नियोजन) पीएचई विभाग ने (दिसंबर 2018 में) कहा कि गैर-सरकारी संगठनों द्वारा क्षेत्रों के आवंटन के संबंध में विभिन्न अभ्यावेदन के कारण प्रशासनिक विभाग द्वारा कुछ समय के लिए गतिविधियों को रोक दिया गया था और गैर-सरकारी संगठनों के विनियोजन नहीं होने के कारण उसमें कमी थी। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि संचार और क्षमता विकास इकाई (सीसीडीयू) जो अब सक्रिय हो गए हैं, द्वारा गैर-सरकारी संगठनों के माध्यम से सहायक गतिविधियों का निष्पादन न किए जाने के कारण, व्यय न की गई शेष राशि को उपलब्धता के स्तर तक व्यय किया जाएगा।

#### 2.1.7.5 व्यय की गलत रिपोर्टिंग करना

मुख्य अभियंता (पीएचई) जम्मू के कार्यालय में उपलब्ध वार्षिक भौतिक और वित्तीय विवरणों की तुलना से पता चलता है कि (तीन नमूना डिवीजनों सहित) 10 पीएचई डिवीजनों<sup>16</sup> में निष्पादित 28 जल आपूर्ति योजनाओं में संचयी व्यय को बाद के वर्षों में एसडब्ल्यूएसएम के लिए गलत व्यय के रूप में दर्शाते हुए कम बताया गया था। संचयी शेष की गलत रिपोर्टिंग के परिणामस्वरूप इन योजनाओं की अनुमानित लागत के प्रति, ₹1.10 करोड़ अधिक जारी किए गए। 28 योजनाओं में से, नौ योजनाओं<sup>17</sup> को ₹35.94 लाख की अतिरिक्त लागत के साथ पूरा किया गया था। हालांकि अनुमानों से अधिक, शेष 19 योजनाओं पर ₹74 लाख खर्च किए गए थे, फिर भी योजनाएं वास्तविक रूप से (मार्च 2018 तक) अधूरी थीं ।

<sup>16</sup> (i) सिटी-II जम्मू:1; (ii) कठुआ:13; (iii) उधमपुर:2; (iv) रियासी:1; (v) माहोर:1; (vi) रामबन:06; (vii) किशतवाड़:1; (viii) डोडा: 1; (ix) गंदोह: 1 और (x) नौशेरा: 1

<sup>17</sup> (i) डब्ल्यूएसएस डोमर (ii) डब्ल्यूएसएस न्याली (धामलर), (iii) डब्ल्यूएसएस खालेद, (iv) डब्ल्यूएसएस भुलेरियां, (v) डब्ल्यूएसएस चिल्ला, (vi) डब्ल्यू एसएस बंगाकोट, (vii) डब्ल्यूएसएस सवानी, (viii) डब्ल्यूएसएस चंद्रकोट फेज़-II और (ix) डब्ल्यूएसएस बरयारी, संगलदान

मुख्य अभियंता पीएचई, जम्मू ने (जनवरी 2019 में) कहा कि विभिन्न डिवीजनों द्वारा आईएमआईएस पर व्यय के दोहरे अपलोडिंग के कारण अतिरिक्त व्यय हो सकता है जो कि एक बार भारत सरकार को सूचित करने के बाद सुधारा नहीं जा सकता। उत्तर तर्कसंगत नहीं है, क्योंकि विभाग द्वारा अतिरिक्त व्यय के कारणों की जांच नहीं की गई थी और आईएमआईएस में व्यय की सही रिपोर्टिंग सुनिश्चित करने के लिए मामले को सुधारने के लिए भारत सरकार के साथ नहीं लिया गया था। (जनवरी 2019) में सरकार ने कहा कि मुख्य अभियंता पीएचई जम्मू से व्यय की गलत रिपोर्टिंग के बारे में विस्तृत जवाब मांगा जा रहा है। वर्तमान तिथि (सितंबर 2019) तक विभाग द्वारा कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया है।

#### 2.1.7.6 प्रोत्साहन राशि प्राप्त न करना

कार्यक्रम दिशानिर्देशों का पैरा 9.6 राज्यों को सुधार लाने और पीने वाले जल की आपूर्ति के विकेन्द्रीकरण, ग्रामीण जल आपूर्ति योजनाओं (डब्ल्यूएसएस) के प्रबंधन, संचालन और रखरखाव के लिए ग्राम पंचायतों/ ग्रामीण आबादी को प्रोत्साहित करने हेतु राज्यों को धन के आवंटन में 10 प्रतिशत वरीयता प्रदान करने का प्रावधान करता है।

विभाग ने न तो डब्ल्यूएसएस के वास्तविक कार्यों को पीआरआई को हस्तांतरित किया और न ही पंचायत राज संस्थानों (पीआरआई) को वित्तीय शक्तियां प्रदान की थीं, जिसके परिणामस्वरूप 2012-15 के दौरान जारी किए गए ₹145.55 करोड़ पर राज्य 10 प्रतिशत प्रोत्साहन<sup>18</sup> राशि का लाभ नहीं उठा सका।

प्रशासनिक विभाग ने योजनाओं को लेने के लिए पीआरआई की लचर प्रतिक्रिया को पूर्ण जलापूर्ति योजनाओं को न संभालने के लिए जिम्मेदार ठहराया (सितंबर 2018)। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि जैसे ही वित्तीय शक्तियां पीआरआई को प्रदान की जाएगी, प्रोत्साहन के लिए, दावा किया जाएगा। सितंबर 2019 तक उन्हें सौंपा नहीं गया था।

#### 2.1.7.7 बैंक-ब्याज का लेखा-जोखा

कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 16 (10) में यह प्रावधान है कि एनआरडीडब्ल्यूपी निधि पर अर्जित ब्याज को कार्यक्रम की निधि में शामिल किया जाएगा और संबंधित वर्ष के उपयोग प्रमाणपत्र में उल्लेख किया जाएगा।

<sup>18</sup> ₹1,455.48 करोड़ जो 2012-15 (2012-13: ₹566.25 करोड़; 2013-14: ₹414.82 करोड़ तथा 2014-15: ₹474.41 करोड़) के दौरान जारी हुए थे इसका 10 प्रतिशत = ₹145.55 करोड़

प्रशासनिक विभाग और छह<sup>19</sup> नमूना डिवीजनों के रिकॉर्ड की जांच से पता चला है कि 2013-14 से 2017-18 के दौरान कुल उपलब्ध निधि में से, कार्यक्रम और सहायक निधियों पर अर्जित ₹1.74 करोड़<sup>20</sup> का अर्जित ब्याज लेखाबही/ खातों में लेखाबद्ध नहीं था। जबकि विभागीय अधिकारियों ने (मार्च/ जुलाई 2018 में) भविष्य में कार्यक्रम की प्रगति रिपोर्ट में ब्याज को शामिल करने का आश्वासन दिया, प्रशासनिक विभाग ने (फरवरी 2018 में) सूचित किया कि ब्याज को उपयोगिता प्रमाणपत्र में लेखाबद्ध किया गया है। तथ्य यह है कि इन वर्षों के दौरान, कार्यक्रम के तहत निधि जारी करने के लिए राज्य के साथ उपलब्ध निधि को ध्यान में रखने हुए, भारत सरकार को अर्जित ब्याज के बारे में वास्तव में सही ढंग से सूचित नहीं किया गया था। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि एनआरडीडब्ल्यूपी (नवंबर 2017) के पुनर्गठन के बाद वर्षों से अर्जित ब्याज को लेखाबद्ध किया गया है और वर्तमान में सनदी लेखाकार द्वारा लेखापरीक्षा की जा रही है।

## 2.1.8 कार्यक्रम का क्रियान्वयन

### 2.1.8.1 बस्तियों का कवरेज

कार्यक्रम दिशानिर्देश के पैरा 14(क) में प्रावधान है कि वार्षिक कार्य योजनाओं में निम्नलिखित पहलुओं को इंगित करना चाहिए:

- वर्ष के लिए शून्य प्रतिशत, 0-25 प्रतिशत, 50-75 प्रतिशत और 75-100 प्रतिशत जल आपूर्ति वाले आवास और वे आवास जहाँ पर पेयजल की गुणवत्ता प्रभावित हुई थी, को कवर करने का लक्ष्य।
- 0-25 प्रतिशत और 25-50 प्रतिशत आबादी वाली बस्तियों को कवर करने हेतु प्राथमिकता दी जानी थी।
- अधूरे कामों को नए काम पर प्राथमिकता दी जाएगी। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि शुरु किए गए कार्यों को अनुसूची के अनुसार पूरा किया जाए और क्रियान्वयन में कोई देरी न हो, ताकि लागत में वृद्धि न हो और सृजित परिसंपत्ति उपयोग किए बिना ही रह जाए। 2013-14 से 2017-18 के दौरान स्वच्छ पेयजल उपलब्ध कराने के लिए आवासों को कवर करने का लक्ष्य और उपलब्धियां तालिका-2.1.5 और चार्ट 2.1.3 में दर्शाई गई हैं।

<sup>19</sup> (i) प्रशासनिक विभाग: ₹116.42 लाख; (ii) सिटी-I जम्मू: ₹4.70 लाख; (iii) सिटी-II जम्मू: ₹2.58 लाख; (iv) कठुआ: ₹17.06 लाख; (v) लेह: ₹25.84 लाख; (vi) राजौरी: ₹3.29 लाख; (vii) ग्रामीण जम्मू: ₹4.35 लाख

<sup>20</sup> 2013-14: ₹34.32 लाख; 2014-15: ₹9.33 लाख; 2015-16: ₹59.35 लाख; 2016-17: ₹60.91 लाख; 2017-18: ₹10.33 लाख

तालिका- 2.1.5: स्वच्छ पेयजल के लिए आवासों को कवर करने का लक्ष्य और उपलब्धियां

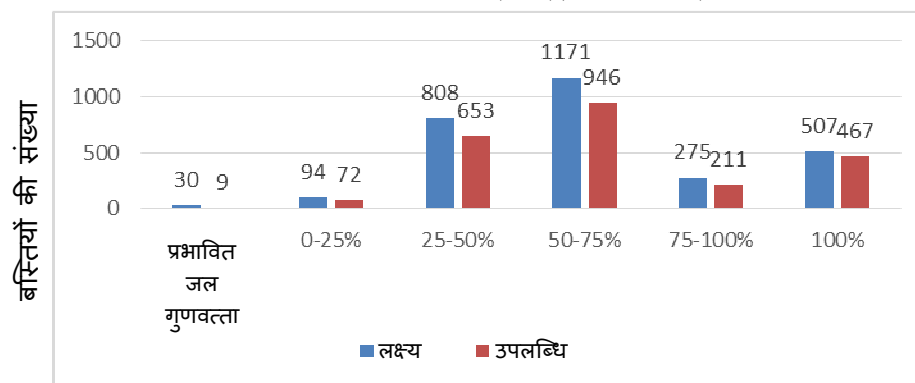
वर्ष	कवर नहीं की हुई और आंशिक रूप से <sup>21</sup> कवर की गई बस्तियाँ (यू एंड पीसीएच)	आबादी को कवर करने के साथ स्वच्छ पेय जल उपलब्ध करवाने के लिए बस्तियों की संख्या												कुल योग	
		जल गुणवत्ता प्रभावित बस्तियाँ		0 और <25 प्रतिशत		25 और <50 प्रतिशत		50 और <75 प्रतिशत		75 और <100 प्रतिशत		कवरेज 100 प्रतिशत		लक्ष्य (यूएंडपीसीएच का प्रतिशत)	उपलब्धि
		लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि		
2013-14	15613	0	0	27	19	503	412	69	53	82	81	282	336	963 (6)	901
2014-15	15798	10	2	32	30	147	124	448	380	75	44	91	62	803 (5)	642
2015-16	15798	4	3	12	7	54	30	216	153	48	27	39	13	373 (2)	233
2016-17	15958	4	3	14	9	52	35	226	156	41	30	54	27	391 (2)	260
2017-18	15958	12	1	9	7	52	52	212	204	29	29	41	29	355 (2)	322
<b>कुल</b>		<b>30</b>	<b>9</b>	<b>94</b>	<b>72</b>	<b>808</b>	<b>653</b>	<b>1,171</b>	<b>946</b>	<b>275</b>	<b>211</b>	<b>507</b>	<b>467</b>	<b>2,885 (18)</b>	<b>2,358</b>
<b>2013-18 के दौरान समय लक्षित बस्तियाँ प्रतिशत के रूप में</b>		<b>1</b>		<b>3</b>		<b>28</b>		<b>41</b>		<b>9</b>		<b>18</b>			

(स्रोत: जम्मू और कश्मीर प्रांत के दो मुख्य अभियंताओं द्वारा प्रदत्त दस्तावेज)

जैसा कि ऊपर दी गई तालिका से देखा जा सकता है कि कवर नहीं की हुई/ आंशिक रूप से कवर की गई बस्तियां 15,613 (2013-14) से बढ़कर 15,958 (2017-18) हो गईं। 2013-18 के दौरान, तय लक्ष्य 2,885 बस्तियों के प्रति, केवल 2,358 बस्तियों को कवर किया जा सका, जिसके परिणामस्वरूप 527 बस्तियों के कवरेज में कमी हुई। कवर की जाने वाली लक्षित बस्तियों की संख्या में लगातार गिरावट आई और 2013-14 से 2017-18 के दौरान कवर न की हुई बस्तियों और आंशिक रूप से कवर की हुई बस्तियों के लिए लगभग 2 से 6 प्रतिशत का लक्ष्य निर्धारित किया गया। 0-25 और 25-50 प्रतिशत के बीच की आबादी वाली बस्तियों को कवरेज की प्राथमिकता नहीं दी गई। 2013-18 के दौरान कुल लक्षित 2,885 बस्तियों में से, 0-25 प्रतिशत आबादी वाली केवल तीन प्रतिशत (94 बस्तियों) को कवर करने का लक्ष्य रखा गया। 50 प्रतिशत से कम कवरेज और पानी की गुणवत्ता से प्रभावित होने वाली बस्तियों के निर्धारित लक्ष्यों का केवल 32 प्रतिशत का लेखांकन किया गया। मुख्य अभियंता, पीएचई जम्मू ने (अगस्त 2018 में) भारत सरकार द्वारा निधियों की कटौती को लक्ष्यों में कमी के लिए जिम्मेदार ठहराया। मुख्य अभियंता, कश्मीर ने (सितंबर 2018 में) कहा कि पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय द्वारा (दिसंबर 2016 में) पूर्ण रूप से प्रतिबंध के कारण, पिछले तीन वर्षों के दौरान क्रियान्वयन के लिए कोई नई योजना नहीं तैयार कर ली गई थी।

<sup>21</sup> जल आपूर्ति योजनाएँ जो पूर्णतः पूरी नहीं हुईं लेकिन कुछ बस्तियों को पानी मुहैया करा रही हैं।

चार्ट-2.1.3: श्रेणी वार बस्तियों का कवरेज



बस्तियों की श्रेणी

### 2.1.8.2 जलापूर्ति योजनाओं का क्रियान्वयन

भारत सरकार के पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय द्वारा जारी की गई नियमावली के अनुसार डीपीआर तैयार करने से जल आपूर्ति योजनाओं को शुरू करने तक अधिकतम तीन वर्ष<sup>22</sup> का समय दिया गया। आरंभ की गई, पूर्ण की जाने वाली योजनाओं और अपूर्ण योजनाओं की वर्ष-वार स्थिति को नीचे दी गई तालिका में दिया गया है:

तालिका-2.1.6: राज्य के संबंध में जल आपूर्ति योजनाओं के लक्ष्य और उपलब्धियाँ

वर्ष	आरंभ की गई योजनाओं की संख्या			योजनाओं की पूर्णता के लिए लक्ष्य और उपलब्धियाँ			वर्ष के अंत में अधूरी परियोजनाएँ	कमी के कारण वंचित आबादी
	स्पिल ओवर योजनाएँ	नई	कुल	लक्षित	पूर्ण	कमी		
	1	2	3	4	5	6	7=(3-5)	8
<b>समग्र राज्य में</b>								
2013-14	1,305	217	1,522	163	118	45	1,404	1,04,560
2014-15	1,404	18	1,422	281	203	78	1,219	1,27,308
2015-16	1,219	12	1,231	214	64	150	1,167	1,89,317
2016-17	1,167	0	1,167	210	116	94	1,051	52,930
2017-18	1,051	0	1,051	199	178	21	873	92,397
<b>कुल</b>		<b>247</b>		<b>1,067</b>	<b>679</b>	<b>388</b>		<b>5,66,512</b>
					(64 प्रतिशत)	(36 प्रतिशत)		

(स्रोत: जम्मू और कश्मीर प्रांत के दो मुख्य अभियंताओं द्वारा प्रदत्त सूचना)

2013-14 के आरंभ में 1305 स्पिलओवर योजनाएँ थीं। पुरानी अधूरी योजनाओं के बावजूद, 2013-16 के दौरान विभाग ने 247 नई जलापूर्ति योजनाएँ शुरू कीं। हालांकि, 2016-17 और 2017-18 के दौरान कोई नई योजनाएँ नहीं ली गईं। कुल 1,552 योजनाओं में से, 679 योजनाएँ ही पूरी हो सकीं और मार्च 2018 तक 873 योजनाएँ अपूर्ण थीं जिसमें 2013-14 से पूर्व ली गई 694 योजनाएँ शामिल हैं। केवल 64 प्रतिशत लक्षित योजनाएँ पूरी हुई हैं। 388 (36 प्रतिशत) पूरी न होने वाली लक्षित योजनाओं की अपूर्णता ने 5.67 लाख व्यक्तियों को पीने योग्य पानी उपलब्ध

<sup>22</sup> मिनी-पाइप योजनाओं के लिए एक वर्ष, स्टैंडअलोन जलापूर्ति योजनाओं के लिए एक से दो वर्ष और बहु ग्राम जलापूर्ति योजनाओं के लिए दो से तीन वर्ष

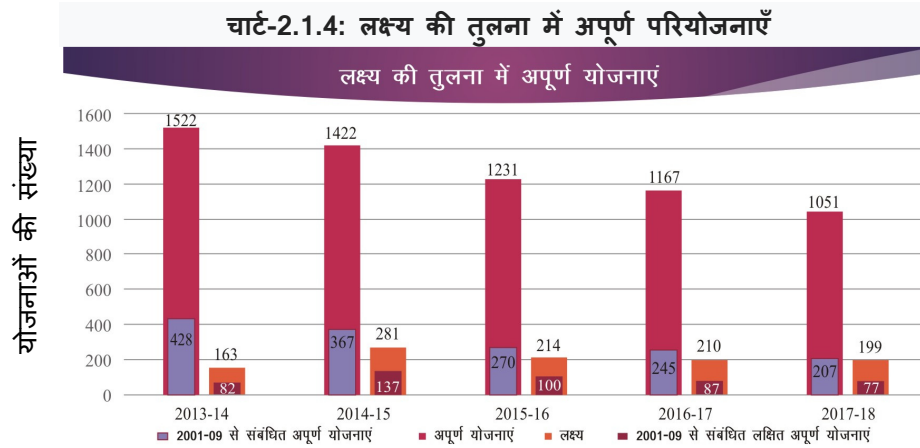
कराने की प्रक्रिया को प्रभावित किया। नीचे दी गई तालिका 2.1.7 और चार्ट 2.1.4 में अपूर्ण योजनाओं की वर्ष-वार स्थिति को दर्शाया गया है।

**तालिका-2.1.7: मार्च 2018 की समाप्ति तक अपूर्ण योजनाओं का वर्ष-वार वर्गीकरण**

वर्ष	जम्मू और कश्मीर में एनआरडब्ल्यूपी के तहत जलापूर्ति योजनाओं का वर्ष वार लक्ष्य और उपलब्धि															मार्च 2018 के अंत में स्थित ओवर योजनाएँ
	2013-14			2014-15			2015-16			2016-17			2017-18			
	अपूर्ण	लक्ष्य	पूर्ण	अपूर्ण	लक्ष्य	पूर्ण	अपूर्ण	लक्ष्य	पूर्ण	अपूर्ण	लक्ष्य	पूर्ण	अपूर्ण	लक्ष्य	पूर्ण	
2000-01	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
2002-03	5	1	1	4	3	3	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
2003-04	64	12	10	54	15	11	43	18	6	37	12	8	29	9	7	22
2004-05	3	0	0	3	2	2	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1
2005-06	13	6	5	8	3	2	6	2	1	5	1	1	4	1	1	3
2006-07	136	28	18	118	44	34	84	16	3	81	18	10	71	15	13	58
2007-08	107	24	19	88	43	29	59	27	7	52	18	4	48	28	15	33
2008-09	99	11	8	91	27	16	75	36	8	67	37	15	52	23	23	29
<b>कुल 2009 तक (प्रतिशत)</b>	<b>428 (28)</b>	<b>82 (19)</b>	<b>61 (26)</b>	<b>367 (37)</b>	<b>137 (37)</b>	<b>97 (22)</b>	<b>270 (37)</b>	<b>100 (37)</b>	<b>25 (21)</b>	<b>245 (36)</b>	<b>87 (38)</b>	<b>38 (20)</b>	<b>207 (77 (37))</b>	<b>77 (37)</b>	<b>59 (17)</b>	<b>148 (17)</b>
2009-10	108	17	12	96	37	30	66	21	3	63	23	5	58	19	19	39
2010-11	160	33	25	135	36	29	106	28	7	99	26	14	85	24	23	62
2011-12	283	10	3	280	22	17	263	35	8	255	29	16	239	31	28	211
2012-13	326	20	16	310	24	19	291	15	7	284	23	21	263	28	29	234
2013-14	217	1	1	216	21	9	207	13	12	195	22	22	173	19	19	154
2014-15	0	0	0	18	4	2	16	0	0	16	0	0	16	1	1	15
2015-16	0	0	0	0	0	0	12	2	2	10	0	0	10	0	0	10
<b>कुल</b>	<b>1522</b>	<b>163</b>	<b>118</b>	<b>1422</b>	<b>281</b>	<b>203</b>	<b>1231</b>	<b>214</b>	<b>64</b>	<b>1167</b>	<b>210</b>	<b>116</b>	<b>1051</b>	<b>199</b>	<b>178</b>	<b>873</b>

(स्रोत: जम्मू और कश्मीर प्रांत के दो मुख्य अभियंताओं द्वारा प्रदत्त सूचना)

विभाग ने लक्ष्य तय करते हुए नई योजनाओं के बदले पुरानी योजनाओं को पूरा करने को प्राथमिकता नहीं दी, जिसके परिणामस्वरूप पुरानी जल योजनाएं पूरी नहीं हुई हैं। 2013-14 से 2017-18 के दौरान कुल अपूर्ण योजनाओं में से 2009 से पहले की अवधि की अपूर्ण योजनाओं का प्रतिशत 20 से 28 तक था। इसके अलावा, 2009 से पहले की पुरानी योजनाओं को 2013-14 से 2017-18 के दौरान पूरा करने का लक्ष्य रखा गया था, जो कि इस तरह की योजनाओं का केवल 19 से 37 प्रतिशत हिस्सा है। मार्च 2018 तक 873 अपूर्ण जल आपूर्ति योजनाओं में से, 25 योजनाओं को पूरा करने में 10 से 15 साल की देरी हुई थी, 162 योजनाओं में 5 से 10 साल और 676 योजनाओं में एक से पांच साल की देरी हुई थी। अधूरी योजनाओं में 2002-15 के दौरान निष्पादित के लिए ली गई 485 योजनाएँ शामिल थीं, जो आंशिक रूप से या पूरी तरह से स्रोत विकास के काम के रूप में किसी भी बस्ती को कवर नहीं कर सकती थीं, क्योंकि स्रोत विकास, राइजिंग मेन का निर्माण और वितरण नेटवर्क का सृजन नहीं किया गया था। 14 नमूना डिविजनों में स्थिति अलग नहीं थी, क्योंकि मार्च 2018 तक 645 अधूरी जल आपूर्ति योजनाओं में से 80 योजनाएं 11-15 साल, 438 योजनाएं 6-10 साल और 127 योजनाएं, 1-5 साल पुरानी थीं।



विभाग ने 2015-18 के दौरान भारत सरकार द्वारा कम निधि जारी करने को लक्ष्यों की प्राप्ति में कमी (अगस्त 2018) के लिए जिम्मेदार ठहराया। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि 2015-16 से पहले के वर्षों की तुलना में भारत सरकार द्वारा निधि को घटाने के परिणामस्वरूप बस्तियों का कम कवरेज और योजनाओं के पूरा होने में देरी हुई।

**सिफारिश:** सरकार समयबद्ध तरीके से अधूरे कामों को पूरा करने को सुनिश्चित कर सकती है ताकि कार्यक्रम के लक्ष्यों को प्राप्त किया जा सके, इसके अलावा कवर नहीं की गई बस्तियों को प्राथमिकता दी जाए।

### 2.1.8.3 स्कूलों और आंगनवाड़ी केंद्रों की कवरेज

कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 9.8 में प्रावधान है कि शिक्षा विभाग और महिला और बाल विकास विभाग में सभी ग्रामीण सरकारी स्कूलों और आंगनवाड़ियों जहाँ पीने के पानी की सुविधा उपलब्ध हो, उनका एकीकृत प्रबंधन सूचना प्रणाली (आईएमआईएस) में ऑनलाइन डेटा फीड करने हेतु डेटा प्रदान किये जायें। कवर नहीं किए गए ग्रामीण सरकारी स्कूल और आंगनवाड़ियों (सरकारी/ सार्वजनिक/ सामुदायिक भवनों में स्थित) को 2012-13 के अंत तक पीने के पानी की सुविधा प्रदान की जानी थी।

राज्य के स्कूलों और आंगनवाड़ी केंद्रों को 2013-14 से 2017-18 के दौरान पाइपड जल सेवाएं प्रदान करने के लिए लक्ष्यों की स्थिति निम्नानुसार है:

**तालिका-2.1.8: स्कूलों और आंगनवाड़ी केंद्रों को पाइपड वाटर सप्लाई (पीडब्ल्यूएस) के लक्ष्य और उपलब्धियाँ**

वर्ष	स्कूल				आंगनवाड़ी		
	लक्ष्य	उपलब्धियाँ	कमी	कमी (प्रतिशत)	लक्ष्य	उपलब्धियाँ	कमी
2013-14	2,634	2,378	256	10	6	6	0
2014-15	1,776	1,372	404	23	0	3	0
2015-16	509	402	107	21	0	0	0
2016-17	217	153	64	29	0	0	0
2017-18	0	0	0	0	0	0	0
<b>कुल</b>	<b>5,136</b>	<b>4,305</b> (84 प्रतिशत)	<b>831</b>		<b>6</b>	<b>9</b>	

(स्रोत: प्रशासनिक विभाग द्वारा दी गई जानकारी)



लेखापरीक्षा में पाया गया कि 5,136 स्कूलों के लक्ष्य के प्रति 4,305 स्कूलों को 2013-18 के दौरान पीने के पानी की सुविधा प्रदान की गई थी और 831 (16 प्रतिशत) स्कूलों को अभी (2017-18) सुविधा प्रदान की जानी थी। सिर्फ नौ आंगनवाड़ी केंद्रों को इस अवधि के दौरान पीने के पानी की सुविधा प्रदान की गई थी। तय किए गए लक्ष्य बहुत कम थे और यहां तक कि कम लक्ष्यों (84 प्रतिशत) को भी पूरी तरह से प्राप्त नहीं किया जा सका।

यह देखा गया कि विभाग ने संबंधित विभागों (शिक्षा और समाज कल्याण) से किसी भी स्कूलों और आंगनवाड़ी में पीने के पानी की सुविधा की उपलब्धता की स्थिति जानने के लिए आंकड़े नहीं मंगाये और न ही उन्हें सुविधा प्रदान करने के लिए कोई लक्ष्य तय किया।

समापन बैठक के दौरान यह बताया गया कि स्कूलों और आंगनवाड़ी केंद्रों को पाइप लाइन की आपूर्ति प्रदान करने के लिए धनराशि को भारत सरकार ने 2016-17 से बंद कर दिया था। यह भी कहा था कि विभाग ने 4,158 कवर नहीं किए गए स्कूलों की एक नई सूची तैयार की है और ₹32.36 करोड़ जारी करने के लिए शिक्षा विभाग को अग्रेषित किया है, ताकि कवर नहीं किए गए सभी स्कूलों को पानी की आपूर्ति प्रदान की जा सके।

सात परीक्षण-जांच किए गए जिलों (नीचे दी गई तालिका) से एकत्र किए गए विवरणों से यह देखा गया कि 8,966 स्कूलों और 559 आंगनवाड़ी केंद्रों में से 1,480 स्कूल (17 प्रतिशत) और 203 आंगनवाड़ी केंद्रों (36 प्रतिशत) को पीएचई विभाग या किसी अन्य विभाग द्वारा पीने के पानी की सुविधा प्रदान नहीं की गई जैसा कि तालिका में दिया गया है:

**तालिका-2.1.9: नमूना चयनित जिलों में बिना पाइप पानी की आपूर्ति के सरकारी भवनों में स्कूल और आंगनवाड़ी केंद्र**

जिलें	स्कूलों की संख्या	पीने के पानी की सुविधा के बिना स्कूल		आंगवाडियों की संख्या	सरकारी भवनों में चल रहे आंगवाड़ी की संख्या	बिना पेयजल के सरकारी भवनों में आंगवाड़ी केंद्र	
		संख्या	प्रतिशत			संख्या	प्रतिशत
जम्मू	1,574	19	1	2,658	32	7	22
राजौरी	1,724	888	52	1,672	39	19	49
कठुआ	1,452	195	13	1,678	19	17	89
लेह	358	91	25	473	311	81	26
अनंतनाग	1,188	73	6	2,008	90	76	84
पुलवामा	703	23	3	1,093	31	3	10
बारामुला	1,967	191	10	2,366	37	0	0
<b>कुल</b>	<b>8,966</b>	<b>1,480</b>	<b>17</b>	<b>11,948</b>	<b>559</b>	<b>203</b>	<b>36</b>

(स्रोत: शिक्षा और समाज कल्याण विभाग के जिला स्तरीय अधिकारियों द्वारा दी गई जानकारी)

तात्पर्य यह है कि विभाग पिछले 10 वर्षों से चल रहे कार्यक्रम के बावजूद स्कूल जाने वाले बच्चों की पानी की कमी की समस्या को कम करने में गंभीर नहीं था।

लेखापरीक्षा में बताए जाने पर, विभाग ने (अगस्त 2018 में) कहा कि स्कूलों को पानी की आपूर्ति प्रदान करने के लिए 2016-17 के बाद से भारत सरकार द्वारा धनराशि रोक दी गई थी। इस तथ्य के मद्देनजर जवाब तर्कसंगत नहीं है क्योंकि सभी स्कूलों को 2012-13 तक कवर किया जाना था, और विभाग ने इसे प्राथमिकता नहीं दी थी और नमूना-जांच किए गए जिलों में 17 प्रतिशत स्कूलों को एवं 36 प्रतिशत आंगनवाड़ी केंद्रों को कवर नहीं किया गया था।

#### 2.1.8.4 अपूर्ण योजनाओं पर निष्क्रिय निवेश

सात जिलों में 14 नमूना चयनित डिवीजनों में से पांच<sup>23</sup> में 2013-18 के दौरान जल आपूर्ति योजनाओं (डब्ल्यूएसएस) की वर्ष-वार वास्तविक प्रगति से पता चला कि 1999-2014 के दौरान 20 डब्ल्यूएसएस, मूल अनुमानित लागत ₹26.28 करोड़ (₹31.25 करोड़ संशोधित) पर ली गई थी, हालांकि, 1999-2016 के दौरान ₹17.71 करोड़ के व्यय के बाद पिछले दो से पांच वर्षों के दौरान 20 अपूर्ण योजनाओं के संबंध में कोई और व्यय नहीं किया गया था (*परिशिष्ट-2.1.1*), जिससे एन योजनाओं पर निवेश निष्क्रिय हो गया। क्रियान्वयन डिवीजनों ने (सितंबर 2018 में) कहा कि धनराशि जारी नहीं होने, स्रोत में समस्या और लागत अधिक होने के कारण इन योजनाओं को आगे नहीं बढ़ाया जा सका।

चूंकि ये विवरण केवल नमूना-जांच किए गए डिवीजन के संबंध में हैं, इसलिए विभाग सभी डिवीजनों में ऐसी सभी योजनाओं का विस्तृत विश्लेषण कर सकता है और लेखापरीक्षा के लिए सूचना के तहत ऐसे अपूर्ण कार्यों की स्थिति का पता लगा सकता है।

सरकार ने (जनवरी 2019) कहा कि अल्प वित्त पोषण के कारण परियोजनाओं को पूर्ण होने में देरी हुई थी और ऐसी सभी सुस्त परियोजनाओं को अब जेके इंफ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट फाइनेंस कॉरपोरेशन (जेकेआईडीएफसी) के माध्यम से वित्त पोषण के लिए मंजूरी दी गई है।

#### 2.1.8.5 डीपीआर तैयार किए बिना निर्माण पर व्यय

कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 15.6 में बताया गया है कि राज्य ग्रामीण जल आपूर्ति विभाग द्वारा मॉडल डीपीआर प्रारूप में जलापूर्ति योजनाओं/ परियोजनाओं की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तैयार की जानी है, जिसके लिए राज्य तकनीकी एजेंसी (एसटीए) की सेवाएं पुनरीक्षण के लिए ली जा सकती हैं। नए डब्ल्यूएसएस के लिए

<sup>23</sup> (i) अखनूर: 1; (ii) सोपोर: 8; (iii) बिजेबेहरा: 4; (iv) अवन्तिपुरा: 5; (v) पुलवामा: 2

डीपीआर तैयार करने और मौजूदा योजनाओं के संवर्द्धन के लिए, जहां भी आवश्यक और संभव हो भूजल संभावित/ मानचित्रों का उपयोग, कुओं/ बोरवेलों की खुदाई के सिटिंग के स्थानों और उपयुक्त संधारणीयता संरचनाओं के लिए स्थानों को खोजने के लिए किया जाना चाहिए। एसएलएसएससी योजनाओं के अनुमोदन के दौरान इसे सुनिश्चित करेगा। इसके अलावा, पैरा 15.8 के संदर्भ में, एसएलएसएससी द्वारा अनुमोदित परियोजनाओं (डीपीआर) की अनुमोदित वार्षिक शेल्फ को निर्धारित प्रोफार्मा के अनुसार ऑनलाइन (आईएमआईएस) में दर्ज किया जाना है। परियोजनाओं को विशेष वित्तीय वर्ष के दौरान कवर किए जाने वाले निवास स्थानों से जोड़ा जाना है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि, सात नमूना चयनित डिवीजनों (सात जिलों में चयनित 14 डिवीजनों में से) में, ₹79.18 करोड़ की अनुमानित लागत वाली 43 योजनाओं को डीपीआर की तैयारी के बिना क्रियान्वयन किया गया था और इन योजनाओं पर ₹26.95 करोड़ का व्यय किया गया था (*परिशिष्ट 2.1.2*)। इसके अलावा, पीएचई डिवीजन लेह में, 11 योजनाएं, जिन पर ₹12.83 करोड़ की अनुमानित लागत के प्रति, ₹6.30 करोड़ का व्यय किया गया था, के संबंध में इनकी डीपीआर लेखापरीक्षा के लिए प्रस्तुत (मार्च 2019) नहीं की गई थी। कार्यकारी डिवीजनों ने कहा (मार्च से सितंबर 2018) कि योजनाएँ छोटी/ उभरती प्रकृति की थीं और जनता की माँग पर बनाई गईं; इसलिए, डीपीआर तैयार नहीं किया जा सका। तथ्य यह है कि डीपीआर के बिना नई योजनाओं का क्रियान्वयन एनआरडीडब्ल्यूपी दिशानिर्देशों का उल्लंघन था क्योंकि छोटी योजनाओं के लिए कोई विशेष प्रावधान नहीं है।

सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि डीपीआर के बिना और सक्षम प्राधिकारी की मंजूरी के बिना एनआरडीडब्ल्यूपी के तहत किसी भी योजना को क्रियान्वित नहीं करने के सख्त निर्देश हैं।

#### 2.1.8.6 निधियों का विचलन

मार्च 2017 के दौरान आयोजित एएपी चर्चा और मई 2017 में परिचालित 12वीं एसएलएसएससी बैठक के कार्यवृत्तों को देखते हुए, यह निर्णय लिया गया कि 0-25 प्रतिशत की भौतिक प्रगति श्रेणी के अंतर्गत आने वाली योजनाओं के अलावा, स्कूलों और हैंडपंपों को एनआरडीडब्ल्यूपी के तहत प्राप्त केंद्रीय सहायता के अंतर्गत वित्त पोषित नहीं किया जाएगा और उन्हें किसी अन्य स्रोतों से वित्त पोषित किया जाएगा।

- 2003-15 के दौरान 259<sup>24</sup> डब्ल्यूएसएस शुरू की गई थी, जिन्होंने मार्च 2017 तक 25 प्रतिशत से कम की भौतिक प्रगति प्राप्त की थी, और उन्हें 1 अप्रैल 2017 के

<sup>24</sup> जम्मू: 144; कश्मीर: 115

बाद अन्य<sup>25</sup> स्रोतों से वित्त पोषित किया जाना था। लेखापरीक्षा में नमूना-जांच से पता चला कि राज्य सरकार ने 2017-18 के दौरान इन योजनाओं पर धनराशि जारी की और ₹28.94 करोड़ का व्यय किया था, जिसे एनआरडीडब्ल्यूपी के तहत एक समान राज्य के हिस्से के रूप में दिखाया गया, जो धन के विचलन के समान था। मुख्य अभियंता, जम्मू ने (अगस्त 2018 में) लेखापरीक्षा तर्क को स्वीकार करते हुए काफी खर्च के बाद इन चालू योजनाओं को आधे रास्ते पर छोड़ने में अपनी असमर्थता व्यक्त की। हालांकि, तथ्य यह है कि विभाग 2 से 14 वर्षों के बीच की लंबी अवधि में इन योजनाओं को पूरा करने में विफल रहा और एनआरडीडब्ल्यूपी के तहत उनकी निरंतरता के लिए एएपी की बैठक के दौरान भी भारत सरकार को विश्वास नहीं दिला सका। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि अनियमित और अपर्याप्त धनराशि के मद्देनजर योजनाएं पूरी नहीं की जा सकी हैं, और अब जेकेआईडीएफसी के माध्यम से वित्त पोषण के लिए मंजूरी दी गई है।

- लेखापरीक्षा में नमूना-जांच से यह भी पता चला है कि अधिप्राप्ति डिवीजन, जम्मू ने कार्यक्रम निधियों में से ₹1.28 करोड़ का व्यय करके 125 मिमी व्यास और 5.4 मिमी मोटाई के 251.72 एमटी स्टील ट्यूब (जनवरी 2018 में) खरीदे, जिसका विशेष रूप से गहरी ड्रिलिंग/ हैंड पंपों की स्थापना के लिए उपयोग किया जाता है। स्थायी निर्देशों के उल्लंघन में किया गया व्यय अनियमित था। अपने जवाब में, ईई, पीएचई मैकेनिकल प्रोक्योरमेंट डिवीजन, जम्मू ने (जून 2018 में) कहा कि निर्वाचन क्षेत्र विकास निधि के तहत धन उपलब्ध नहीं होने के कारण, जन प्रतिनिधियों के आदेश पर खरीद एनआरडीडब्ल्यूपी निधि से की गई और राशि की प्रतिपूर्ति की जाएगी। डिवीजन ने (दिसंबर 2018/ अप्रैल 2019 में) उत्तर दिया कि निर्वाचन क्षेत्र विकास निधि के तहत धन प्राप्त हुआ है और मार्च 2019 के अंत तक पुनर्पूजीकरण पूरा हो गया है। 14 नमूना डिवीजनों (सात नमूना जिलों में 18 नमूना डिवीजनों में से) में लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला है कि मजदूरी, पेट्रोल-तेल-स्नेहक (पीओएल), वाहनों को किराए पर लेना, हार्ड कोक की खरीद, और डीईओ को वेतन आदि के भुगतान के लिए एनआरडीडब्ल्यूपी निधि को विचलित करके ₹31.24 करोड़<sup>26</sup> का व्यय (अप्रैल 2013 से मार्च 2018 के दौरान) किया था, जो धन के विचलन के समान है। व्यय के उपर्युक्त मदों को डिवीजन के

<sup>25</sup> एनआरडीडब्ल्यूपी के समान राज्य के हिस्से के अलावा राज्य संसाधन से बाहर धन

<sup>26</sup> (i) सिटी-I जम्मू: ₹1.94 लाख; (ii) नौशेरा: ₹18.22 लाख; (iii) बारामूला: ₹675.20 लाख; (iv) सोपोर: ₹218.20 लाख; (v) काजीगुंड: ₹61.66 लाख; (vi) बिजबेहरा: ₹501.58 लाख; (vii) अवंतिपोरा: ₹66.55 लाख; (viii) लेह: ₹2.38 लाख; (ix) भूजल ड्रिलिंग डिवीजन जम्मू: ₹111.66 लाख; (x) मैकेनिकल डिवीजन दक्षिण जम्मू: ₹2.59 लाख; (xi) भूजल डिवीजन विभाग श्रीनगर: ₹22.35 लाख; (xii) मैकेनिकल नॉर्थ सोपोर: ₹656.80 लाख; (xiii) प्रोक्योरमेंट डिवीजन श्रीनगर: ₹53.68 लाख; (xiv) मैकेनिकल डिवीजन अवंतिपोरा: ₹731.08 लाख

सामान्य बजट अनुदान से बाहर किया जाना था, न कि एनआरडीडब्ल्यूपी निधि से, जो योजना के कार्यों के निष्पादन के लिए थे। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि कार्यक्रम के धन के विचलन के संबंध में संबंधित डिवीजनों से एक रिपोर्ट मांगी जा रही है, और एक तथ्यात्मक रिपोर्ट लेखापरीक्षा को प्रस्तुत की जाएगी, लेकिन वह (मार्च 2019 तक) प्रतीक्षित थी।

- कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 1 में ग्रामीण क्षेत्रों में आबादी को सुरक्षित पेयजल उपलब्ध कराने की परिकल्पना की गई है। हालांकि, यह देखा गया कि दो नमूना चयनित भूजल डिवीजनों<sup>27</sup> ने क्रमशः जम्मू और श्रीनगर के शहरी क्षेत्रों में ₹6.12 करोड़ की लागत से 276 बोरवेल/ हैंड पंप सेट खोदे थे। इस कार्रवाई ने कार्यक्रम के दिशानिर्देशों का उल्लंघन किया। जवाब में, संबंधित डिवीजनों के कार्यकारी अभियंताओं ने (फरवरी/ मार्च 2018 में) कहा कि नगर निगम सीमाओं के भीतर कुछ क्षेत्रों में निर्माण सार्वजनिक मांग पर किया गया था क्योंकि उनके पास बुनियादी ढांचे की कमी थी। तथ्य यह है कि इन डिवीजनों की कार्रवाई कार्यक्रम के दिशानिर्देशों का उल्लंघन और अनियमित थी। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि श्रीनगर और जम्मू शहर के कुछ शहरी इलाकों में पानी की कमी को दूर करने के लिए कुछ हैंड पंपों की खुदाई की गई थी; हालांकि, संशोधित दिशानिर्देशों के अनुसार, 2017-18 से हैंडपंपों के लिए एनआरडीडब्ल्यूपी के तहत अब कोई धन उपलब्ध नहीं कराया जा रहा है।

#### 2.1.8.7 प्रशासनिक अनुमोदन के बिना योजनाओं का क्रियान्वयन

दिशानिर्देशों के पैरा 15.7 में कहा है कि एक बार परियोजनाओं की वार्षिक शेल्फ (डीपीआर) को अंतिम रूप दे दिया जाता है तो इसे अनुमोदन के लिए एसएलएसएससी की बैठक में रखा जाना है। इसके अलावा, जम्मू और कश्मीर वित्तीय संहिता के नियम 9-3 के साथ पठित वित्तीय शक्तियों की जेएंडके पुस्तक के अध्याय-5 में यह भी कहा है कि जब तक कि प्रशासनिक रूप से अनुमोदित (एए) और तकनीकी रूप से स्वीकृत (टीएस) न हो तब तक किसी भी कार्य का क्रियान्वयन और व्यय नहीं किया जाना चाहिए। एए निधि के प्रवाह की गारंटी देता है और टीएस योजना की व्यवहार्यता का आश्वासन देता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2013-18 के दौरान क्रियान्वयन 989 योजनाओं<sup>28</sup> में से 14 नमूना चयनित डिवीजनों में, ₹1,415.37 करोड़ की अनुमानित लागत पर 657 योजनाओं के संबंध में एए एंड टीएस प्राप्त नहीं हुआ था।

<sup>27</sup> जम्मू: 24; श्रीनगर: 252

<sup>28</sup> इसमें 2012-13 का स्पिल ओवर कार्य शामिल हैं

जबकि एए धन के प्रवाह की गारंटी देता है, टीएस योजना की व्यवहार्यता का आश्वासन देता है। गारंटी के अलावा एए और टीएस जारी करना इस तरह का अनुमोदन जारी करने वाले अधिकारियों पर योजनाओं के सफल समापन के लिए जिम्मेदारी का दायित्व देता है। इन महत्वपूर्ण घटकों की अनुपस्थिति में, योजनाओं पर खर्च को उचित नहीं ठहराया जा सकता क्योंकि न तो निधि प्रवाह और न ही किसी योजना के सफल समापन या व्यवहार्यता को सुनिश्चित किया जाता है, परिणामतः उपरोक्त उद्धृत योजनाओं पर खर्च किए गए ₹830.11 करोड़ को अनियमित कहा जाता है।

लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार करते हुए, विभाग ने (अगस्त 2018 में) कहा कि एसएलएसएससी द्वारा अधीक्षण अभियंताओं और कार्यकारी इंजीनियरों को (जुलाई 2018) डब्ल्यूएसएस को और अधिक धनराशि जारी करने के लिए प्रशासनिक रूप से अनुमोदन प्राप्त करने के लिए निर्देश जारी किए गए हैं। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि सभी डिवीजनों को निर्देश जारी किए गए हैं कि एए और टीएस के बिना न तो धन खर्च किया जाए और न ही कार्य शुरू किया जाए।

*सिफारिश: सरकार यह सुनिश्चित कर सकती है कि कार्यक्रम के तहत योजनाओं को प्रशासनिक और तकनीकी रूप से अनुमोदित करने के बाद ही लिया जाए।*

#### 2.1.8.8 समय लंघन और लागत में वृद्धि

कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के पैरा 14 में यह बताया है कि कार्य क्रियान्वयन में देरी के बिना निर्धारित समय पर पूरा हो, अन्यथा इसके परिणामस्वरूप लागत में वृद्धि, निर्मित परिसंपत्तियों का गैर-उपयोग आदि होगा।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2013-18 के दौरान क्रियान्वयन के तहत 989 योजनाओं में से, 14 नमूना चयनित नमूना-जांच किए गए डिवीजनों में केवल 150 योजनाएं (15 प्रतिशत) को समय पर पूरा किया गया था। ₹1689.75 करोड़ की अनुमानित लागत के साथ शेष 839 योजनाएं (85 प्रतिशत) समय पर पूरी नहीं हुई थीं और पूरा होने में एक से बारह साल तक देरी हुई थी। नीचे दी गई तालिका 2013-18 के दौरान नमूना चयनित पीएचई डिवीजन में क्रियान्वयन के तहत योजनाओं के संबंध में देरी की सीमा दी गई है।

तालिका-2.1.10: 2013-18 के दौरान 14 नमूना चयनित डिवीजनों में डब्ल्यूएसएस का समय लंघन/ लागत में वृद्धि

(₹ करोड़ में)

डिवीजन का नाम	योजनाओं की संख्या			अनुमानित लागत	व्यय	लागत में वृद्धि		समय-वार समय लंघन योजनाएं (संख्या)			
	2013-18 के दौरान	समय से पूरी हुई	विलंबित			योजनाएं	राशि	1-3 वर्ष	4-6 वर्ष	7-9 वर्ष	10-12 वर्ष
ग्रामीण जम्मू	71	12	59	121.50	90.98	9	6.03	21	36	2	0
सिटी-I जम्मू	14	1	13	31.21	25.75	10	10.33	5	6	2	0
सिटी-II जम्मू	17	0	17	45.27	30.04	6	6.16	7	7	3	0
अखनूर जम्मू	120	11	109	194.22	109.80	7	5.73	63	33	12	1
कठुआ	149	4	145	218.03	148.46	27	22.07	49	45	35	16
राजौरी	83	0	83	170.14	114.22	16	26.71	41	19	16	7
नौशेहरा	66	3	63	129.55	77.54	13	18.65	35	20	2	6
लेह	51	11	40	83.62	57.69	11	12.13	37	3	0	0
बारामूला	61	28	33	117.42	70.40	11	4.70	26	5	2	0
सोपोर	58	0	58	126.83	64.45	23	25.78	21	23	11	3
बिजबेहरा	137	75	62	182.32	49.36	16	7.68	40	21	1	0
अवन्तिपुरा	56	5	51	81.07	54.73	20	12.70	31	13	6	1
काज़ीकुंड	35	0	35	27.60	28.06	14	12.60	34	1	0	0
पुलवामा	71	0	71	160.97	156.39	26	10.29	29	22	20	0
<b>कुल</b>	<b>989</b>	<b>150</b>	<b>839</b>	<b>1,689.75</b>	<b>1,077.87</b>	<b>209</b>	<b>181.56</b>	<b>439</b>	<b>254</b>	<b>112</b>	<b>34</b>

(स्रोत: नमूना चयनित पीएचई डिवीजनों द्वारा दी गई जानकारी)

जैसा कि देखा जा सकता है, 439 योजनाओं में एक से तीन साल, 254 योजनाओं में चार से छह साल, 112 योजनाओं में सात से नौ साल और 34 योजनाओं में 10 से 12 साल तक देरी हुई थी। असाधारण देरी ने योजनाओं के उद्देश्य को पराजित किया और परिकल्पित लक्षित आबादी को लाभों से वंचित किया, इसके अलावा 209 योजनाओं के संबंध में लागत वृद्धि के प्रति, ₹181.56 करोड़ का व्यय किया गया था। संबन्धित डिवीजनों ने राज्य सरकार द्वारा अल्प वित्त पोषण को लागत में वृद्धि के लिए जिम्मेदार (मार्च से सितंबर 2018) ठहराया गया। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि अनियमित और अपर्याप्त धनराशि के परिणामस्वरूप इन योजनाओं का समय और लागत अधिक हो गया जो अब 'लैंगविशिंग परियोजनाओं' के तहत ली जा रही हैं। यह भी कहा गया था कि अधूरी योजनाओं के संबंध में भारत सरकार ने (सितंबर 2018) 15 प्रतिशत लागत में वृद्धि पर सहमति व्यक्त की है।

**सिफारिश:** सरकार कार्यक्रम की सभी योजनाओं की समीक्षा कर सकती है और उन योजनाओं को प्राथमिकता पर धनराशि जारी कर सकती है जो धनराशि की कमी के लिए रूकी हुई हैं। संसाधनों का आवंटन प्रत्येक घटक के तहत आवश्यकताओं और उपलब्धियों के स्पष्ट निर्धारण पर आधारित होना चाहिए।

### 2.1.8.9 अग्राह्य व्यय

(I) कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 17(x) के अनुसार, एनआरडीडब्ल्यूपी के तहत जारी की गई राशि को योजनाओं की किसी भी लागत में वृद्धि या पिछले वर्षों में योजनाओं की स्वीकृत लागत से अधिक व्यय के विरुद्ध उपयोग/ समायोजित नहीं किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा में 14 नमूना चयनित वाले पीएचई डिवीजनों में से 13 में देखा गया, कि 119 (209 में से) योजनाओं में ₹69.90 करोड़<sup>29</sup> की लागत से अधिक की राशि एनआरडीडब्ल्यूपी धन से पूरी की गई थी, जिसके परिणामस्वरूप अग्राह्य व्यय हुई थी। संबंधित डिवीजनों ने (मार्च, मई, जून, जुलाई और सितंबर 2018 में) कहा कि बढ़ी हुई लागत को पूरा करने के लिए राज्य सरकार द्वारा कोई अलग से धन उपलब्ध नहीं कराया गया था।

(II) जम्मू और कश्मीर लोक निर्माण लेखा संहिता के पैरा 113 में अन्य बातों के साथ-साथ यह भी निर्दिष्ट है कि जब कभी प्रत्येक नई वस्तु को स्टॉक पर लाया जाता है तब इसे निर्गम दर सौंपी जानी चाहिए। यह दर इस सिद्धांत पर तय की जाती है कि जिन कार्यों के लिए सामग्री का उपयोग किया जाना है, उनसे प्रभारित की जाने वाली लागत स्टॉक लेखों में लाभ या हानि के बिना वार्षिक तय की गई, भंडारण की वास्तविक लागत जोड़ संग्रहण प्रभार (उतराई लागत) के बराबर होनी चाहिए। ऐसे तय की गई निर्गम दर किसी भी स्थिति में वस्तु की बाजार दरों से अधिक नहीं होनी चाहिए। इसके अलावा, व्यय के लिए किसी भी राजस्व/ विभागीय प्राप्तियों का उपयोग राज्य वित्तीय संहिता के तहत निर्धारित किया जाता है।

अधिप्राप्ति डिवीजन, जम्मू में रिकॉर्ड्स की नमूना-जांच में पता चला कि एमएस पाइप्स (125 मिमी x 5.4 मिमी मोटी) की निर्गम दर, जुलाई 2015 से फरवरी 2017 के दौरान वास्तविक आयातित लागत और पर्यवेक्षण प्रभार जारी ₹45,554 प्रति मीट्रिक टन के आधार पर प्राप्त और जारी की गई है, जैसा कि नीचे विस्तृत है:

<sup>29</sup> (i) सिटी- I जम्मू: ₹6.26 करोड़; (ii) सिटी- II जम्मू: ₹3.36 करोड़; (iii) ग्रामीण जम्मू: ₹4.57 करोड़; (iv) कठुआ: ₹11.62 करोड़ (v) राजौरी: ₹4.99 करोड़; (vi) नौशेरा: ₹2.74 करोड़; (vii) बारामूला: ₹3.59 करोड़; (viii) सोपोर: ₹2.41 करोड़; (ix) काजीगुंड: ₹0.63 करोड़; (x) बिजबेहरा: ₹6.55 करोड़; (xi) अवंतिपोरा: ₹1.83 करोड़; (xii) पुलवामा: ₹18.02 करोड़ और (xiii) लेह: ₹3.33 करोड़



तालिका-2.1.11: वास्तविक आयातित माल की लागत और पर्यवेक्षण शुल्कों के लिए आधार  
(राशि ₹ में)

विवरण	प्रति एमटी दर	दो प्रतिशत की दर से सीएसटी	माल भाड़ा प्रभार	एक प्रतिशत की दर से निरीक्षण शुल्क	माल उतारने तक की लागत	चार प्रतिशत की दर से पर्यवेक्षण शुल्क	जारी दर प्रति एमटी
एमएस पाइप्स (125 मिमी x 5.4 मिमी मोटी)	41,003.12	820.06	1,568.60 <sup>30</sup>	410.03	43,801.81	1,752.07	45,553.88

(स्रोत: पर्यवेक्षण शुल्क के साथ-साथ खरीदी डिवीजन द्वारा प्रदत्त आपूर्तिकर्ताओं के बिल)

हालाँकि, डिवीजन ने अक्टूबर 2015 तक ग्राउंड वाटर ड्रिलिंग डिवीजन, जम्मू को जारी की गई सामग्री के 330.20 मीट्रिक टन के लिए ₹62,200 प्रति मीट्रिक टन का शुल्क लगाया था और उसके बाद फरवरी 2017 तक 750.495 मीट्रिक टन के लिए ₹48,093 प्रति मीट्रिक टन, जिससे ₹74.02 लाख की अतिरिक्त राशि चार्ज हुई, जैसा नीचे विस्तृत रूप में दिया गया है।

तालिका-2.1.12: पर्यवेक्षण शुल्क का अधिक प्रभार

(राशि ₹ में)

विवरण	जारी दर प्रति एमटी			जारी की गई सामग्री की मात्रा (एमटी में)	अतिरिक्त शुल्क राशि
	वास्तविक	प्रभारित शुल्क लगाया गया	अतिरिक्त दर		
एमएस पाइप्स (125 मिमी x 5.4 मिमी मोटी)	45,554	62,200	16,646	330.20	54,96,509
		48,093	2,539	750.495	19,05,507
<b>कुल</b>				<b>1,080.695</b>	<b>74,02,016</b>

(स्रोत: पर्यवेक्षण शुल्क के साथ-साथ अधिप्राप्ति डिवीजन द्वारा प्रदत्त आपूर्तिकर्ताओं के बिल)

इसके अलावा, अधिप्राप्ति डिवीजन जम्मू ने मर्दों<sup>31</sup> पर ₹32.26 लाख खर्च किए, जो डिवीजन के कार्यालय व्यय (ओई) के तहत सामान्य आवंटियों को मिलने चाहिए थे।

लेखापरीक्षा में बताए जाने पर, डिवीजन ने (जून 2018 में) कहा कि तत्काल मामले में समायोजन यदि कोई होगा, तो उस पर ध्यान दिया जाएगा। यह भी कहा गया था (जून/ दिसंबर 2018 और अप्रैल 2019) कि ऐसी गतिविधियों के लिए धन का आवंटन न होने के कारण ₹32.26 लाख का ओई व्यय पीएचई, पीओएल, भर्ती के परीक्षण प्रयोगशालाओं के लिए कंप्यूटर, एनआरडीडब्ल्यूपी योजनाओं से जुड़े आधिकारिक दौरे करने के लिए वाहनों को किराए पर लेने के लिए खर्च किया गया था। तथ्य यह है कि इन मर्दों पर किए गए व्यय को डिवीजन के सामान्य बजट

<sup>30</sup> 620 किमी के लिए ₹2.53 प्रति किमी प्रति एमटी की दर से माल ढुलाई शुल्क

<sup>31</sup> स्टेशनरी, कंप्यूटर, किराया शुल्क, बायोमेट्रिक मशीन, ईंधन पर उपयोग किया गया

अनुदान से खर्च किया जाना था और एनआरडीडब्ल्यूपी धन को विशेष रूप से परियोजना कार्यों के निष्पादन के लिए उपयोग किया जाना था।

#### 2.1.8.10 अनुत्पादक/ निष्फल व्यय

राज्य स्तरीय योजना मंजूरी समिति (एसएलएसएससी) के निर्णय (जून 2013) के संदर्भ में, स्रोत विकास में प्रथम प्रभार और जलाशय का निर्माण आदि कार्य योजना पर दूसरा प्रभार होना चाहिए।

13 नमूना चयनित डिवीजनों में 28 जल आपूर्ति योजनाओं के रिकॉर्डों की संवीक्षा से पता चला कि ₹43.45 करोड़ (परिशिष्ट-2.1.3) वितरण और अन्य कार्यों (अनुमानित लागत: ₹75.67 करोड़) पर खर्च किए गए थे जो मुख्य कार्यों को क्रियान्वित किए बिना, जैसे स्रोत विकास भूमि/ भूमि विवाद का अधिग्रहण, डीपीआर में त्रुटि, अपर्याप्त धन और बिना वन विभाग की मंजूरी से शुरू किए गए जिसके परिणामस्वरूप इन डब्ल्यूएसएस पर किए गए व्यय अनुत्पादक साबित हुए। यह राज्य सरकार द्वारा जारी निर्देशों की आज्ञा के खिलाफ होने के अलावा पैसे के मूल्य की अवधारणा के भी विरुद्ध है।

तालिका-2.1.13: निष्फल व्यय के कारण

(₹ लाख में)

आरंभिक वर्ष	योजनाओं की संख्या	पूर्ण होने की परिकल्पित तिथि	अनुमानित व्यय	किया गया व्यय	जिस वर्ष काम रुका हुआ था	काम रुकने का कारण
2011-14	3	2013-16	499.12	426.46	2016-18	त्रुटिपूर्ण डीपीआर
2011-13	8	2013-15	2,218.54	1,247.46	2016-18	भूमि विवाद
2006-13	10	2008-15	2,850.88	1,797.99	2014-18	अपर्याप्त कोष
2008-14	6	2011-16	1,704.25	760.39	2013-18	स्रोत विवाद
2013-14	1	2015-16	294.43	112.57	2015-16	वन विभाग से अस्वीकृति
<b>कुल</b>	<b>28</b>		<b>7,567.22</b>	<b>4,344.87</b>		

(स्रोत: नमूना चयनित डिवीजनों द्वारा दी गई जानकारी)

कार्यकारी डिवीजनों ने भूमि/ स्रोत विवादों और कम धनराशि जारी होने के कारणों को इन योजनाओं के पूरा न होने के लिए उत्तरदायी ठहराया (मार्च से सितम्बर 2018)।

सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि अधिकांश योजनाओं की पहचान कर ली गई है और उन्हें लैंगविशिंग परियोजनाओं के तहत लिया गया है और अगले दो वर्षों में पूरा किया जाएगा। यह भी कहा गया कि भूमि विवादों के जल्द निपटारे और सभी चल रही योजनाओं को प्राथमिकता पर पूरा करने के निर्देश जारी किए गए हैं।

### 2.1.8.11 अभिसरण

कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के पैरा 10.3 (vii) में समान गतिविधियों में शामिल अन्य एजेंसियों के साथ अभिसरण को बढ़ावा देने और जल स्वच्छता क्षेत्र (डब्ल्यूएटीएसएएन) के लाभ के लिए कार्यक्रमों का ब्यौरा प्रदान किया गया है। महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एमजीएनआरईजीएस), एकीकृत जलग्रहण प्रबंधन कार्यक्रम, केंद्रीय और राज्य वित्त आयोग धन, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन आदि कुछ प्रमुख संबंधित कार्यक्रम हैं।

हालाँकि, यह देखा गया कि एसडब्ल्यूएसएम ने (अगस्त 2018) अभिसरण पर कोई विशेष दिशा-निर्देश/ निर्देश जारी नहीं किए थे और न ही अन्य राज्य विभागों द्वारा कार्यान्वित अन्य कार्यक्रमों के साथ साझा करने के आधार पर किसी कार्यक्रम का ब्यौरा दिया था। इस तरह के क्रमवेशन के परिणामस्वरूप जो राशि बचाई जा सकती थी, वह मात्रात्मक नहीं थी।

लेखापरीक्षा में यह कहा गया, (सितंबर 2018) कि राज्य ने अभिसरण के लिए कोई नीति नहीं बनाई थी। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि अभिसरण घटक के अंतर्गत कार्य लेने का निर्णय एसडब्ल्यूएसएम में, कुछ व्यावहारिक समस्याओं जैसे संधारणीयता घटक के विघटन जिसके तहत अभिसरण संभव था, नहीं लिया जा सका और 2013-18 के दौरान पूर्ण कोरम न मिलने के कारण केवल एक एसडब्ल्यूएसएम बैठक का आयोजन किया गया था।

### 2.1.9 बकायेदारों पर शास्ति न लगाना

आपूर्ति आदेशों के मानक नियम और शर्तें यह बताती हैं कि आपूर्ति में देरी करने वाली फर्मों की स्थिति में, विभाग आदेश के मूल्य का 10 प्रतिशत से अधिक शास्ति नहीं लगा सकता है। अधिप्राप्ति डिवीजन जम्मू में रिकॉर्ड्स की जांच-परीक्षण के दौरान यह देखा गया कि वितरण समय सारणी का पालन 13 में से आठ जांच-परीक्षण मामलों में नहीं किया गया है जहाँ अगस्त 2016 से दिसंबर 2017 के दौरान आपूर्ति आदेश जारी किए गए थे और आपूर्ति में देरी एक से 204 दिनों के बीच हुई। जबकि दो मामलों में, मुख्य अभियंता, पीएचई विभाग जम्मू द्वारा एक मामूली शास्ति लगाई गई थी, छह मामलों में, शास्ति को माफ़ किया गया था, भले ही शास्ति लगाने के आदेश के निर्धारण में कहा गया कि आपूर्ति आदेश के शास्ति खंड के अनुसार, 150 दिनों से अधिक की देरी के मामलों को खरीद समिति द्वारा निपटाया/ तय किया जाएगा।

यह भी देखा गया कि जिन मामलों में 150 दिन से अधिक की देरी थी, विभाग ने बैंक गारंटी को जब्त करने, अनुबंध के मूल्य पर 10 प्रतिशत शास्ति लगाने, अनुबंध

की समाप्ति आदि सहित में अपनी मनोवृत्ति से शास्ति खंड लागू करने का सहारा नहीं लिया था। निष्क्रियता/ छूट ने आपूर्तिकर्ताओं को अनुचित लाभ दिया था। यहां तक कि पहले अनुबंध को बिना समाप्त किए, चूक करने वाले आपूर्तिकर्ताओं के साथ नए आपूर्ति आदेशों को जारी किया गया, जो यह दर्शाता है कि विभाग बकाएदारों पर नरमी बनाए हुआ था। असामान्य देरी के मामलों में शास्ति का खंड लागू न करने के परिणामस्वरूप 2013-18 के दौरान छह बकाएदारों के पक्ष में अनुचित प्रभाव पड़ा, जिनके विरुद्ध ठेका के सकल मूल्य के 10 प्रतिशत की दर से अधिकतम शास्ति ₹2.37 करोड़ थी।

लेखापरीक्षा में बताए जाने पर, ईई, एमएंडपी डिवीजन, जम्मू ने (जून 2018 में) कहा कि डिवीजन द्वारा मुख्य अभियंता के आदेश (नवंबर 2010) के आलोक में शास्ति लगाई गई है और ऐसे मामले जिनमें शास्ति नहीं लगाई गई है उनकी समीक्षा की जाएगी। तथ्य यह है कि नवंबर 2010 के आदेश में कहा गया कि 150 दिनों तक की देरी के लिए 0.2 से 1.80 प्रतिशत शास्ति लगाई जाए, जो आपूर्ति आदेशों के प्रावधानों के सार में नहीं था, जिसमें 10 प्रतिशत तक की शास्ति की परिकल्पना की गई थी। आगे यह कहा गया था (दिसंबर 2018/ अप्रैल 2019) कि शास्ति खंड के पुनःनिर्धारण के मामले को उच्च अधिकारियों के साथ उठाया गया है, और अप्रत्याशित परिस्थितियों, भंडारण के लिए स्थान की कमी आदि जैसे कारणों पर विचार के बाद प्रांतीय स्तर की खरीद समिति द्वारा लगाए गए शास्ति को माफ़ किया गया। हालाँकि, उस समिति के कार्यवृत्त, जिसमें शास्ति के संघन के संबंधित निर्णय लिए गए थे, लेखापरीक्षा (अप्रैल 2019) के लिए प्रस्तुत नहीं किए थे और इस संबंध में की गई कार्यवाही का सत्यापन नहीं किया जा सका।

राज्य सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि संबंधित डिवीजनों को निर्देश दिए गए हैं कि वे एनआईटी में निर्धारित नियमों और शर्तों का सख्ती से पालन करें और ठेका के अनुसार शास्ति लगाएं।

*सिफारिश: सरकार यह सुनिश्चित कर सकती है कि आपूर्तिकर्ताओं पर कार्रवाई अनुबंधात्मक के प्रावधानों के अनुसार की जाए और विलंबता के लिए दंडित किया जाए।*

## 2.1.10 निगरानी और मूल्यांकन

### 2.1.10.1 सहायक गतिविधियाँ

कार्यक्रम दिशानिर्देश के पैरा 1 (अनुबंध-IV) और पैरा 4 (अनुबंध-VII) यह दर्शाते हैं कि संचार और क्षमता विकास इकाई (सीसीडीयू) को जल और स्वच्छता सहायता संगठन (डब्ल्यूएसएसओ) में विलय कर दिया जाएगा और वह सभी सहायक

गतिविधियों को पूरा करेगा। इसका उद्देश्य ग्रामीण जल आपूर्ति और संबंधित मुद्दों के सभी पहलुओं पर ग्रामीण लोगों के बीच जागरूकता पैदा करना और पंचायती राज संस्थानों/ स्थानीय निकायों/ ग्राम पंचायत जल और स्वच्छता समिति (जीपीडब्ल्यूएससी)/ ग्राम जल और स्वच्छता समितियों (वीडब्ल्यूएससी) की ग्रामीण जल आपूर्ति योजनाओं से संबंधित योजना, कार्यान्वयन और संचालन और रखरखाव गतिविधियों को उठाने के लिए उन्हें सक्षम करने के उद्देश्य से क्षमता को बढ़ाना है। संचार और क्षमता विकास इकाई (सीसीडीयू) को सूचना शिक्षा संचार (आईईसी), मानव संसाधन विकास (एचआरडी), प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) इत्यादि जैसे सॉफ्टवेयर गतिविधियों को ले कर अभियांत्रिकी विभाग को सहायता करने के लिए डिज़ाइन किया गया है।

विभाग के संचार और क्षमता विकास इकाई (सीसीडीयू) द्वारा प्रदान किए गए प्रशिक्षण के आंकड़ों के अनुसार, 2013-18 के दौरान राज्य स्तर से जमीनी स्तर तक प्रशिक्षण<sup>32</sup> के लक्ष्यों की प्राप्ति में समग्र कमी 60 और 95 प्रतिशत के बीच रही। लेखापरीक्षा ने देखा कि वार्षिक कार्य योजना 2015-16 और 2016-17 के लिए ब्लॉक स्तर और जिला स्तर पर प्रशिक्षण के लिए कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया था।

विभाग ने (मार्च 2018 में) कहा कि 2015-18 के दौरान कोई गतिविधियां नहीं की गई थी क्योंकि एनजीओ के बीच विवाद के कारण सचिव पीएचई, आई एंड एफसी विभाग के आदेशों से गतिविधियों को रोक दिया गया था, जिन्हें सहायक गतिविधियों के कार्यान्वयन के लिए लगाया जाना था। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि 2018-19 से एनजीओ पारदर्शी तरीके से उचित संवीक्षा के बाद लगाए गए हैं। यह भी कहा गया था (दिसंबर 2018/ अप्रैल 2019) कि प्रशिक्षण गतिविधियों को फिर से शुरू किया गया था और अभियंता (90) और केमिस्ट (158) सहित 248 स्टाफ सदस्यों को 2018-19 के दौरान प्रशिक्षण दिया गया था।

### 2.1.10.2 सूचना शिक्षा संचार (आईईसी) गतिविधियाँ

कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के संलग्नक-IV में यह प्रावधान है कि प्रशिक्षण, सम्मेलन, संगोष्ठी, अनुसंधान और विकास गतिविधियाँ की जाएंगी, जिसमें राज्य और जिला/ क्षेत्रीय स्तर पर प्रमुख संसाधन केंद्रों की पहचान की जा सकती है। इसके अलावा, सफल मामलों के साथ-साथ राज्यों/ एजेंसियों द्वारा की गई पहल के संबंध में प्रलेखन किया जाएगा। जिन जिलों का प्रदर्शन खराब है, उन कारणों और संभावित समाधानों का पता लगाने के लिए भी प्रलेख किया जाएगा जो उनके निष्पादन को

<sup>32</sup> राज्य स्तरीय प्रशिक्षण: 60 प्रतिशत; जिला स्तरीय प्रशिक्षण: 93 प्रतिशत; ब्लॉक स्तरीय प्रशिक्षण: 95 प्रतिशत; ग्राम स्तर/ वीडब्ल्यूएससी प्रशिक्षण: 80 प्रतिशत; ग्रास रूट कार्यकर्ता: 83 प्रतिशत; राज्य के बाहर के इंजीनियर: 87 प्रतिशत

बेहतर बनाने में मदद कर सकते हैं। इस उद्देश्य के लिए, इलेक्ट्रॉनिक और प्रिंट मीडिया, स्कूल में आईईसी गतिविधियों, सेमिनार और कार्यशालाओं आदि का आयोजन करके जागरूकता अभियान चलाया जाएगा। विभाग की संचार और क्षमता विकास इकाई (सीसीडीयू) द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार, 2013-18 के दौरान 52 और 95 प्रतिशत के बीच विभिन्न आईईसी गतिविधियों<sup>33</sup> में लक्ष्यों की प्राप्ति में काफी कमी थी।

विभाग ने (मार्च 2018 में) कहा कि 2015-18 के दौरान कोई गतिविधियां नहीं की गईं, क्योंकि गैर-सरकारी संगठनों के बीच विवाद था, जिन्हें सहायक गतिविधियों के लिए संलग्न किया जाना था। यह भी कहा गया (अप्रैल 2019) कि 2018-19 के दौरान विभिन्न मीडिया गतिविधियां की गईं और प्रिंट मीडिया और अनुस्मारक मीडिया गतिविधियों<sup>34</sup> के तहत क्रमशः 73 प्रतिशत और 84 प्रतिशत की कमी थी। 2018-19 के दौरान कमी के कारणों में कर्मचारियों की कमी, ई-टेंडरिंग को अपनाने, बोली लगाने वालों द्वारा लचर प्रतिक्रिया, निविदाओं के विस्तार आदि को जिम्मेदार ठहराया गया था।

### 2.1.10.3 सामाजिक लेखापरीक्षा

दिशानिर्देशों के पैरा 19.3 में ग्रामीण स्तर पर सामुदायिक निगरानी और छःमाही आधार पर सामाजिक लेखा परीक्षा का प्रावधान है, ताकि समुदाय की जरूरतों के बारे में नियमित और व्यवस्थित जानकारी प्रदान की जा सके, जो पीने के पानी की व्यवस्था के बारे में उपभोक्ता की संतुष्टि की योजना और माप को निर्देशित करेगा। इसका उपयोग सभी राज्यों में ग्रामीण जल आपूर्ति की स्थिति के प्रदर्शन सूचकांक को विकसित करने और राज्यों, जिलों और पंचायतों के लिए प्रोत्साहन प्रदान करने के लिए किया जाएगा।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला है कि एनआरडीडब्ल्यूपी योजनाओं की सामाजिक लेखापरीक्षा राज्य में नहीं की जा रही थी। विभाग ने (फरवरी 2018 में) कहा कि भविष्य में सामाजिक लेखापरीक्षा पहलू के कार्यान्वयन पर विचार किया जाएगा। इस प्रकार, एनआरडीडब्ल्यूपी योजनाओं के सामाजिक लेखापरीक्षा की अनुपस्थिति में कार्यक्रम से समग्र प्रभाव और परिणाम का आकलन नहीं किया जा सका। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि चूंकि अभी पीआरआई लागू हैं, इसलिए वीडब्ल्यूएससी और जीपी सामाजिक लेखापरीक्षा में शामिल होंगे।

<sup>33</sup> मिड मीडिया: 92 प्रतिशत; रिमाइंडर मीडिया: 95 प्रतिशत; वकालत कार्यशाला: 57 प्रतिशत; सामाजिक गतिशीलता: 90 प्रतिशत; प्रिंट मीडिया: 79 प्रतिशत; स्कूलों में: 92 प्रतिशत; आईईसी गैजेट्स: 83 प्रतिशत; प्रशिक्षण और कार्यशाला: 82 प्रतिशत; अन्य: 52 प्रतिशत

<sup>34</sup> मास मीडिया गतिविधि: 22,200; न्यू मीडिया गतिविधियाँ: 276; मध्य मीडिया गतिविधियाँ: 54; अनुस्मारक मीडिया गतिविधियाँ: 343; प्रिंट मीडिया गतिविधियाँ: 31,900; अन्य गतिविधियाँ: 29

### 2.1.10.4 जल गुणवत्ता की निगरानी और पर्यवेक्षण

कार्यक्रम के दिशा निर्देशों के पैरा 10.4 में यह प्रावधान है कि सभी पेयजल स्रोतों का परीक्षण जीवाणु संदूषणों के लिए वर्ष में कम से कम दो बार, और रासायनिक संदूषण के लिए वर्ष में एक बार किया जाना चाहिए। राज्य में 101 विभागीय जल परीक्षण प्रयोगशालाएं कार्यरत थीं। विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के अनुसार उपलब्ध स्रोतों, परीक्षण किए गए स्रोतों और परीक्षण किए गए नमूनों की संख्या की वर्ष-वार स्थिति नीचे दी गई तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका-2.1.14: उपलब्ध स्रोतों, परीक्षण किए गए स्रोतों और नमूनों के परीक्षण की वर्ष-वार स्थिति

वर्ष	जल स्रोतों की संख्या	परीक्षण के लिए आवश्यक <sup>35</sup> नमूनों की संख्या	उन स्रोतों की संख्या जो वास्तव में परीक्षण किए गए थे (प्रतिशत)	परीक्षण नहीं किए गए स्रोतों की संख्या (प्रतिशत)	परीक्षण किए गए नमूनों की संख्या	परीक्षणों के संचालन में कमी (प्रतिशत)	जल की गुणवत्ता से प्रभावित निवास स्थान
1	2	3	4	5	6	7	8
2013-14	49,316	1,47,948	14,984 (30)	34,332 (70)	65,327	82,621 (56)	0
2014-15	49,316	1,47,948	17,803 (36)	31,513 (64)	90,525	57,423 (39)	10
2015-16	52,270	1,56,810	19,515 (37)	32,755 (63)	1,25,064	31,746 (20)	6
2016-17	52,270	1,56,810	25,320 (48)	26,950 (52)	1,34,578	22,232 (14)	11
2017-18	52,270	1,56,810	23,187 (44)	29,083 (56)	1,44,837	11,973 (08)	17
<b>कुल</b>		<b>7,66,326</b>			<b>5,60,331</b>	<b>2,05,995 (27)</b>	

(स्रोत: संयुक्त निदेशक, योजना, पीएचई, आईएंडएफसी विभाग, जेएंडके द्वारा दी गई जानकारी)

2013-15 के दौरान उपलब्ध 49,316 और 2015-18 के दौरान 52,270 स्रोतों के प्रति, 2013-14 से 2017-18 के दौरान केवल 30 से 48 प्रतिशत स्रोतों का परीक्षण किया गया है। कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के अनुसार, जीवाणु संदूषण (5,10,884), रासायनिक संदूषण (2,55,442) के लिए 7,66,326 नमूनों का परीक्षण किया जाना था। हालांकि, केवल 5,60,331 (73 प्रतिशत) पानी के नमूनों का परीक्षण किया गया था, और जीवाणु और रासायनिक संदूषण के परिणामों के ब्यौरे अलग से उपलब्ध नहीं थे।

लेखापरीक्षा में बताए जाने पर, संयुक्त निदेशक योजना पीएचई ने (फरवरी 2018 में) कहा कि इस मामले की जांच की जाएगी और सभी परीक्षण दिशानिर्देशों के अनुसार

<sup>35</sup> प्रति वर्ष प्रति स्रोत तीन बार

किए गए थे। यह भी कहा गया (दिसंबर 2018) कि 2013-14 के दौरान कमी, प्रयोगशालाओं की स्थापना नहीं होने के कारण थी। हालांकि, एक बार प्रयोगशालाओं की पूरी तरह से स्थापना होने और श्रमबल की नियुक्ति और प्रशिक्षण होने पर विभाग नियमित रूप से लक्ष्य प्राप्त कर रहा है। तथ्य यह है कि सभी स्रोतों से नमूनों की अपेक्षित संख्या का परीक्षण नहीं किया गया था, जिससे ग्रामीण आबादी को सुरक्षित पेयजल उपलब्ध कराने का उद्देश्य क्षीण होता है। सरकार ने (जनवरी 2019 में) कहा कि प्रयोगशालाओं की पूरी तरह से स्थापना और पूर्ण श्रमबल की नियुक्ति और प्रशिक्षण हो जाने के बाद लक्ष्य पूरी तरह से प्राप्त हो जाएंगे।

*सिफारिश: सरकार यह सुनिश्चित कर सकती है कि सुरक्षित पेयजल उपलब्ध कराने के उद्देश्य को पूरा करने के लिए जल गुणवत्ता पर्यवेक्षण और निगरानी निर्धारित मानदंडों के अनुसार की जाए।*

#### 2.1.10.5 कार्यक्रम और मूल्यांकन अध्ययन का प्रभाव आकलन

कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 19 में यह प्रावधान है कि राज्य सरकार को सभी गतिविधियों अर्थात् संधारणीयता परियोजनाओं पर प्रमुख बल देने वाली आरडब्ल्यूएस परियोजनाओं (100 प्रतिशत भारत सरकार द्वारा वित्त पोषित), सॉफ्टवेयर गतिविधियों की एसटीए के माध्यम से नियमित निगरानी और मूल्यांकन करना चाहिए और मध्यावधि सुधारों के लिए एसडब्ल्यूएसएम/ एसएलएसएससी/ पीएचई विभाग को रिपोर्ट प्रस्तुत करनी चाहिए। यह हर साल कम से कम एक बार और अधिमानत, द्विवार्षिक रूप से किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2013-18 के दौरान, फरवरी 2018 तक विभाग द्वारा इस तरह का कोई मूल्यांकन अध्ययन नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप विभाग कार्यक्रम के कार्यान्वयन में विसंगतियों का आकलन नहीं कर सका और इसलिए कोई सुधार नहीं किया गया।

विभाग ने (फरवरी 2018 में) स्वीकार किया कि 2013-18 के दौरान इस तरह का कोई मूल्यांकन अध्ययन नहीं किया गया था। सरकार ने कहा (जनवरी 2019) कि हालांकि इस योजना की निगरानी राज्य, डिवीजनल और जिला स्तर पर की जाती है, फिर भी प्रभाव मूल्यांकन और निष्पादित अध्ययनों के मूल्यांकन कराने के लिए क्षेत्रीय एजेंसियों को निर्देश भी जारी किए गए हैं।

#### 2.1.10.6 संयुक्त लाभार्थी सर्वेक्षण

लेखापरीक्षा और पीएचई विभाग द्वारा जनवरी 2018 से अगस्त 2018 के दौरान संयुक्त निरीक्षण के परिणामस्वरूप सात चयनित जिलों जहाँ 14 नमूना चयनित



डिवीजन<sup>36</sup> कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार थे, के 549 लाभार्थी<sup>37</sup> उपभोक्ताओं के संबंध में, निम्न स्थिति सामने आई।

- 41 परिवारों (7 प्रतिशत) ने सूचना दी कि वे अभी भी पाइप से पानी की आपूर्ति के बिना हैं और वे स्प्रिंग्स/ नालों/ हैंडपंपों/ कुओं से पानी ला रहे हैं।
- 73 परिवारों (13 प्रतिशत) ने सूचना दी कि उनके घर परिसरों में पाइप से पानी की आपूर्ति उपलब्ध नहीं है। इनमें से 13 परिवार गाँव के नलों से पानी ले रहे थे जो 50 से 2000 मीटर की दूरी पर थे।
- 136 परिवारों/ उपभोक्ताओं (27 प्रतिशत<sup>38</sup>) ने सूचना दी कि पानी की आपूर्ति प्रतिदिन नहीं की जा रही है।
- 123 परिवारों/ उपभोक्ताओं (24 प्रतिशत<sup>39</sup>) ने सूचना दी कि पानी की आपूर्ति उनके साथ-साथ उनके जानवरों के लिए भी पर्याप्त नहीं है।
- 25 परिवारों (5 प्रतिशत) ने पानी की गुणवत्ता के बारे में शिकायत की और बताया कि गंदे पानी की आपूर्ति की जा रही है।
- 203 परिवारों (37 प्रतिशत) ने सूचना दी कि उन्हें पानी के परीक्षण के बारे में कोई जानकारी नहीं है। सर्वेक्षण में शामिल सभी (100 प्रतिशत) परिवारों ने बताया कि किसी जलसुरक्षक या किसी अन्य विभागीय कार्यकर्ता (आशा कार्यकर्ता) ने कभी भी उनसे पानी के परीक्षण के लिए संपर्क नहीं किया।
- सभी 549 परिवारों (100 प्रतिशत) ने सूचना दी कि उनके गांव में कोई भी ग्राम जल स्वच्छता समितियां मौजूद नहीं हैं।
- 12 परिवारों (2 प्रतिशत) ने उपभोक्ताओं के रूप में अपनी असंतुष्टि व्यक्त की।

यह देखा गया कि निष्पादित संयुक्त सर्वेक्षण के प्रत्युत्तर में एनआरडीडब्ल्यू कार्यक्रम के कार्यान्वयन के प्रति सकारात्मक प्रतिक्रिया थी। विभाग ने कहा (जनवरी 2019) कि योजनाओं को पूरा हाने के बाद सभी घरों में पर्याप्त पानी उपलब्ध कराया जाएगा। यह भी कहा गया कि चरणबद्ध तरीके से बाकी निवास स्थानों को कवर करने की योजना बनाई जा रही है। इसके अलावा, गंदे पानी की शिकायतों का समाधान

<sup>36</sup> 18 नमूना चयनित डिवीजनों में से केवल 14 कार्यशील डिवीजन थी। शेष चार डिवीजनों में दो खरीद डिवीजन और दो ट्रिलिंग डिवीजन शामिल थी जो उपभोक्ताओं/ लाभार्थियों का प्रबंधन नहीं करते थे।

<sup>37</sup> प्रत्येक 14 कार्यकारी डिवीजनों में से कम से कम दो दूरस्थ निवास स्थानों के 20 लाभार्थियों के साथ (14 x 2 x 20 = 560 लाभार्थी) निवास-स्थानों का यादृच्छिक चयन। चूंकि एक गांव बहुत छोटा था, जहां केवल 9 लाभार्थियों का चयन किया जा सकता था।

<sup>38</sup>  $136 / (549 - 41) * 100 = 27$  प्रतिशत

<sup>39</sup>  $123 / (549 - 41) * 100 = 24$  प्रतिशत

अधिक फिल्टरेशन संयंत्रों की संस्थापना के बाद कर दिया जाएगा और जम्मू और श्रीनगर शहरों में प्राथमिकता के आधार पर संस्थापनों की मीटरिंग चल रही है।

### 2.1.11 निष्कर्ष

योजना की रूपरेखा त्रुटिपूर्ण थी और पाँच साल की व्यापक योजनाएँ तैयार नहीं की गई थीं। हितधारकों की भागीदारी के बिना डिवीजन स्तर पर वार्षिक योजनाएँ तैयार की गई थीं। निष्पादन लेखापरीक्षा में धन प्रबंधन की कमियाँ सामने आईं, जिसमें धन जारी करने में देरी, राज्य के हिस्से का गैर/ कम-भुगतान, गलत रिपोर्टिंग के कारण कुछ योजनाओं के लिए अधिक धन जारी करना, कार्यक्रम निधि पर अर्जित ब्याज की गैर-जवाबदेही आदि शामिल थे। निवास स्थानों के कवरेज में कमी थी। 36 प्रतिशत लक्षित योजनाओं के पूरा न होने से 5.67 लाख व्यक्तियों की परिकल्पित आबादी को पीने योग्य पेयजल उपलब्ध कराने की प्रक्रिया प्रभावित हुई। इस तथ्य के बावजूद कि सभी स्कूलों और आंगनवाड़ियों को 2012-13 तक कवर किया जाना था, विभाग ने इसे प्राथमिकता नहीं दी और सात नमूना जांच किए गए जिलों में 17 प्रतिशत स्कूलों और 36 प्रतिशत आंगनवाड़ी केंद्रों को शामिल नहीं किया जा सका। लेखापरीक्षा में एए/ टीएस के बिना या डीपीआर तैयार किए बिना, कार्यों के निष्पादन, धन के विचलन, अनियमित और अनुत्पादक व्यय के मामले भी देखे गए। पानी की गुणवत्ता की निगरानी और पर्यवेक्षण निर्धारित मानदंडों के अनुसार नहीं किया गया था और पर्याप्त संख्या में जल स्रोतों और नमूनों का परीक्षण नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा के निष्कर्षों को सितंबर 2018 में सरकार/ विभाग को भेज दिया गया था, सरकार ने जनवरी 2019 में अपना जवाब दिया था जिसे इस प्रतिवेदन में उचित रूप से शामिल किया गया है।

## लोक निर्माण (सड़क और भवन) विभाग

### 2.2 प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना का कार्यान्वयन

भारत सरकार (जीओआई) ने ग्रामीण क्षेत्रों में पात्र असंबंध निवास स्थानों को 'सर्व मौसम सड़क' द्वारा संपर्क प्रदान करने के लिए दिसंबर 2000 में प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पीएमजीएसवाई) आरंभ की। मार्च 2015 तक पीएमजीएसवाई एक 100 प्रतिशत केंद्र प्रायोजित योजना थी तथा बाद में वित्तपोषण पद्धति को केंद्र तथा राज्य के बीच 90:10 के अनुपात में बांटा गया था। सभी कार्मिक लागत राज्य सरकार द्वारा वहन की जाएगी जबकि प्रशासनिक और यात्रा खर्चों को भारत सरकार द्वारा निश्चित सीमा<sup>40</sup> तक राज्य सरकार के साथ अन्य अतिरिक्त लागत के साथ वहन किया जाएगा। पूर्ण की गई सड़क परियोजनाओं के रखरखाव का बजट राज्य सरकार द्वारा दिया जाएगा और भूमि अधिग्रहण हेतु भारत सरकार द्वारा कोई निधि प्रदान नहीं की जाएगी। जम्मू तथा कश्मीर राज्य में पीएमजीएसवाई के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा दिसंबर 2017 से जून 2018 के बीच, 2013-14 से 2017-18 की अवधि को कवर करते हुए की गई। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:

#### मुख्य विशेषताएं

- 2013-18 के दौरान निर्माणाधीन 9,383.07 किमी की सड़क लंबाई को सम्मिलित करते हुए संस्वीकृत 1,769 सड़क परियोजनाओं में से, मार्च 2018 तक 4,172.50 किमी सड़क लंबाई वाली केवल 810 सड़क परियोजनाएँ (46 प्रतिशत) पूर्ण की गई थी। 2013-18 के दौरान सड़क परियोजनाओं को पूर्ण करने की वर्ष-वार दर 8 से 19 प्रतिशत के बीच थी। भूमि अधिग्रहण, वन मंजूरी इत्यादि में समस्याओं के कारण, 175 निवास स्थानों को जोड़ने के लिए अप्रैल 2013 से पूर्व संस्वीकृत 467 सड़क परियोजनाएँ (सड़क लंबाई: 2,577.88 किमी) अभी मार्च 2018 तक भी अपूर्ण थी।

(पैराग्राफ: 2.2.4)

- राज्य में पीएमजीएसवाई के कार्यान्वयन हेतु योजना अपूर्ण थी क्योंकि जिला ग्रामीण सड़क योजना न तो अधिकतर नमूना कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाइयों में तैयार की गई थीं और न ही मध्यवर्ती पंचायत/ जिला पंचायत/ जिला ग्रामीण विकास विभाग और राज्य स्तर स्थायी समिति से अनुमोदित थी। कोर नेटवर्क में सभी योग्य निवास स्थानों को कवर नहीं किया गया था, अस्वीकार्य सड़क

<sup>40</sup> पीआईयू हेतु प्रशासनिक खर्च: 1 प्रतिशत; पीआईयू के यात्रा खर्च: 0.50 प्रतिशत; प्रशासनिक तथा यात्रा खर्च (जेकेएसआरआरडीए): 0.25 प्रतिशत (अधिकतम ₹75 लाख) तथा स्वतंत्र गुणवत्ता निगरानी: 0.50 प्रतिशत।

परियोजनाएँ कोर नेटवर्क में सम्मिलित की गई थीं तथा जो सड़क परियोजनाएँ कोर नेटवर्क में नहीं थीं उनको क्रियान्वयन हेतु लिया गया था।

(पैराग्राफ: 2.2.5)

- चरण-I से XI के अंतर्गत 2000-01 से 2017-18 (जनवरी 2018) के दौरान ₹8,892.69 करोड़ की योजना निधि की कुल संस्वीकृति में से, भारत सरकार ने ₹5,092.14 करोड़ जारी किए जिसके प्रति मार्च 2018 तक ₹4,312.41 करोड़ खर्च किये गये थे। 2015-18 के दौरान प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर अंत शेष ₹128 करोड़ से ₹1,046 करोड़ के बीच था।

(पैराग्राफ: 2.2.6.1)

- सड़क परियोजनाओं को पूर्ण करने की कम प्रगति के कारण, भारत सरकार द्वारा चरण-VI, VII और IX के अंतर्गत ₹1,494.60 करोड़ की शेष निधि को जारी नहीं किया गया। राज्य के देय भाग ₹252 करोड़ के प्रति, राज्य सरकार ने 2015-18 के दौरान ₹97 करोड़ शेष रखते हुए ₹155 करोड़ जारी किये थे।

(पैराग्राफ: 2.2.6.1)

- जेकेएसआरआरडीए द्वारा रखी गई ₹36.22 करोड़ की मांग के प्रति, राज्य सरकार द्वारा केवल ₹8.12 करोड़ (22 प्रतिशत) जारी किया गया। 2013-18 के दौरान, निधियों के उपयोग की प्रतिशतता बहुत कम थी तथा इसकी सीमा 6 से 30 प्रतिशत के बीच थी।

(पैराग्राफ: 2.2.6.2)

- अप्रैल 2000 तक 2,738 संपर्क रहित निवास स्थानों में से, 2000-2018 के दौरान कुल 1,694 (62 प्रतिशत) निवास स्थानों को जोड़ा गया और मार्च 2018 के अंत तक 1,044 (38 प्रतिशत) निवास स्थानों को जोड़ा जाना शेष था। वर्ष 2003 तक 1,000 तथा अधिक जनसंख्या वाले 572 संस्वीकृत निवास स्थानों को कवर करने के लक्ष्य के प्रति, मार्च 2018 तक 506 निवास स्थानों को संपर्क में लाया गया। जबकि 500 से 999 के बीच की जनसंख्या वाले निवास स्थानों को 2007 तक कवर किया जाना था, जबकि जेकेएसआरआरडीए मार्च 2018 तक भारत सरकार द्वारा संस्वीकृत 870 में से 112 योग्य निवास स्थानों की कमी के साथ 758 निवास स्थानों को ही कवर कर सकी।

(पैराग्राफ: 2.2.7.2)

- चरण-VI से X के अंतर्गत ₹169.68 करोड़ की लागत पर संस्वीकृत 46 सड़क परियोजनाओं, जिन पर जनवरी 2018 तक ₹39.93 करोड़ का व्यय हुआ, का क्रियान्वयन भूमि विवाद, वन भूमि की नामंजूरी इत्यादि के कारण पूर्ण नहीं हुआ था।

(पैराग्राफ: 2.2.8)

- भूमि अधिग्रहण हेतु नौ जिलों के 13 पीआईयू द्वारा जारी ₹370.70 करोड़ में से, ₹302.54 करोड़ की राशि राजस्व विभाग के पास, ₹17.85 करोड़ वन विभाग के पास तथा ₹5.80 करोड़ पीएचई/ पीडीडी/ सिंचाई विभाग के पास रखी हुई थी।  
(पैराग्राफ: 2.2.8.4)
- नौ नमूना जिलों में, ₹1,031.35 करोड़ की लागत पर संस्वीकृत 254 सड़क परियोजनाएँ, जिनपर ₹514.62 करोड़ का व्यय हुआ, को सक्षम प्राधिकारी से एए/ टीएस को प्राप्त किए बिना ₹935.96 करोड़ की लागत पर आबंटित किया गया। आठ पूर्ण/ रोकी गई सड़क परियोजनाओं के संबंध में ₹46.52 लाख के मोबिलाईजेशन/ मशीनरी अग्रिम को ठेकेदारों से नहीं वसूला गया। ठेकेदारों पर ₹17.64 करोड़ का परिसमापित हर्जाना नहीं लगाया गया था।  
(पैराग्राफ: 2.2.8.5)
- 2013-14 से 2017-18 के दौरान एसक्यूएम द्वारा संचालित 492 निरीक्षणों के संबंध में किसी भी पीआईयू के द्वारा कोई भी गई कार्रवाई रिपोर्ट (एटीआर) प्रस्तुत नहीं की गई, जबकि 159 निरीक्षणों को 'असंतोषजनक' और शेष 333 को 'सुधार की आवश्यकता' ग्रेड दिया गया। आठ नमूना जिलों में किए गए 221 निरीक्षणों के संबंध में एटीआर पीआईयू से प्रतीक्षित थी। पीएमजीएसवाई निर्माणकार्यों की निगरानी हेतु नौ नमूना जिलों में डीवीएमसी/ डीआईएसएचए द्वारा आयोजित की जाने वाली आवश्यक 180 बैठकों के प्रति, 2013-18 के दौरान दो जिलों में केवल छः बैठकें आयोजित की गईं।  
(पैराग्राफ: 2.2.9.5 तथा 2.2.9.9)
- ओएमएमएस का डेटाबेस अपूर्ण और अविश्वसनीय था। अप्रैल 2000 तक जेकेएसआरआरडीए द्वारा संपर्करहित बताए गए 2,738 निवास स्थानों के प्रति, ओएमएमएस में 2,493 निवास स्थानों को संपर्करहित दर्शाया गया।  
(पैराग्राफ: 2.2.10)

### 2.2.1 प्रस्तावना

दिसंबर 2000 में शुरू की गई पीएमजीएसवाई मार्च 2015 तक केंद्र द्वारा 100 प्रतिशत वित्त पोषित योजना थी जिसका उद्देश्य गरीबी उन्मूलन के लिए एक रणनीति के रूप में 500 व्यक्तियों और उससे अधिक (पहाड़ी क्षेत्रों में 250 व्यक्ति) की आबादी वाले ग्रामीण क्षेत्रों में योग्य असंबद्ध निवास स्थानों के लिए एक 'सभी मौसम वाली सड़क' के माध्यम से संपर्क प्रदान करना था। मार्च 2015 के बाद, वित्त पोषण पद्धति को 90:10 के अनुपात में केंद्र और राज्य के बीच साझा किया गया था। सड़कों को आवश्यक पुलियाँ और क्रॉस ड्रेनेज संरचनाओं के साथ प्रदान किया

जाना था ताकि उन्हें पूरे वर्ष मोटर योग्य बनाया जा सके। इसके अलावा, मौजूदा ग्रामीण सड़कों के उन्नयन को दूसरी प्राथमिकता के काम के रूप में भी लिया जाना है। जम्मू और कश्मीर में, पीएमजीएसवाई को 2000-01 से लागू किया गया था और मार्च 2018 तक ग्यारहवें चरण<sup>41</sup> तक ले जाया गया है।

चयनित पारगामी मार्गों और कुछ प्रमुख ग्रामीण लिंक<sup>42</sup> के उन्नयन के माध्यम से पूरे ग्रामीण सड़क नेटवर्क को समेकित करने के लिए, भारत सरकार ने जम्मू और कश्मीर के मामले में 90:10 के अनुपात में केंद्र और राज्यों के बीच लागत सहभाजन के आधार पर पीएमजीएसवाई- II नाम से एक नई योजना (मई 2013 में) शुरू की। पीएमजीएसवाई-II दिशानिर्देशों के पैरा 4.1 के अनुसार, कोई भी राज्य इस कार्यक्रम के तहत तभी भाग ले सकता है जब पीएमजीएसवाई-I के अंतर्गत 100 प्रतिशत नई संपर्कता और 90 प्रतिशत उन्नयन कार्य किए हों। चूंकि राज्य ने पीएमजीएसवाई-I के तहत परिकल्पित लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया था, अतः जनवरी 2019 तक पीएमजीएसवाई-II को राज्य में लागू किया जाना बाकी है। मार्च 2019 तक, राज्य में 40,500 किलोमीटर का सड़क नेटवर्क है, जिसमें से 9,000 किलोमीटर (22 प्रतिशत) सड़क लंबाई पीएमजीएसवाई के अंतर्गत है।

### 2.2.2 संगठनात्मक ढांचा

राज्य स्तर पर, कार्यक्रम के तहत परियोजनाओं की निगरानी, समन्वय और क्रियान्वयन राज्य सरकार द्वारा अपनी एजेंसी जम्मू और कश्मीर राज्य ग्रामीण सड़क विकास एजेंसी (जेकेएसआरआरडीए) के माध्यम से किया जाता है, जिसकी अध्यक्षता मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सीईओ) द्वारा और दो मुख्य इंजीनियरों, जम्मू और कश्मीर द्वारा सहायता की जाती है। जिला स्तर पर, केवल पीएमजीएसवाई कार्यों के निष्पादन के लिए कार्यकारी इंजीनियरों (ईई) की अध्यक्षता में 22<sup>43</sup> जिलों में 30 कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाइयों (पीआईयू) नामित की गई हैं। पीएमजीएसवाई के कार्यान्वयन में लगे विभिन्न प्राधिकरणों/ एजेंसियों को दर्शाने वाला एक संगठनात्मक ढांचा **परिशिष्ट-2.2.1** में दिया गया है।

<sup>41</sup> चरण- I (2000-01), चरण- II (2001-03), चरण- III (जून 2004), चरण- IV (अप्रैल 2006), चरण- V (मार्च 2007), चरण- VI (मई 2008), चरण- VII (अप्रैल 2010), चरण- VIII (जुलाई 2012), चरण- IX (दिसंबर 2012), चरण- X (अगस्त 2016) और चरण- XI (जनवरी 2018)

<sup>42</sup> पारगामी मार्ग वह हैं जो कई लिंक सड़कों या निवास स्थानों की एक लंबी श्रृंखला से यातायात एकत्र करता है और यह सीधे या उच्च श्रेणी की सड़कों के माध्यम से अर्थात् जिला सड़कें या राज्य या राष्ट्रीय राजमार्ग के माध्यम से विपणन केंद्रों तक पहुंचता है। यदि पारगामी मार्ग ग्रामीण सड़कों का हिस्सा नहीं है, तो सड़कों की अगली निचली श्रेणियां मुख्य ग्रामीण लिंक (एमआरएल) हैं।

<sup>43</sup> तत्कालीन 14 जिलों में अनुरक्षित पीएमजीएसवाई के अभिलेख जो ओएमएमएस में दर्शाए गए हैं

### 2.2.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि क्या:

- कोर नेट कार्य के साथ-साथ जिला ग्रामीण सड़क योजना (डीआरआरपी) की पहचान/ तैयारी के लिए मौजूद प्रणाली और प्रक्रियाएँ पर्याप्त थीं और कार्यक्रम के प्रावधानों के अनुरूप थीं;
- पीएमजीएसवाई के तहत निधियों का आवंटन और विमोचन धन के इष्टतम उपयोग के लिए पर्याप्त और समयबद्ध तरीके से किया गया था;
- सड़क के कार्यों को किफायत से, कुशलतापूर्वक और प्रभावी ढंग से निष्पादित किया गया था और
- वांछित उद्देश्य की प्राप्ति के लिए गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र और निगरानी प्रणाली पर्याप्त और प्रभावी थी।

### 2.2.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

2008-09 से 2012-13 के लिए पीएमजीएसवाई की निष्पादन लेखापरीक्षा नवंबर 2012 और मई 2013 के बीच की गई थी और 31 मार्च 2013 को समाप्त वर्ष हेतु सामाजिक, सामान्य, आर्थिक क्षेत्र (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में लेखापरीक्षा निष्कर्षों को विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत किया गया था। लोक लेखा समिति (पीएसी) में प्रतिवेदन पर आंशिक रूप से (अगस्त 2015 में) चर्चा की गई थी, हालांकि, कोई सिफारिश नहीं दी गई थी।

वर्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा दिसंबर 2017 से जून 2018 के बीच की गई थी, जिसमें 2013-14 से 2017-18 तक पांच वर्षों की अवधि के दौरान पीएमजीएसवाई के कार्यान्वयन को शामिल किया गया है। लेखापरीक्षा जाँच में लेखापरीक्षा अवधि से पहले स्वीकृत कार्यों से संबंधित अभिलेखों की नमूना-जाँच, जो लेखापरीक्षा अवधि अर्थात् 2013-14 से 2017-18 के दौरान प्रगति पर थे (चालू कार्य) या पूर्ण हो चुके थे; और लेखापरीक्षा अवधि के दौरान स्वीकृत कार्य और प्रगतिशील (चालू) या पूर्ण हो चुके थे और लेखापरीक्षा अवधि के दौरान स्वीकृत कार्य जो विभिन्न कारणों से कार्यान्वित नहीं किए जा सके। इन कार्यों का चयन प्रोबेबिलिटी प्रोपोर्शनल टु साइज विदाउट रिपलेशमेंट (पीपीएसडबल्यूओआर) के माध्यम से और इनका जांच परीक्षण मुख्य कार्यकारी अधिकारी, जेकेएसआरआरडीए, मुख्य अभियंता (जम्मू और कश्मीर) और 22 जिलों की 30 पीआईयू में से नौ जिलों<sup>44</sup> की 14 पीआईयू के कार्यालयों में किया

<sup>44</sup> जम्मू प्रांत: (1) रामबन (पीआईयू रामबन और बनिहाल) (2) राजौरी (पीआईयू राजौरी और बुधल) (3) उधमपुर (पीआईयू उधमपुर और रामनगर) (4) जम्मू (पीआईयू जम्मू); कश्मीर प्रांत: (5) कुपवाड़ा (पीआईयू कुपवाड़ा और हंदवाड़ा), (6) बारामूला (पीआईयू बारामूला और उरी), (7) अनंतनाग (पीआईयू: अनंतनाग), (8) गांदरबल (पीआईयू गांदरबल) और (9) लेह (पीआईयू लेह)

गया। पीएमजीएसवाई के कार्यान्वयन का आकलन करने के लिए, नौ नमूना जिलों में 272 सड़क परियोजनाओं में से 49 सड़क परियोजनाओं<sup>45</sup> के संयुक्त निरीक्षण (विभाग के प्रतिनिधियों के साथ) के माध्यम से भौतिक साक्ष्य भी एकत्र किए गए थे।

राज्य में, अप्रैल 2013 तक निर्माण की जाने वाली 5,863.13 किलोमीटर की सड़क लंबाई के साथ 1,227 सड़क परियोजनाएं थीं और भारत सरकार ने 2013-18 के दौरान 3,519.94 किलोमीटर की सड़क लंबाई की 542 सड़क परियोजनाओं को मंजूरी दी। इनमें से, 4,172.50 किमी सड़क लंबाई की 810 सड़क परियोजनाएं (46<sup>46</sup> प्रतिशत) पूरी हो गई थी, मार्च 2018 तक 5,210.57 किलोमीटर की लंबाई की 959 सड़क परियोजना रह गई थी जिसमें 467 वे सड़क परियोजनाएं शामिल थीं जिन्हें अप्रैल 2013 से पहले मंजूरी दी गई थी। लेखापरीक्षा अवधि (2013-18) के दौरान सड़क परियोजनाओं के निष्पादन की स्थिति को **परिशिष्ट-2.2.2** में दिखाया गया है।

जैसा कि **परिशिष्ट-2.2.2** से देखा जा सकता है, समीक्षा अवधि के दौरान सड़क परियोजनाओं की पूर्णता 8 से 19 प्रतिशत के बीच थी। यह देखा गया कि 175 निवास स्थानों को जोड़ने के लिए अप्रैल 2013 से पहले स्वीकृत 1,227 में से 467 सड़क परियोजनाएं (सड़क की लंबाई: 2,577.88 किलोमीटर) भूमि अधिग्रहण, वन मंजूरी आदि में समस्याओं के कारण अभी भी (मार्च 2018) तक अधूरी थी।

आईटी नोडल अधिकारी पीएमजीएसवाई जेकेएसआरआरडीए ने (सितंबर 2018 में) कहा कि राज्य में अशांत स्थिति और भूमि अधिग्रहण, वन मंजूरी में समस्याओं और लंबे अदालती मामलों के कारण, कार्यक्रम के कार्यान्वयन में धीमी प्रगति थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग से दिशानिर्देशों के अनुसार सड़क परियोजनाओं के अनुमोदन/ स्वीकृति से पहले भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करना अपेक्षित है।

विस्तृत जांच के लिए, 729 निवास स्थानों<sup>47</sup> के 979 पैकेजों<sup>48</sup> में से 196 निवास स्थानों<sup>49</sup> के 272 पैकेज<sup>50</sup> (26 प्रतिशत<sup>51</sup>) का चयन सिम्पल रैंडम सैंपलिंग विदाउट

<sup>45</sup> रामबन: 6; राजौरी: 12; उधमपुर: 13; जम्मू: 3; बारामूला: 2; गांदरबल: 3; कुपवाड़ा: 4; अनंतनाग: 3 और लेह: 3

<sup>46</sup>  $810 / (1,227 + 542 = 1,769) \times 100$

<sup>47</sup> रामबन: 90; राजौरी: 121; उधमपुर: 273; जम्मू: 48; बारामूला: 55; गांदरबल: 36; कुपवाड़ा: 35; अनंतनाग: 68 और लेह: 3

<sup>48</sup> नई कनेक्टिविटी: 907; अप-ग्रेडेशन: 72

<sup>49</sup> रामबन: 20; राजौरी: 36; उधमपुर: 87; जम्मू: 10; बारामूला: 8; गांदरबल: 7; कुपवाड़ा: 7; अनंतनाग: 19 और लेह: 2

<sup>50</sup> नई कनेक्टिविटी: 233; अप-ग्रेडेशन: 39

<sup>51</sup> कुल नमूना चयनित परियोजनाएं 272 थीं, जिनमें से 254 सड़क के काम (254/ 979 x 100 = 26 प्रतिशत) को विस्तृत जांच के लिए चुना गया था, क्योंकि 18 सड़क परियोजनाओं पर नमूना चयन के समय टेंडर प्रक्रिया चल रही थी/ आवंटित नहीं किया गया था।



रिपलेशमेंट (एसआरएसडब्ल्यूओआर) का उपयोग करके चुना<sup>52</sup> गया था। चयनित जिलों के पैकेजों और नई संपर्कता और अपग्रेडेशन के तहत चयनित पैकेजों में कुल संख्या की स्थिति **परिशिष्ट-2.2.3** में दी गई है।

एंटी कॉन्फ्रेंस के दौरान लेखा परीक्षा के उद्देश्यों/ मानदंडों/ कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली पर सशक्त अधिकारी पीएमजीएसवाई जम्मू और कश्मीर (जम्मू-कश्मीर सरकार के आयुक्त सचिव, लोक निर्माण, अनुसंधान एवं विकास विभाग) के साथ (जनवरी 2018 में) चर्चा की गई थी। लेखापरीक्षा के दौरान उठाए गए मुद्दों पर विभाग के उत्तरों को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा करने के लिए सशक्त अधिकारी के साथ 4 जनवरी 2019 को एक एग्जिट कॉन्फ्रेंस आयोजित किया गया था। लेखापरीक्षा के मापदंड **परिशिष्ट-2.2.1** में दिये गये हैं।

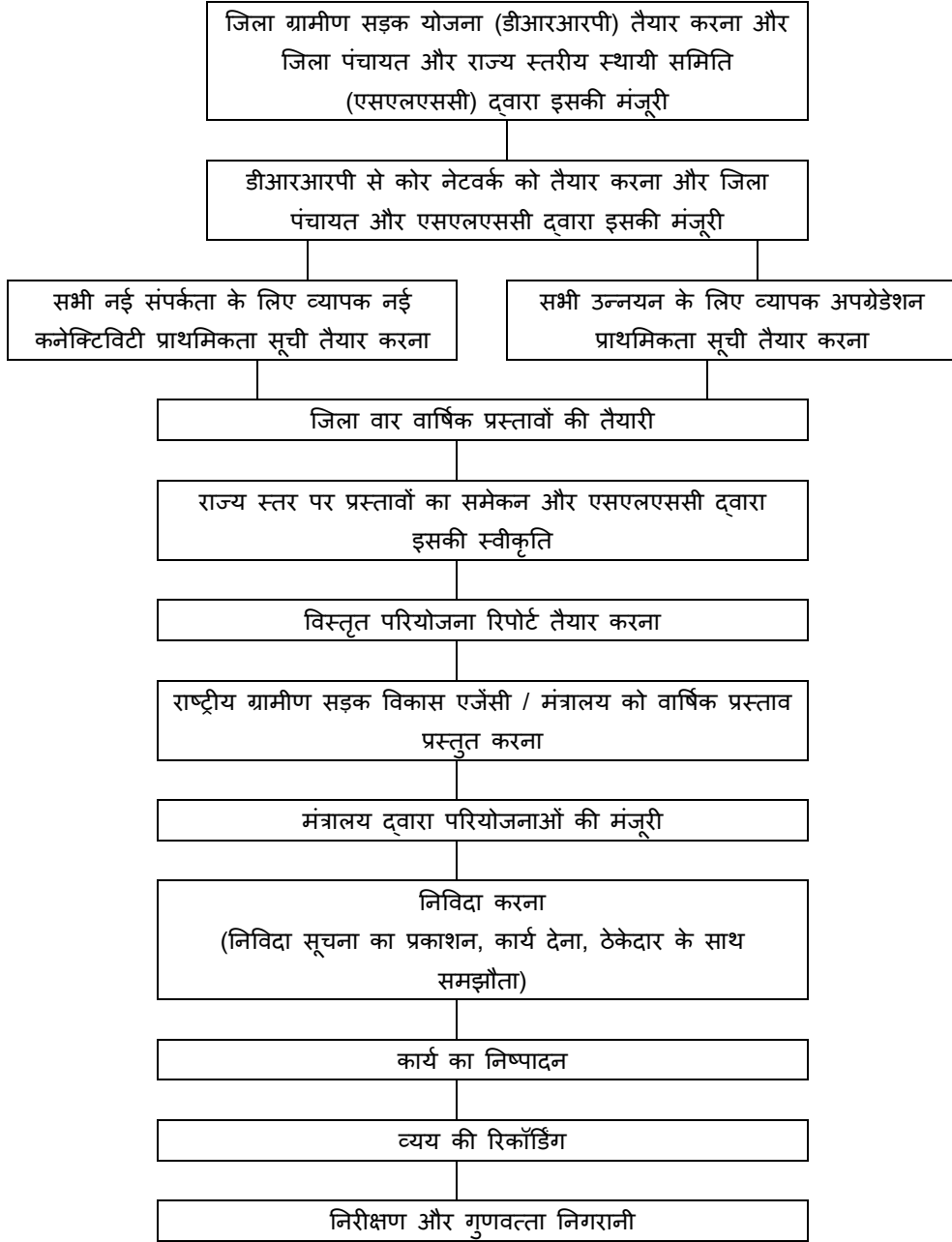
## लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### 2.2.5 योजना बनाना

पीएमजीएसवाई परिचालन पुस्तिका (ओएम) के अनुसार निवास स्थानों की सड़क संपर्कता की स्थिति के साथ जिले में सभी ग्रामीण निवास स्थानों को इंगित करते हुए प्रत्येक पीआईयू द्वारा जिला ग्रामीण सड़क योजना (डीआरआरपी) तैयार किया जाना आवश्यक था। तत्पश्चात, कोर नेटवर्क (सीएनडब्ल्यू), डीआरआरपी का सबसे छोटा संकेत जो डीआरआरपी में सबसे छोटी एकल संयोजकता को दर्शाता है, डीआरआरपी से प्राप्त किया जाता है। नई संपर्कता के लिए व्यापक नई संपर्कता प्राथमिकता सूची (सीएनसीपीएल) और मौजूदा ग्रामीण सड़कों के उन्नयन के लिए व्यापक अपग्रेडेशन प्राथमिकता सूची (सीयूपीएल) को भी सीएनडब्ल्यू से तैयार किया जाना था। ओएम के पैरा 3.4 के अनुसार, जैसे ही डीआरआरपी को अंतिम रूप दिया जाएगा, पीआईयू ऑनलाइन प्रबंधन, निगरानी और लेखाकरण प्रणाली (ओएमएमएस) में डेटा दर्ज करेंगे। जिले के मास्टर डेटा को पहले दर्ज किया जाता है उसके बाद निवास स्थानों और उन्हें जोड़ने वाली सड़कों के विवरण को दर्ज किया जाता है। राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास एजेंसी (एनआरआरडीए) द्वारा विकसित ओएमएमएस के सॉफ्टवेयर को राज्य में किसी भी स्तर पर संशोधित नहीं किया जाएगा और परिवर्तन के लिए किसी भी आवश्यकता और सुझाव को एनआरआरडीए (कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 16.1) को सूचित किया जाएगा। नियोजन प्रक्रिया प्रवाह को निम्नानुसार चार्ट में दिखाया गया है:

<sup>52</sup> कुल पैकेजों का 25 प्रतिशत (न्यूनतम पांच) का चयन किया गया

### चार्ट-2.2.1



नौ नमूना चयनित जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा से नियोजन में विभिन्न कमियों का पता चला, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

#### 2.2.5.1 जिला ग्रामीण सड़क योजना

जैसा कि परिचालन पुस्तिका (ओएम) के पैरा 3.1.2 में परिकल्पित किया गया है, जिला ग्रामीण सड़क योजना (डीआरआरपी) जिले में मौजूदा और प्रस्तावित सड़क नेटवर्क प्रणालियों का एक संग्रह है। डीआरआरपी को आर्थिक और कुशल तरीके से सभी मौसम सड़कों के साथ असंबद्ध निवास स्थानों को जोड़ने के लिए प्रस्तावित सड़कों की स्पष्ट रूप से पहचान करना अपेक्षित है और इसे ब्लॉक और जिला स्तर

पर तैयार किया जाता है। संबंधित मध्यवर्ती पंचायत के अनुमोदन के बाद एक जिले के सभी ब्लॉकों की योजनाओं को डीआरआरपी में एकीकृत किया जाना है। इसे जिला पंचायत या जिला ग्रामीण विकास एजेंसी (डीआरडीए) के समक्ष विचार और अनुमोदन के लिए रखा जाता है। इसलिए, डीआरआरपी को राज्य स्तरीय स्थायी समिति (एसएलएससी) की मंजूरी के लिए नोडल विभाग/ जम्मू और कश्मीर राज्य ग्रामीण सड़क विकास एजेंसी (जेकेएसआरआरडीए) के समक्ष प्रस्तुत करना अपेक्षित है। स्वीकृत डीआरआरपी कोर नेटवर्क (सीएनडब्ल्यू) के माध्यम से पीएमजीएसवाई के तहत सड़क कार्यों के चयन के लिए आधार बनाते हैं।

दिशानिर्देशों के विपरीत, नौ नमूना चयनित जिलों में से छह<sup>53</sup> में, डीआरआरपी तैयार नहीं किया गए थे और शेष तीन जिलों<sup>54</sup> में; डीआरआरपी हालांकि उपलब्ध थे, पर पीएमजीएसवाई के परिचालन मैनुअल के अनुसार मध्यवर्ती पंचायत, जिला पंचायत/ डीआरडीए और एसएलएससी से इसकी मंजूरी का कोई साक्ष्य नहीं था।

कार्यकारी अभियंताओं (ईई) ने (मार्च से जून 2018 में) कहा कि विभिन्न एजेंसियों से डीआरआरपी के अनुमोदन से संबंधित प्रासंगिक अभिलेख उपलब्ध नहीं थे। एग्जिट कॉन्फ्रेंस (जनवरी 2019) में, आयुक्त सचिव, आरएंडबी ने कहा कि विभिन्न एजेंसियों से डीआरआरपी के अनुमोदन से संबंधित अभिलेख 2014 की विनाशकारी बाढ़ में क्षतिग्रस्त हो गए।

**सिफारिश:** डीआरआरपी दिशानिर्देशों के अनुसार तैयार किए जाने चाहिए और इसके प्रावधानों का विधिवत पालन किया जाना चाहिए।

### 2.2.5.2 कोर नेटवर्क की तैयारी में कमी

ओएम के पैरा 3.2.1 में परिकल्पना की गई है कि कोर नेटवर्क (सीएनडब्ल्यू)<sup>55</sup> की पहचान के लिए, निर्वाचित जन प्रतिनिधियों की प्राथमिकताओं का पूरा ध्यान रखा जाना चाहिए। सीएनडब्ल्यू को सभी स्तरों, अर्थात् इंटरमीडिएट पंचायत, जिला पंचायत और एसएलएससी से मंजूर किया जाएगा। ओएमएमएस में सीएनडब्ल्यू सड़कों की पहचान हो जाने पर, ओएमएमएस जिले के लिए सीएनसीपीएल का उत्पादन करने में सक्षम हो जाएगी, और साथ ही, एक बार फुटपाथ स्थिति सूचकांक दर्ज हो जाए तो सीयूपीएल (ओएम के पैरा 3.4.2)। विभिन्न पदाधिकारियों के प्रतिनिधित्व के इन सभी मूल अभिलेखों को संबंधित पीआईयू में रखा जाना चाहिए।

<sup>53</sup> राजौरी, उधमपुर, जम्मू, बारामूला, गांदरबल और लेह

<sup>54</sup> रामबन, अनंतनाग और कुपवाड़ा

<sup>55</sup> सीएनडब्ल्यू सभी ग्रामीण सड़कों का नेटवर्क है जो सभी निवास स्थानों को मूलभूत पहुंच प्रदान करता है। यह डीआरआरपी से प्राप्त सड़कों का सैट है जो सभी एकल मौसम सड़कों की कनेक्टिविटी के साथ लक्षित निवास स्थानों को कवर करता है।

नौ नमूना चयनित जिलों के अभिलेखों की नमूना-जांच के दौरान, ओएमएमएस से डाउनलोड की गई ब्लॉक-वार सीएनडब्ल्यू की प्रतियां प्रदान की गईं; हालांकि, प्रासंगिक अभिलेखों के अभाव में, निर्वाचित प्रतिनिधियों की भागीदारी और मध्यवर्ती पंचायत, जिला पंचायत/ डीआरडीए और एसएलएससी से सीएनडब्ल्यू का अनुमोदन (जून 2018) सत्यापित नहीं किया जा सका। इसलिए, यह आश्वासन नहीं दिया जा सकता कि सीएनडब्ल्यू की तैयारी में जनप्रतिनिधियों के सुझावों का पर्याप्त रूप से ध्यान रखा गया था।

ईई ने (मार्च से जून 2018 में) कहा कि जनप्रतिनिधि की भागीदारी और सीएनडब्ल्यू की मंजूरी से संबंधित कोई अभिलेख ग्रामीण विकास विभाग/ लोक निर्माण विभाग (आरडीडी/ पीडब्ल्यूडी) से प्राप्त नहीं हुए थे। एग्जिट कॉन्फ्रेंस (जनवरी 2019) में, आयुक्त सचिव, आरएंडबी ने कहा कि सभी जिलों के लिए सीएनडब्ल्यू के अभिलेख, पीडब्ल्यूडी आरएंडबी विभाग से प्राप्त किए गए थे, जिन्हें पीएमजीएसवाई के अलग विंग के निर्माण के बाद मुख्य अभियंता कार्यालय, श्रीनगर के रिकॉर्ड रूम में रखा गया था और वे 2014 की बाढ़ में क्षतिग्रस्त हो गए थे।

इस प्रकार, सीएनडब्ल्यू को बनाने में निर्धारित प्रक्रिया का पालन न करने और डीआरआरपी को न बनाने के कारण यह आश्वासन नहीं दिया जा सकता था कि सभी योग्य असंबद्ध निवास स्थानों को वास्तव में सीएनडब्ल्यू में शामिल किया गया था। सीएनडब्ल्यू की अनुचित तैयारी की पुष्टि नौ नमूना जिलों में की गई जहाँ मार्च 2018 तक 250 तथा अधिक आबादी वाले 1,171 असंबद्ध योग्य निवास स्थानों में से, 606 निवास स्थानों<sup>56</sup> को मूल सीएनडब्ल्यू (जनगणना 2001) में शामिल नहीं किया गया था जो कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 2.1 का उल्लंघन था, जिसमें यह परिकल्पना की गई है कि 250 व्यक्तियों और उससे अधिक की आबादी वाले सभी योग्य असंबद्ध बस्तियों को एक सभी मौसम सड़क के माध्यम से संपर्कता प्रदान की जाए और इस प्रकार, ये सभी पीएमजीएसवाई योजना के लाभों से वंचित रहें। ईई ने (मार्च से जून 2018 में) कहा कि, हालांकि बचे हुए आवासों को ओएमएमएस में अपलोड किया गया था, लेकिन एनआरआरडीए/ एमओआरडी द्वारा अनुमोदन नहीं दिया गया था। सीएनडब्ल्यू की तैयारी के लिए निर्धारित प्रक्रिया का पालन नहीं करने के लिए कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया गया था। एग्जिट कॉन्फ्रेंस (जनवरी 2019) में, आयुक्त सचिव, आरएंडबी ने कहा कि ओएमएमएस में दर्ज बस्तियों पर एमओआरडी, भारत सरकार द्वारा विचार नहीं किया गया था और जून 2018 में हटा दिया गया था। हालांकि, वित्तीय नियंत्रक, पीएमजीएसवाई (जेकेएसआरआरडीए), ने

<sup>56</sup> जम्मू: 18; उधमपुर: 150; रामबन: 51; राजौरी: 152; गांदरबल: 29; अनंतनाग: 109; बारामूला: 89; कुपवाड़ा: 7 और लेह: 1

(अप्रैल 2019 में) कहा कि पीएमजीएसवाई- III के तहत शेष निवास स्थानों पर विचार किया जाएगा।

### (क) अस्वीकार्य सड़क परियोजनाओं को शामिल करना

कार्यक्रम दिशानिर्देशों का पैरा 3.3 परिकल्पना करता है कि असंबद्ध बस्ती वह है जो विनिर्दिष्ट जनसंख्या आकार के साथ बारामासी सड़क से एक समतल क्षेत्र की संयुक्त बस्ती से कम से कम 500 मीटर या उससे अधिक और पर्वतीय मामलों में 1.5 किमी पथ की दूरी पर स्थित है।

सीएनडब्ल्यू की नमूना-जाँच के दौरान, नौ नमूना जिलों में से छह में, सीएनडब्ल्यू की तैयारी में कमियों को देखा गया था, जिसमें पहाड़ी क्षेत्रों में 1.5 किमी से कम की दूरी पर 64 सड़क परियोजनाएं<sup>57</sup> कार्यक्रम दिशानिर्देशों के उल्लंघन में सीएनडब्ल्यू में शामिल थीं।

ईई ने (मार्च से जून 2018 में) कहा कि इन सड़कों को एनआरआरडीए, भारत सरकार ने मंजूरी दी थी। तथ्य यह है कि विभाग ने कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के अनुसार सीएनडब्ल्यू की तैयारी के लिए निर्धारित प्रक्रिया का पालन नहीं किया, इसके अलावा एनआरआरडीए ने सीएनडब्ल्यू को इस तथ्य के बावजूद भी मंजूरी दी कि ओएमएमएस में पहचानी गई सीएनडब्ल्यू सड़कें स्पष्ट रूप से निर्माण की जाने वाली सड़कों की लम्बाई का संकेत देती हैं।

### (ख) कोर नेटवर्क पैरामीटर्स की अननुपालना

दिशानिर्देशों के पैरा 3.6 में परिकल्पित है कि सीएनडब्ल्यू सड़कों और मार्गों का वह न्यूनतम नेटवर्क है जो कम से कम एकल सभी मौसम सड़क संपर्क के माध्यम से चयनित क्षेत्रों में सभी योग्य बस्तियों के लिए आवश्यक सामाजिक और आर्थिक सेवाओं का मूल अभिगम प्रदान करने के लिए आवश्यक है। विभाग ने ब्लॉक वार सीएनडब्ल्यू को कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के प्रावधानों के अनुसार तैयार किया। सीएनडब्ल्यू ने सड़क का नाम, जुड़ी हुई बस्तियों का विवरण, सड़क की लंबाई आदि को दर्शाया।

विस्तृत परियोजनाओं रिपोर्ट (डीपीआर)/ मासिक प्रगति रिपोर्ट के साथ सीएनडब्ल्यू से संबंधित रिकॉर्ड की तुलना में, नौ नमूना जिलों में यह देखा गया कि क्रियान्वयन के लिए ली गई सड़क परियोजनाएं सड़कों की वास्तविक लंबाई से कम या अधिक थी,

<sup>57</sup> जम्मू: 9; गांदरबल: 8; अनंतनाग: 30; बारामूला: 11; कुपवाड़ा: 4 और लेह: 2

जैसा कि सीएनडब्ल्यू में प्रतिबिम्बित था। 117 सड़क परियोजनाओं<sup>58</sup> में, 998.11 किमी की लंबाई जैसा कि सीएनडब्ल्यू में प्रतिबिम्बित था, के प्रति 679.86 किमी को वास्तव में क्रियान्वयन के लिए लिया गया था। इन सड़क परियोजनाओं के संबंध में कम की गई सड़क की लंबाई 0.10 से 58.85 किमी<sup>59</sup> तक कम थी। दूसरी ओर, 60 सड़क परियोजनाओं<sup>60</sup> को सीएनडब्ल्यू में वर्णित 306.18 किमी सड़क की लंबाई के प्रति 396.30 किलोमीटर की कुल सड़क लंबाई के साथ क्रियान्वयन के लिए लिया गया था। इन सड़क परियोजनाओं के संबंध में क्रियान्वित अतिरिक्त सड़क लंबाई 0.10 से 5.97 किमी के बीच थी, जिसके लिए कोई अनुमोदन उपलब्ध नहीं था। सीएनडब्ल्यू में प्रतिबिम्बित सड़क की लंबाई के संबंध में कम/ अतिरिक्त सड़कों की लंबाई लेने के कारण रिकॉर्ड पर नहीं थे।

ईई ने (मार्च से जून 2018 में) कहा कि सड़कें एनआरआरडीए (जीओआई) द्वारा अनुमोदित की गई थीं और लक्षित गांवों/ बस्तियों को जोड़ने के लिए वास्तविक लंबाई, साइट पर ली गई हैं। जवाब को इन तथ्यों के आलोक में देखा जाना चाहिए कि ब्लॉक, गांव, बस्ती और सीएनडब्ल्यू में सड़कों के मुख्य प्रबंधन के भाग का विवरण केवल एक ही बार ओएमएमएस में दर्ज किया जाता है और किसी भी स्तर पर इसके संशोधन का कोई प्रावधान नहीं है।

#### **(ग) कोर नेटवर्क में न पाई गई सड़क परियोजनाओं का कार्यान्वयन**

पीएमजीएसवाई दिशानिर्देशों के पैरा 3.8 के अनुसार, प्रत्येक सड़क कार्य को सीएनडब्ल्यू का हिस्सा होना चाहिए। नौ नमूना जिलों में से छह में, हालांकि, यह देखा गया कि 45 सड़क कार्य<sup>61</sup> जो ₹113.19 करोड़ (स्वीकृत लागत: ₹150.15 करोड़) की लागत से क्रियान्वित किए गए थे, सीएनडब्ल्यू का हिस्सा नहीं थे।

ईई ने (मार्च से जून 2018 में) कहा कि ग्रामीण विकास विभाग (आरडीडी) और पीडब्ल्यूडी विभागों द्वारा किए गए खराब सर्वेक्षण के कारण बस्तियों को मूल सीएनडब्ल्यू में शामिल नहीं किया जा सका, जिसके परिणामस्वरूप उन्हें छोड़ दिया गया। तथ्य यह है कि इन सड़क कार्यों को पीएमजीएसवाई दिशानिर्देशों के उल्लंघन में राज्य सरकार/ एनआरआरडीए द्वारा क्रियान्वयन के लिए अनुमोदित किया गया

<sup>58</sup> जम्मू: 7; उधमपुर: 52; रामबन: 6; राजौरी: 7; गांदरबल: 9; अनंतनाग: 6; बारामूला: 17; कुपवाड़ा: 10 और लेह: 3

<sup>59</sup> सीएनडब्ल्यू के अनुसार फंजिला से लिंगसहेड (फोटास्कर) तक सड़क की लंबाई 96 किलोमीटर थी, जबकि एनआरआरडीए द्वारा पैकेज नंबर जेके09-13 के तहत इसे डीपीआर के अनुसार 37.15 किमी स्वीकृत किया गया था।

<sup>60</sup> जम्मू: 2; उधमपुर: 5; रामबन: 1; राजौरी: 4; गांदरबल: 4; अनंतनाग: 9; बारामूला: 17; कुपवाड़ा: 16 और लेह: 2

<sup>61</sup> जम्मू: 2; रामबन: 1; अनंतनाग: 10; बारामूला: 11; कुपवाड़ा: 11 और लेह: 10

था, जिसके परिणामस्वरूप योग्य बस्तियों को सड़क संपर्कता प्रदान नहीं की जा सकी।

**सिफारिश:** सीएनडब्ल्यू की तैयारी में कमी को संबोधित किया जाना चाहिए और इसके प्रावधानों का योग्य बस्तियों को कवर करने के लिए पालन किया जाना चाहिए।



बालीनी से कटाल बटल उन्नयन का निरीक्षण 06.03.2018 को किया गया जो सीएनडब्ल्यू में शामिल नहीं थी

### 2.2.5.3 व्यापक नई संपर्कता प्राथमिकता सूची/ व्यापक उन्नयन प्राथमिकता सूची

ओएम के पैरा 3.3.1 में परिकल्पना की गई है कि एक बार सीएनडब्ल्यू तैयार हो जाए तो राज्यों को प्राथमिकता<sup>62</sup> के क्रम में समूहीकृत किए गए सभी प्रस्तावित रोड लिंक के ब्लॉक और जिला स्तर पर व्यापक नई संपर्कता प्राथमिकता सूची (सीएनसीपीएल) तैयार करने की आवश्यकता है। इसके अलावा, कार्यक्रम दिशा-निर्देश (पैरा 6.3 और 6.4) अनुबंधित करते हैं कि उन जिलों के संबंध में एक व्यापक उन्नयन प्राथमिकता सूची (सीयूपीएल) तैयार की जानी है, जहां कोई नई संपर्कता देना शेष नहीं है। सीयूपीएल को राज्य तकनीकी एजेंसियों (एसटीए) और राष्ट्रीय गुणवत्ता मॉनिटर (एनक्यूएम) के माध्यम से नमूना आधार पर सत्यापित किया जाना है। इसकी मंजूरी के लिए सीएनसीपीएल/ सीयूपीएल को जिला पंचायत के समक्ष रखा जाएगा। सांसद/ विधायक को सीएनसीपीएल/ सीयूपीएल की एक प्रति दी जानी है और उनके सुझावों और साथ-साथ निम्न स्तर की पंचायती राज संस्था के सुझावों को अनुमोदन के समय जिला पंचायतों द्वारा पूर्ण महत्व दिया जाना था।

सीएनसीपीएल/ सीयूपीएल की तैयारी में देखी गई कमियाँ निम्नानुसार थीं:

<sup>62</sup> प्राथमिकता-I: 1,000 व्यक्ति और उससे अधिक; प्राथमिकता- II: 500 व्यक्ति और उससे अधिक लेकिन 1,000 से कम व्यक्ति और प्राथमिकता- III: 250 व्यक्ति और उससे अधिक लेकिन 500 से कम व्यक्ति

**(क) सीएनसीपीएल/ सीयूपीएल की मंजूरी न होना**

नौ नमूना जिलों में सीएनसीपीएल/ सीयूपीएल की संवीक्षा के दौरान, ब्लॉक स्तर,<sup>63</sup> जिला पंचायत<sup>64</sup> में मध्यवर्ती पंचायत से निर्वाचित प्रतिनिधियों की भागीदारी और सीएनसीपीएल/ सीयूपीएल की मंजूरी के प्रमाण को सत्यापित करने के लिए रिकॉर्ड (जून 2018) में कुछ भी नहीं था। इसके अलावा, एसटीए/ एनक्यूएम द्वारा नमूना आधार पर सीयूपीएल को सत्यापित नहीं किया गया था (जून 2018)।

ईई ने (मार्च से जून 2018 में) कहा कि अद्यतित सीएनसीपीएल और सीयूपीएल ओएमएमएस में उपलब्ध हैं। आईटी नोडल अधिकारी पीएमजीएसवाई, जेकेएसआरआरडीए ने (सितंबर 2018 में) कहा कि पीडब्ल्यूडी, आरएंडबी विभाग से प्राप्त सभी जिलों के डीआरआरपी, सीएनडब्ल्यू, सीएनसीपीएल, सीयूपीएल से संबंधित सभी अभिलेख 2014 की बाढ़ में क्षतिग्रस्त हो गए थे। इसके अलावा यह भी कहा गया कि उस समय कोई पंचायतें मौजूद नहीं थीं और मंजूर की गई सभी सड़क परियोजनाएं मंजूरी के लिए एनआरआरडीए/ एमओआरडी को प्रस्तुत करने से पहले एसएलएससी द्वारा अनुमोदित थीं। उत्तर तर्कसंगत नहीं है और इसे इस तथ्य के मद्देनजर देखा जाना चाहिए कि जहां डीआरआरपी, सीएनडब्ल्यू, सीएनसीपीएल और सीयूपीएल की तैयारी के समय कोई पंचायत मौजूद नहीं थी, वहां इसे जिला ग्रामीण विकास एजेंसी (ओएम का पैरा 3.1.2) से अनुमोदित होना चाहिए था। तथ्य यह है कि मध्यवर्ती पंचायतों के अनुमोदन का पता लगाने के लिए कोई भी क्षेत्र न तो ओएमएमएस में उपलब्ध है, और न ही किसी भी प्रत्यक्ष रिकॉर्ड को सत्यापन और मध्यवर्ती पंचायतों से सीएनसीपीएल/ सीयूपीएल के अनुमोदन के समर्थन में लेखापरीक्षा के लिए दिखाया गया।

**(ख) सीएनसीपीएल और सीयूपीएल दोनों में सड़कों का समावेश**

सीयूपीएल के साथ सीएनसीपीएल की तुलना करने पर, लेखापरीक्षा ने देखा कि नौ नमूना जिलों में से छह में, सीएनडब्ल्यू की 48 सड़कें<sup>65</sup> जो केवल उन्नयन के लिए योग्य थीं इनको सीयूपीएल के बजाय, सीएनसीपीएल और सीयूपीएल दोनों में शामिल किया गया था। चरण-1 पर, उन्नयन के बजाय तीन नमूना जिलों<sup>66</sup> में

<sup>63</sup> ग्राम पंचायतों के अध्यक्षों, सरपंचों, ब्लॉक विकास अधिकारी (बीडीओ), उस क्षेत्र के विधायक/ सांसद/ एमएलसी को मिलाकर

<sup>64</sup> चेयरपर्सन, बीडीओ और पंचायत समिति के अध्यक्ष, उस क्षेत्र के सांसद/ विधायक, सरकारी विभाग के प्रमुख और उपायुक्त को मिलाकर

<sup>65</sup> जम्मू: 6; उधमपुर: 3; रामबन: 7; गांदरबल: 28; अनंतनाग: 3 और कुपवाड़ा: 1

<sup>66</sup> जम्मू: (सड़क: 1; व्यय: ₹0.27 करोड़), उधमपुर: (सड़क: 1; व्यय: ₹6.06 करोड़) और रामबन: (सड़कें: 4; व्यय: ₹14.92 करोड़)



छह सड़क परियोजनाओं पर ₹37.11 करोड़ की स्वीकृत लागत के प्रति ₹21.25 करोड़ का व्यय गंभीर अनियमितता को दर्शाता है।

ईई ने (मार्च से जून 2018 में) कहा कि सभी योजनाएं या तो सीएनसीपीएल या सीयूपीएल में सीएनडब्ल्यू के अनुसार ली गई थीं। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि सीयूपीएल के तहत सड़क परियोजनाएं चरण-1 काम के योग्य नहीं हैं।

#### (ग) स्वीकार्य आबादी के आकार के नीचे की बस्तियों का समावेश

कार्यक्रम के दिशा निर्देशों के पैरा 2.1 के अनुसार, 250 व्यक्ति और उससे अधिक (2001 की जनगणना) की आबादी वाली असंबद्ध बस्तियां सड़क संपर्क के योग्य हैं।

सीएनसीपीएल और सीएनडब्ल्यू की नमूना-जाँच के दौरान, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नौ नमूना जिलों में से आठ में, ब्लॉक स्तर के सीएनसीपीएल/ सीएनडब्ल्यू में 250 व्यक्ति से कम आबादी वाली 197 बस्तियों<sup>67</sup> को जोड़ने के लिए 172 सड़कों<sup>68</sup> को शामिल किया गया था। 197 बस्तियों में से, ₹6.18 करोड़<sup>69</sup> के खर्च से पांच बस्तियों को संपर्कता प्रदान की गई थी।

ईई ने कहा (मार्च से जून 2018) कि उल्लेखित सभी बस्तियां वर्तमान में सीएनसीपीएल में नहीं हैं, लेकिन संशोधित सीएनडब्ल्यू 2011 के अनुसार प्रस्तावित बस्ती के वे भाग हैं, जो अभी तक अनुमोदित नहीं है। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि ये बस्तियां सीएनडब्ल्यू में इस तथ्य के बावजूद शामिल थीं जब ये कार्यक्रम दिशानिर्देशों के अनुसार योग्य नहीं थीं।

#### 2.2.5.4 वार्षिक प्रस्ताव

ओएम के पैरा 4.2 में परिकल्पित है कि पीएमजीएसवाई के तहत योग्य सड़कों की सूची वाले वार्षिक प्रस्ताव को जिला पंचायत द्वारा अंतिम रूप दिया जाना है। डीआरआरपी और सीएनडब्ल्यू के आधार पर, सीएनसीपीएल या सीयूपीएल को योग्य सड़क कार्यों की सूची को प्राथमिकता देते हुए पीआईयू/ जेकेएसआरआरडीए द्वारा तैयार किया जाना है, और सूची के आधार पर वार्षिक प्रस्ताव तैयार करना है। उन राज्यों में जहां मौजूदा ग्रामीण लिंक पारगामी मार्ग यथोचित स्थिति में है (अर्थात् तीन से ऊपर पीसीआई<sup>70</sup>), वहां सीएनसीपीएल के क्रमानुसार निर्माण के लिए नए लिंक का प्राथमिकताकरण किया जाएगा। जहां मौजूदा ग्रामीण लिंक पारगामी मार्ग

<sup>67</sup> जम्मू: 14; उधमपुर: 16; राजौरी: 5; गांदरबल: 70; अनंतनाग: 17; बारामूला: 19; कुपवाड़ा: 23 और लेह: 33

<sup>68</sup> जम्मू: 14; उधमपुर: 16; राजौरी: 5; गांदरबल: 45; अनंतनाग: 17; बारामूला: 19; कुपवाड़ा: 23 और लेह: 33

<sup>69</sup> जम्मू: (बस्ती: 1; व्यय: ₹1.40 करोड़), गांदरबल: (बस्ती: 4; खर्च: ₹4.78 करोड़)

<sup>70</sup> फुटपाथ स्थिति सूचकांक

खराब स्थिति में है (पीसीआई तीन या कम है), वहां पारगामी मार्गों के माध्यम से उन्नयन/ नवीनीकरण को नई संपर्कता के लिए एक योजक के रूप में लिया जा सकता है। सभी जिलों के प्रस्तावों को इस पर विचार करने के लिए एसएलएससी के समक्ष प्रस्तुत किया जाना है।

नमूना-जांच किए गए नौ जिलों में, वार्षिक प्रस्ताव तैयार नहीं किए गए थे जिसके परिणामस्वरूप ये प्रस्ताव एसएलएससी के समक्ष उनके विचार के लिए नहीं रखे जा सके। ईई ने कहा (मार्च से जून 2018) कि सभी परियोजनाओं की डीपीआर को मंजूरी के लिए उच्च प्राधिकारी को प्रस्तुत किया गया था और कोई वार्षिक प्रस्ताव तैयार नहीं किया गया था और भारत सरकार द्वारा सस्वीकृत सड़क परियोजनाओं को चरणबद्ध तरीके से लिया गया था।

इस प्रकार, डीआरआरपी और कोर नेटवर्क तैयार करते समय निर्धारित प्रक्रिया से विचलन के कारण योग्य बस्तियों को या तो छोड़ दिया गया था या जुड़ा हुआ दिखाया गया था।

*सिफारिश: सरकार यह सुनिश्चित कर सकती है कि सीएनसीपीएल और सीयूपीएल, वार्षिक प्रस्ताव आदि तैयार करते समय पीएमजीएसवाई के लिए दिशानिर्देश/ परिचालनात्मक नियमावली के प्रावधानों का कड़ाई से पालन किया जाए।*

## 2.2.6 निधि प्रबंधन

मार्च 2015 तक पीएमजीएसवाई 100 प्रतिशत केंद्र प्रायोजित योजना थी और इसके बाद केंद्र और राज्य के बीच 90:10 के अनुपात में वित्तपोषण पैटर्न साझा किया गया। पूर्ण सड़क परियोजनाओं के अनुरक्षण का बजट राज्य सरकार द्वारा बनाया जाना है। वर्ष 2013-14 तक ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जेकेएसआरआरडीए को सीधे निधि जारी की गई थी और उसके बाद, भारत सरकार की सहायता और सड़कों के अनुरक्षण के लिए राज्य वित्त विभाग के माध्यम से जेकेएसआरआरडीए द्वारा निधि प्राप्त की जाती हैं। इन निधियों को तीन नामित लेखों अर्थात् कार्यक्रम निधि लेखा (कार्यों के क्रियान्वयन के लिए), प्रशासनिक निधि लेखा (प्रशासनिक व्यय को पूरा करने के लिए) और अनुरक्षण निधि लेखा (सड़कों के अनुरक्षण के लिए) में रखा जाता है। राज्य सरकार को निधि की प्राप्ति के तीन कार्य दिवसों के भीतर जेकेएसआरआरडीए को इन निधियों का हस्तांतरित करना अपेक्षित है।

### 2.2.6.1 वित्तीय लक्ष्य और उपलब्धियां

#### (क) कार्यक्रम निधि लेखा

वर्ष 2000-01 से वर्ष 2017-18 (जनवरी 2018) के दौरान चरण I से XI के तहत ₹8,892.69 करोड़ की कार्यक्रम निधि राशि की कुल मंजूरी में से, भारत सरकार ने ₹5,092.14 करोड़ जारी किए, जिसके प्रति मार्च 2018 तक ₹4,312.41 करोड़<sup>71</sup> खर्च किए गए। वर्ष 2013-14 से वर्ष 2017-18 की अवधि के दौरान कार्य निष्पादन के लिए कार्यक्रम निधि की उपलब्धता और व्यय की स्थिति निम्नानुसार है:

तालिका-2.2.1: वर्ष 2013-18 के दौरान राज्य स्तर पर उपलब्ध और व्यय निधि का विवरण  
(₹ करोड़ में)

वर्ष	आदि शेष	केंद्र द्वारा जारी	विविध प्राप्तियाँ	ब्याज	राज्य का हिस्सा	कुल	व्यय (कॉलम 7 का प्रतिशत)	अन्त शेष (कॉलम 7 का प्रतिशत)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2013-14	142.41	366.67 <sup>72</sup>	5.29	0	0	514.37	508.29 (99)	6.08 (1)
2014-15	6.08	414.00 <sup>73</sup>	2.96	15.55	0	438.59	422.73 (96)	15.86 (4)
2015-16	15.86	364.00 <sup>74</sup>	0	10.40	20	410.26	282.47 (69)	127.79 (31)
2016-17	127.79	384.77	0	15.09	50	577.65	320.91 (56)	256.74 (44)
2017-18	256.74	1,400.00	0	20.44	85	1,762.18	716.00 (41)	1046.18 (59)
<b>कुल</b>		<b>2,929.44</b>	<b>8.25</b>	<b>61.48</b>	<b>155</b>		<b>2,250.40</b>	

(कोष्ठक में आंकड़े उपलब्ध कुल निधि का प्रतिशत हैं)

(स्रोत: जेकेएसआरआरडीए के रिकॉर्ड)

जैसा कि उक्त तालिका से स्पष्ट है वर्ष 2015-18 के दौरान, मुख्य रूप से कार्यों को लेने में विलंब, निविदाओं को अंतिम रूप न देने, अनुबंधों का क्रियान्वयन न करने और कार्यों की धीमी प्रगति के कारण राज्य सरकार ने 31 से 59 प्रतिशत के बीच उपलब्ध निधि को खर्च नहीं किया। इसके अलावा, वर्ष 2017-18 के दौरान कार्यक्रम निधि के तहत भारत सरकार द्वारा जारी ₹1,400 करोड़ में से, ₹880.63 करोड़ की राशि वित्त विभाग के पास दो से नौ महीनों तक रही और अन्ततः मई 2018 से दिसंबर 2018<sup>75</sup> के दौरान जेकेएसआरआरडीए को जारी की गई।

<sup>71</sup> जिसमें ₹160 करोड़ की राज्य हिस्सेदारी शामिल है

<sup>72</sup> 2013-14 के दौरान अर्जित ₹66.43 करोड़ का ब्याज शामिल है

<sup>73</sup> कार्यक्रम निधि के तहत: ₹290 करोड़ और भूमि अधिग्रहण के तहत: ₹124 करोड़ (कार्यक्रम निधि के तहत अस्थायी रूप से उपयोग किए गए थे)

<sup>74</sup> कार्यक्रम निधि के तहत: ₹488 करोड़ माइनस ₹124 करोड़ जो वर्ष 2014-15 के दौरान कार्यक्रम निधि से अस्थायी रूप से उपयोग किए गए थे

<sup>75</sup> 31.5.2018: ₹200 करोड़; 26.06.2018: ₹100 करोड़; 27.07.2018: ₹180 करोड़; 8.08.2018: ₹200 करोड़ और 12.12.2018: ₹200.63 करोड़

### (ख) राज्य के हिस्से को कम जारी करना

ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी), भारत सरकार ने विशेष श्रेणी के राज्यों को छोड़कर जिसके लिए साझाकरण पैटर्न 90:10 था, सभी राज्यों के संबंध में 60:40 के अनुपात में पीएमजीएसवाई के वित्त पोषण पैटर्न को (अप्रैल 2015 में) संशोधित किया। सभी चालू और बकाया कार्यों को इस साझाकरण पैटर्न के तहत कवर किया जाएगा। एमओआरडी द्वारा जारी निधि की स्थिति, राज्य का देय हिस्सा और जारी किया गया राज्य का हिस्सा निम्नानुसार है:

तालिका-2.2.2: राज्य के हिस्से को जारी करने का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवंटन	जारी की गई केंद्रीय निधियाँ	राज्य की देय हिस्सेदारी	राज्य का जारी किया गया हिस्सा	अल्प जारी/ (कॉलम 4 का प्रतिशत)
1	2	3	4	5	6
2015-16	488.00	488.00	54.00	20.00	34.00 (63)
2016-17	786.00	384.77	43.00	50.00	(-) 7.00
2017-18	1,400.00	1,400.00	155.00	85.00	70.00 (45)
<b>कुल</b>		<b>2,272.77</b>	<b>252.00</b>	<b>155.00</b>	<b>97.00 (38)</b>

(स्रोत: जेकेएसआरआरडीए के रिकॉर्ड)

₹252 करोड़ की राज्य की देय हिस्सेदारी के प्रति, ₹155 करोड़ की राशि जारी की गई, जिसके परिणामस्वरूप वर्ष 2015-18 के दौरान ₹97 करोड़ की राशि कम जारी हुई।

वित्तीय नियंत्रक पीएमजीएसवाई ने (सितंबर 2018/ अप्रैल 2019 में) कहा कि राज्य के शेष हिस्से को जारी करने के लिए राज्य योजना विकास और निगरानी विभाग के साथ मामला उठाया गया था।

### (ग) भारत सरकार द्वारा राज्य को निधि का नहीं/ अल्प जारी करना

पीएमजीएसवाई ने एक ऐसा परियोजना दृष्टिकोण अपनाया है, जहां सड़क निर्माणकार्यों को तय समय के भीतर पूरा करना होता है। जेकेएसआरआरडीए को मंजूर परियोजनाओं के लिए निधि दो किस्तों में उपलब्ध कराई जाती है। परियोजनाओं के स्वीकृत मूल्य का 50 प्रतिशत (या वार्षिक आवंटन जो भी कम हो) की पहली किस्त पूर्व में निर्धारित शर्तों यदि कोई हो, की पूर्ति के अधीन जारी की जाएगी, (कार्यक्रम दिशानिर्देशों का 19.1 पैरा)। इसके अतिरिक्त कार्यक्रम दिशानिर्देशों

के पैरा 19.3 में परिकल्पना की गई है कि दूसरी किस्त आवश्यक दस्तावेजों<sup>76</sup> को जमा करने के अधीन जारी होगी।

जारी की गई निधि की तुलना में एमओआरडी के हिस्से की स्थिति निम्नानुसार है:

तालिका-2.2.3: निधि का भारत सरकार द्वारा अल्प जारी करना

(₹ करोड़ में)

चरण	स्वीकृति वर्ष	एमओआरडी/ जीओआई हिस्सेदारी	पहली किस्त	दूसरी किस्त	कुल जारी	अल्प जारी
1	2	3	4	5	6	7=(3-6)
VI <sup>77</sup>	फरवरी/ मई 2008	1,384.90	600.12	0	600.12	784.78
VII	अप्रैल 2010	1,461.95	730.97	547.53*	1,278.50	183.45
VIII	जुलाई 2012	1,246.24	109.14	1,137.10	1,246.24	0
IX	दिसंबर 2012	526.37	0	0	0	526.37
X	अगस्त 2016	2,558.09	55.04	1,080.62	1,135.66	1,422.43
	<b>कुल</b>	<b>7,177.55</b>	<b>1,495.27</b>	<b>2,765.25</b>	<b>4,260.52</b>	<b>2,917.03</b>

(स्रोत: जेकेएसआरआरडीए के रिकॉर्ड)

(\*ब्याज के ₹66.43 करोड़ सहित)

अभिलेखों की समीक्षा से यह पता चला कि कार्यक्रम कार्यान्वयन (पैरा 2.2.8.) के तहत टिप्पणी की गई सड़क परियोजनाओं के पूरा होने में खराब प्रगति के कारण भारत सरकार द्वारा चरण-VI, VII और IX के संबंध में ₹1,494.60 करोड़ की शेष राशि जारी नहीं की गई थी। चरण-X के संबंध में, 44 प्रतिशत निधि मार्च 2018 तक जारी की जा सकी।

### 2.2.6.2 प्रशासनिक व्यय के लिए निधि का अपर्याप्त हस्तांतरण

कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 12.2 (x) के अनुसार, 2.25 प्रतिशत वार्षिक आवंटन, प्रशासनिक व्यय को पूरा करने के लिए राज्य को कार्यक्रम निधि के साथ जारी किया जाना था। वित्तीय वर्ष की 1 अप्रैल तक (प्रोदभूत ब्याज सहित) राज्य के साथ प्रशासन निधि के लेखों में आदि शेष में कटौती के बाद 50 प्रतिशत की पहली किस्त

<sup>76</sup> पहले जारी की गई निधियों के लिए यूसी; बैंक प्रबंधक द्वारा जारी प्रमाण पत्र जो उस तारीख पर शेष राशि और ब्याज जमा को इंगित करता है; वास्तविक कार्य समापन का प्रमाण-पत्र; पिछले वित्तीय वर्ष के लेखाओं के लिए चार्टर्ड अकाउंटेंट द्वारा विधिवत रूप से प्रमाणित किए गए कार्यों का लेखा-जोखा और बैलेंस शीट की उत्पत्ति का काम पूरा होने के संबंध में एक प्रमाण पत्र; ओएमएमएस के प्रासंगिक मॉड्यूल का आउटपुट, जेकेएसआरडीडीए द्वारा सही होने के रूप में विधिवत प्रमाणित किया गया है आदि

<sup>77</sup> चरण-I और II के लिए कोई भी स्वीकृति विभाग के पास नहीं थी और चरण-III से चरण-V के लिए पूर्ण धनराशि जारी की गई थी

वित्तीय वर्ष की शुरुआत में जारी की जाएगी। शर्तों की पूर्ति के अधीन उपलब्ध राशि के 60 प्रतिशत के उपयोग के बाद शेष 50 प्रतिशत की दूसरी किस्त जारी की जाएगी। देय, जारी और उपयोग की गई प्रशासनिक निधि की स्थिति निम्नानुसार है:

**तालिका-2.2.4: प्रशासनिक व्यय को कम जारी करना**

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवंटन/ जारी	आवंटन/ जारी के 2.25 प्रतिशत की दर से स्वीकार्य प्रशासनिक निधि	भारत सरकार द्वारा जारी प्रशासनिक निधि	प्रोदभूत ब्याज	व्यय	कम/ अल्प जारी (प्रतिशत में)
1	2	3	4	5	6	7 = (3-4)
2013-14	300.24 <sup>78</sup>	6.76	0	0.16	3.13	6.76 (100)
2014-15	290.00	6.53	2.60	0.09	2.92	3.93 (60)
2015-16	488.00	10.98	0	0.07	2.07	10.98 (100)
2016-17	384.77	8.66	7.84	0.29	2.81	0.82 (9)
2017-18	1,400.00	31.50	0	0.12	4.06	31.50 (100)
	<b>2,863.01</b>	<b>64.43</b>	<b>10.44</b>	<b>0.73</b>	<b>14.99</b>	<b>53.99 (84)</b>

(स्रोत: जेकेएसआरआरडीए के रिकॉर्ड)

उपरोक्त से, यह देखा गया था कि भारत सरकार द्वारा प्रशासनिक निधियों को दिशानिर्देशों में निर्धारित दरों पर जारी नहीं किया गया था। वर्ष 2013-14 से वर्ष 2017-18 की अवधि के दौरान ₹53.99 करोड़ को कम जारी किया गया। वर्ष 2013-18 के दौरान ₹15.71 करोड़<sup>79</sup> को उपलब्धता के प्रति, ₹14.99 करोड़ का व्यय हुआ।

वित्तीय नियंत्रक पीएमजीएसवाई ने (सितंबर 2018 में) कहा कि प्रशासनिक निधि को समय पर जारी करने के मामले को समय-समय पर एमओआरडी, भारत सरकार के साथ उठाया गया है।

**(क) प्रशासनिक निधि का विपथन**

पीएमजीएसवाई प्रशासनिक व्यय निधि लेखों के पैरा 1.4 में परिकल्पित किया गया है कि प्रशासनिक व्यय में सामान्य कार्यालय खर्चों के अलावा, इंटरनेट शुल्क और डेटा प्रविष्टि लागत सहित, ऑन लाइन प्रबंधन और निगरानी और लेखांकन प्रणाली (ओएमएमएस) कंप्यूटर के संचालन और रखरखाव से संबंधित सभी खर्च शामिल हैं। क्रियान्वयन और प्रबंधन संबंधी कार्यों को बाहर से करवाने की लागत का भी निर्धारित सीमा के भीतर प्रशासनिक खर्चों से भुगतान किया जा सकता है। हालांकि, वाहनों की खरीद, इमारतों की खरीद या निर्माण पर खर्च स्वीकार्य नहीं है। पीएमजीएसवाई के लेखाओं के मैनुअल के प्रावधान की अवहेलना करते हुए,

<sup>78</sup> वर्ष 2013-14 के दौरान वहन किए गए ₹66.43 करोड़ के ब्याज को छोड़कर

<sup>79</sup> ₹4.54 करोड़ का प्रारम्भिक शेष + ₹10.44 करोड़ भारत सरकार द्वारा जारी + ₹0.73 करोड़ का प्रोदभूत ब्याज

₹4.38 लाख की राशि को प्रशासनिक निधि से विपथन करके अस्वीकार्य वस्तुओं<sup>80</sup> पर खर्च किया।

जवाब में, मुख्य अभियंता पीएमजीएसवाई जम्मू ने (अप्रैल 2019 में) कहा कि संबंधित शीर्षों के तहत उच्च अधिकारियों द्वारा कोई भी निधि जारी नहीं किए जाने के कारण व्यय किया गया था। जवाब तर्कसंगत नहीं है क्योंकि निधि को अस्वीकार्य वस्तुओं पर खर्च किया गया था।

### (ख) अनुरक्षण निधि खाता

कार्यक्रम दिशा-निर्देशों के पैरा 17 ने प्रणालीगत अनुरक्षण सुनिश्चित करने और ग्रामीण कोर नेटवर्क के अनुरक्षण के लिए पर्याप्त निधि उपलब्ध कराने के लिए, खासकर पीएमजीएसवाई की निरंतरता के लिए महत्वपूर्ण रूट्स के माध्यम से संस्थागत उपाय किए हैं।

कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 17.2 के अनुसार, सभी पीएमजीएसवाई सड़कों (पीएमजीएसवाई लिंक मार्गों के जुड़े हुए प्रमुख ग्रामीण लिंको पारगामी मार्गों सहित) को उसी ठेकेदार के साथ निर्माण (चरण-II) अनुबंध करते हुए पांच साल के अनुरक्षण अनुबंध द्वारा कवर किया जाएगा। राज्य सरकार द्वारा अनुरक्षण निधि का बजट बनाया जाना है और एक वर्ष में दो बार, मई और नवंबर में एक अलग अनुरक्षण निधि खातों में जेकेएसआरआरडीए के निपटान के लिए रखा जाना है। राज्य सरकार को पांच वर्ष की पश्च निर्माण अवधि के दौरान सड़कों के अनुरक्षण के लिए निधि का स्थायी स्रोत विकसित किया जाना अपेक्षित है। इस उद्देश्य के लिए (क) राज्य नोडल विभाग और एनआरआरडीए को ग्रामीण सीएनडब्ल्यू के उचित अनुरक्षण के लिए निधि का वार्षिक आकलन तैयार और प्रस्तुत करेगा, (ख) बजटीय अनुरक्षण निधियों के आवंटन के लिए प्राथमिकता मानदंड लागू करना और (ग) प्राथमिकता के मानदंड (कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 17.5) के समन्वित अनुप्रयोग को सुनिश्चित करने के लिए ग्रामीण सड़कों के लिए अनुरक्षण निधि प्राप्त करने वाली कार्यकारी एजेंसियों से संपर्क करना होगा।

वर्ष 2013-14 से वर्ष 2017-18 की अवधि के दौरान अपेक्षित, जारी और व्यय की गई अनुरक्षण निधि की स्थिति निम्नानुसार है।

<sup>80</sup> बिजली उप-स्टेशन का सृजन: ₹3 लाख, डेस्कटॉप/ प्रिंटर: ₹0.92 लाख, चुनाव अभियान: ₹0.25 लाख, वाहन का पंजीकरण शुल्क: ₹0.21 लाख

तालिका-2.2.5: अनुरक्षण निधि की प्राप्तियाँ और उपयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अपेक्षित निधि	आदि शेष	राज्य का हिस्सा	कुल	व्यय (कॉलम 5 से प्रतिशत)	अन्त शेष
1	2	3	4	5	6	7=(5-6)
2013-14	8.39	14.96	5.00	19.96	1.43 (7)	18.53
2014-15	5.48	18.53	0	18.53	1.50 (8)	17.03
2015-16	7.10	17.03	2.42	19.45	1.18 (6)	18.27
2016-17	8.71	18.27	0.40	18.67	1.89 (10)	16.78
2017-18	6.54	16.78	0.30	17.08	5.16 (30)	11.92
<b>कुल</b>	<b>36.22</b>		<b>8.12</b>		<b>11.16</b>	

(स्रोत: जेकेएसआरआरडीए के रिकॉर्ड)

तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष 2013-18 के दौरान जेकेएसआरआरडीए द्वारा रखी गई ₹36.22 करोड़ की मांग के प्रति, राज्य सरकार ने केवल ₹8.12 करोड़ (22 प्रतिशत) जारी किए। निधि को कम जारी करने के अलावा, उपयोग का प्रतिशत भी बहुत कम था और यह 6 से 30 प्रतिशत के बीच था। सड़कों के खराब अनुरक्षण को दर्शाने वाले संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान ली गई कुछ तस्वीरें नीचे दर्शाई गई हैं:

	
लिक रोड बटोत से राखजरोग (पीआईयू-रामबन) का भौतिक निरीक्षण 09.05.2018 को किया गया व्यय: ₹336.06 लाख; पूरा होने की तारीख: सितंबर 2017	लिक रोड गीन से लाह (पीआईयू-बुधल, राजौरी) का भौतिक निरीक्षण 18.05.2018 को किया गया व्यय: ₹329.42 लाख; पूरा होने की तारीख: दिसंबर 2014

वित्तीय नियंत्रक पीएमजीएसवाई ने (सितंबर 2018 में) कहा कि अनुरक्षण निधि के तहत ₹11.92 करोड़ की राशि शेष है और संबंधित मुख्य अभियंताओं से मांग प्राप्ति पर ही निधि जारी की जाती है। हालांकि, तथ्य यह है कि राज्य सरकार ने पूरी हो गई सड़कों को समय से पहले खराब होने से कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के अनुसार



पीएमजीएसवाई सड़कों के अनुरक्षण के लिए कोई नीति तैयार नहीं की है, और उपलब्ध अनुरक्षित निधि भी अव्ययित रही।

लेखापरीक्षा ने विभागीय प्रतिनिधियों के साथ भौतिक निरीक्षण भी किया था, चरण-I के पूरा होने के बाद जहां 12 सड़कों के लिए चरण- II का काम आवंटित<sup>81</sup> नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप सड़कों की स्थिति खराब हो गई थी, जैसा कि परिशिष्ट-2.2.4 में विस्तृत है। कुछ फोटो साक्ष्य नीचे दिए गए हैं:

	
<p>16.08.2018 को लिंक रोड राजधानी से पंजगेन राजौरी का भौतिक निरीक्षण किया गया चरण-I: मई 2013 में पूरा हुआ चरण-II: निविदाकरण के तहत</p>	<p>24.08.2018 को लिंक रोड मौड़ से ऊपरी मौड़ तक, उधमपुर का भौतिक रूप से निरीक्षण किया गया चरण-I: दिसंबर 2012 में पूरा हुआ चरण-II: आवंटित नहीं किया गया</p>
	
<p>लिंक रोड सुनेतरखास से धनवाल्ड, उधमपुर (पीआईयू रामनगर) का प्रत्यक्ष निरीक्षण 11.09.2018 को किया गया चरण-I: दिसंबर 2012 में पूरा हुआ चरण-II: आवंटित नहीं किया गया</p>	<p>लिंक रोड जाखेद से गुरसगला, उधमपुर (पीआईयू रामनगर) का प्रत्यक्ष निरीक्षण 12.09.2018 को किया गया चरण-I: मई 2017 में पूरा हुआ चरण-II: आवंटित नहीं किया गया</p>

<sup>81</sup> साइड स्लोप का पर्याप्त स्टेबलाइजेशन सुनिश्चित करने के लिए, चरण-II को दो बारिश के मौसम समाप्त होने के पश्चात किया जाता है (ओएम का पैरा 4.3.1)

**सिफारिश:** राज्य सरकार को समय से पहले होने वाले नुकसान से बचने के लिए पीएमजीएसवाई सड़कों के उचित अनुरक्षण के लिए ग्रामीण सड़क अनुरक्षण नीति लागू करनी चाहिए।

### 2.2.6.3 राज्य सरकार द्वारा जेकेएसआरआरडीए को विलंब से जारी की गई निधि

भारत सरकार, एमओआरडी ने वर्ष 2013-14 तक नोडल एजेंसी (जेकेएसआरआरडीए) को सीधे निधि जारी की। वर्ष 2014-15 के बाद से, राज्य सरकार (वित्त विभाग) के माध्यम से निधियों का नियमन किया जाता है, ये निधि प्राप्ति की तिथि से तीन कार्य दिवसों के अंदर जेकेएसआरआरडीए को हस्तांतरित करनी अपेक्षित होती हैं, ऐसा न होने पर राज्य सरकार निर्दिष्ट अवधि के अतिरिक्त विलंब की अवधि के लिए 12 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ब्याज का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी थी।

वर्ष 2014-15 से 2017-18 के दौरान जीओआई, एमओआरडी ने जम्मू और कश्मीर सरकार को ₹3,049.77 करोड़<sup>82</sup> जारी किए। जारी की गई निधियां जेकेएसआरआरडीए को तीन कार्य दिवसों के अंदर हस्तांतरित नहीं की गई थी, और इससे 11 से 259 दिनों के बीच का विलंब हुआ, जिसके परिणामस्वरूप, राज्य सरकार (वित्त विभाग) जेकेएसआरआरडीए को ब्याज के रूप में ₹53.34 करोड़ का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी थी, जिसका भुगतान मार्च 2019 तक भी नहीं किया गया है।

वित्तीय नियंत्रक पीएमजीएसवाई ने (सितंबर 2018/ अप्रैल 2019 में) बताया कि इस मामले के विषय में समय-समय पर वित्त विभाग को अवगत कराया गया था। तथ्य यह है कि मार्च 2019 तक न तो निधियों को तीन दिनों की निर्धारित अवधि के अंदर जारी किया गया और न ही वित्त विभाग द्वारा ब्याज का भुगतान किया गया था।

### 2.2.7 सड़क परियोजनाओं की स्थिति

ग्रामीण क्षेत्रों में योग्य असंबद्ध निवास स्थान के लिए सभी मौसम के मार्ग के माध्यम से संयोजकता प्रदान करने के लिए, वर्ष 2000-01 से वर्ष 2016-17<sup>83</sup> के दौरान राज्य में पीएमजीएसवाई को दस चरणों में लागू किया गया था। राज्य में पीएमजीएसवाई सड़क परियोजनाओं की स्थिति निम्नानुसार है:

<sup>82</sup> ₹487 करोड़ सहित भूमि अधिग्रहण के लिए (2014-15: ₹124 करोड़; 2016-17: ₹363 करोड़) प्राप्त किए गए हैं

<sup>83</sup> चरण-XI के तहत 141 सड़क परियोजनाओं और 58 पुलों के साथ 199 पैकेजों जिसमें ₹955.63 करोड़ की राशि (एमओआरडी का हिस्सा ₹860.06 करोड़; राज्य का हिस्सा: ₹95.57 करोड़) को जनवरी 2018 में संस्वीकृत किया गया था परंतु मार्च 2018 तक परियोजनाओं का कार्यान्वयन शुरू नहीं हुआ/ पूरा नहीं हुआ। इसलिए, निष्पादन लेखापरीक्षा में इस चरण को कवर नहीं किया गया है

तालिका-2.2.6: पीएमजीएसवाई के तहत सड़क परियोजनाओं की स्थिति

(₹ करोड़ में; सड़क की लंबाई कि.मी. में)

चरण	कुल स्वीकृत पैकेज	स्वीकृति लागत		निधियों का जारी करना		व्यय (केंद्र का हिस्सा और राज्य का हिस्सा)	स्वीकृत सड़क की लंबाई	पूर्ण की गई लंबाई (प्रतिशत में)	पूर्ण किए गए निर्माण कार्य			निवास स्थान	
		केंद्र का हिस्सा	राज्य का हिस्सा	केंद्र का हिस्सा	राज्य का हिस्सा				नई संपर्कता	उन्नयन	कुल (कॉलम 2 का प्रतिशत)	स्वीकृत	संबद्ध (प्रतिशत)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12 (10+11)	13	14
I	36	21.84	-	20.09	-	0	97.21	96.95 (99.73)	25	11	36 (100)	37	37 (100)
II	66	59.78	-	52.44	-	17.27	219.85	214.22 (97)	66	0	66 (100)	109	111
III	67	91.27	-	91.27	-	25.63	295.22	265.32 (90)	57	1	58 (87)	101	101 (100)
IV	108	144.41	-	144.41	-	15.65	413.83	400.48 (97)	102	0	102 (94)	165	163 (99)
V	143	520.43	-	523.40	-	36.40	1,152.78	791.23 (69)	103	0	103 (72)	266	251 (94)
VI	465	1,402.25	-	600.12	-	297.28	2,593.56	2,286.16 (88)	387	32	419 (90)	748	692 (93)
VII	494	1,461.95	1.26	1,278.50	5.00	658.21	2,239.01	1,787.36 (80)	378	16	394 (80)	584	482 (83)
VIII	534	1,246.24	1.91	1,246.25	-	510.25	2,651.23	1,426.31 (54)	289	0	289 (54)	115	88 (77)
IX	124	526.37	0	0	-	501.32	843.52	312.10 (37)	50	0	50 (40)	53	29 (55)
X	542	2,558.09	284.23	1,135.66	155.00	2,250.40	3,519.94	887.25 (25)	45	5	50 (9)	595	145 (24)
<b>कुल</b>	<b>2579</b>	<b>8,032.63</b>	<b>287.40</b>	<b>5,092.14</b>	<b>160.00</b>	<b>4,312.41</b>	<b>14,026.15</b>	<b>8,467.38 (60)</b>	<b>1,502</b>	<b>65</b>	<b>1,567 (61)</b>	<b>2,773</b>	<b>2,099 (76)</b>

(स्रोत: जेकेएसआरआरडीए द्वारा दी गई सूचना)

चरण-I से X के अन्तर्गत ली गई कुल 2,579 सड़क परियोजनाओं<sup>84</sup> (सड़क की लंबाई: 14,026.15 किमी) में से, 1,567 (61 प्रतिशत) सड़क परियोजनाएं (नई संपर्कता और उन्नयन निर्माण कार्य), जिसमें 8,467.38 किमी सड़क की लंबाई (60 प्रतिशत) शामिल थी, पूरी की जा सकी और शेष 959 सड़क परियोजनाएं<sup>85</sup> (सड़क की लंबाई: 5,210.56 किमी) मार्च 2018 तक लंबित थी। मौजूदा परियोजनाओं की समय पर पूर्णता सुनिश्चित किए बिना सड़क परियोजनाओं का प्राथमिकताकरण और नई परियोजनाओं का चयन एक अनुचित योजना का संकेत है। इसके अलावा मार्च 2018 तक, 2,773 स्वीकृत आवास स्थानों को जोड़ने के प्रति, केवल 2,099 (76 प्रतिशत) ही संबद्ध किए गए थे।

मुख्य इंजीनियर पीएमजीएसवाई, जम्मू/ आईटी नोडल अधिकारी पीएमजीएसवाई जेकेएसआरआरडीए ने (अप्रैल/ सितंबर 2018 में) बताया कि निजी भूमि का

<sup>84</sup> नई संपर्कता और उन्नयन निर्माण कार्य दोनों शामिल हैं।

<sup>85</sup> 348.21 किलोमीटर की सड़क लंबाई के साथ 49 बस्तियों की संपर्कता हेतु 53 सड़क परियोजनाएं असंस्वीकृति के लिए प्रस्तावित थीं।

अधिग्रहण नहीं होने, वन भूमि का विपथन, सार्वजनिक उपयोगिताओं का स्थानांतरण, क्षेत्र के स्थानीय लोगों के कारण होने वाली प्रतिदिन की बाधाएं और अदालती मामलों के कारण परियोजनाओं में कम प्रगति हुई है। जवाब स्वीकार्य नहीं है, जैसा कि पीएमजीएसवाई दिशानिर्देश में स्पष्ट रूप से परिकल्पित हैं कि यह राज्य सरकार की जिम्मेदारी है कि वह यह सुनिश्चित करे कि प्रस्तावित परियोजनाओं के लिए भूमि उपलब्ध है और प्रत्येक प्रस्ताव जो कि भारत सरकार के अनुमोदन हेतु प्रस्तुत किया जाता है इस आशय के एक प्रमाणपत्र के साथ संलग्न किया जाना चाहिए।

### 2.2.7.1 कुल संस्वीकृत सड़क परियोजनाओं में विसंगतियाँ

सड़क परियोजनाएं, जिन्हें भारत सरकार द्वारा अनुमोदित दर्शाया गया है वे मुख्य इंजीनियरों (जम्मू-कश्मीर)/ जेकेएसआरआरडीए द्वारा प्रस्तुत किए गए डेटा और पीएमजीएसवाई की पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान दिए गए आंकड़े जिन्हें 31 मार्च 2013 को समाप्त वर्ष के लिए सीएजी की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में विधिवत रूप से शामिल किया गया था, से पूर्ण रूप से मेल नहीं खाते हैं। जेकेएसआरआरडीए, मुख्य इंजीनियर कश्मीर और जम्मू के अभिलेखों की संवीक्षा, नीचे दी गई तालिका में दिखाए गए ब्यौरों के अनुसार, संस्वीकृत सड़क परियोजनाओं की कुल संख्या में भिन्नताओं को उजागर करती है:

तालिका-2.2.7: संस्वीकृत सड़क परियोजनाओं के आंकड़ों में भिन्नता

चरण	संस्वीकृति का वर्ष	संस्वीकृत सड़क परियोजनाओं की कुल संख्या			
		मार्च 2013 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के लिए विभाग द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार	भारत सरकार के संस्वीकृत आदेश के अनुसार	जैसा मुख्य इंजीनियरों द्वारा बताया गया	जैसा जेकेएसआरआरडीए द्वारा बताया गया
I	2000-01	28	36	36	36
II	2001-03	66	66	66	66
III	जून 2004	62	67	58	67
IV	अप्रैल 2006	104	108	103	108
V	मार्च 2007	139	143	119	143
VI	मई 2008	400	465	458	465
VII	अप्रैल 2010	449	494	481	494
	<b>कुल</b>	<b>1,248</b>	<b>1,379</b>	<b>1,321</b>	<b>1,379</b>

(स्रोत: विभागीय अभिलेख)

आईटी नोडल ऑफिसर पीएमजीएसवाई, जेकेएसआरआरडीए और कमिश्नर सचिव (आरण्डबी) ने (सितंबर 2018/ जनवरी 2019 में) एग्जिट क्रॉफेंस में कहा कि भिन्नता का पता लगाया जाएगा।

### 2.2.7.2 नई संपर्कता को प्राथमिकता नहीं देना

ओएम के पैरा 1.2.1 में वर्ष 2003 तक 1,000 व्यक्ति (पहाड़ी क्षेत्रों के लिए 500 व्यक्ति) व इससे अधिक और मार्च 2007 तक, 500 लोगों की आबादी के साथ (पहाड़ी क्षेत्रों के लिए 250 व्यक्ति) सभी असंबद्ध निवास स्थानों के लिए सड़क संपर्क मार्ग प्रदान करने की परिकल्पना की गई है। कुल असंबद्ध, संस्वीकृत और जुड़े आवास स्थानों की श्रेणी-वार स्थिति निम्नानुसार दी गई है:

**तालिका-2.2.8: मार्च 2018 तक जनसंख्या के आकार के साथ निवास स्थानों की संपर्कता करने की स्थिति**

जनसंख्या के आकार के साथ निवास स्थान के प्रकार	अप्रैल 2000 तक असंबद्ध निवास	वर्ष 2000-2018 के दौरान भारत सरकार द्वारा स्वीकृत	स्वीकृत निवासों में से संयोजकता प्रदान निवास	स्वीकृत निवासों में से असंबद्ध निवास स्थान	मार्च 2018 के समापन पर कुल असंबद्ध निवास (कॉलम 2 से प्रतिशत)
1	2	3	4	5=(3-4)	6=(2-4)
1000 व्यक्ति या इससे अधिक	618	572	506	66	112 (18)
500 व्यक्ति या इससे अधिक परंतु 1000 व्यक्ति से कम	1,034	870	758	112	276 (27)
250 व्यक्ति या इससे अधिक परन्तु 500 व्यक्ति से कम	1,086	760	430	330	656 (60)
<b>कुल</b>	<b>2,738</b>	<b>2,202</b>	<b>1,694</b>	<b>508</b>	<b>1,044 (38)</b>
250 व्यक्ति से कम (आकस्मिक रूप से जुड़े)		571	405	166	
<b>कुल</b>		<b>2,773</b>	<b>2,099</b>	<b>674<sup>86</sup></b>	

(स्रोत: एनआरआरडीए के अभिलेख)

तालिका से यह देखा गया था कि मूल सीएनडबल्यू के अनुसार:

- अप्रैल 2000 तक 2,738 असंबद्ध निवास स्थानों में से, कुल 1,694 (62 प्रतिशत) निवास स्थान वर्ष 2000-2018 की अवधि के दौरान संबद्ध हो गए थे और मार्च 2018 के अंत तक 1,044 (38 प्रतिशत) निवास स्थान असंबद्ध रह गए थे।
- वर्ष 2000-2018 के दौरान भारत सरकार द्वारा संपर्कता के लिए संस्वीकृत किए गए 2,202 निवास स्थानों में से, मार्च 2018 तक कुल 508 (23 प्रतिशत) निवास स्थान असंबद्ध रह गए थे। नौ नमूना जिलों में, वर्ष 2000-2018 के दौरान भारत सरकार द्वारा संपर्कता के लिए संस्वीकृत किए गए 196 निवासों<sup>87</sup> में से, मार्च 2018 तक कुल 85 (43 प्रतिशत) निवास स्थान संपर्कता के लिए शेष रह गए थे।
- मार्च 2018 तक असंबद्ध निवास स्थानों में से, 1,000 व्यक्ति और इससे अधिक की आबादी के साथ कुल 112 बस्तियां, 500 व्यक्ति और इससे अधिक की आबादी के साथ 276 बस्तियां और 250 व्यक्ति और इससे अधिक की आबादी

<sup>86</sup> असंस्वीकृत परियोजनाओं के 49 निवास स्थान शामिल हैं

<sup>87</sup> रामबन: 20; राजौरी: 36; उधमपुर: 87; जम्मू: 10; बारामूला: 8; गांदरबल: 7; कुपवाड़ा: 7; अनंतनाग: 19 और लेह: 2

के साथ 656 बस्तियां मार्च 2018 तक असंबद्ध रह गई थी, जिन्हें क्रमशः मार्च 2003 और मार्च 2007 के अंत तक संयोजकता प्रदान करना आवश्यक था। नौ नमूना जिलों में मार्च 2018 तक निवास स्थानों को संबद्ध करने की स्थिति निम्नानुसार थी:

**तालिका-2.2.9: मार्च 2018 तक नौ नमूना जिलों में निवास स्थानों की संपर्कता की स्थिति**

जनसंख्या के आकार के साथ निवास स्थान का प्रकार	संस्वीकृत निवास स्थान	संबद्ध किए गए निवास स्थान	असंबद्ध निवास स्थान
1	2	3	4
1000 व्यक्ति और ऊपर	29	26	3
500 व्यक्ति और इससे अधिक परन्तु 1000 व्यक्ति से कम	48	38	10
250 व्यक्ति और इससे अधिक परन्तु 500 व्यक्ति से कम	62	24	38
<b>कुल</b>	<b>139</b>	<b>88</b>	<b>51</b>

(स्रोत: विभागीय अभिलेख)

जैसा देखा जा सकता है कि संपर्कता के लिए संस्वीकृत 139 बस्तियों में से 250 और इससे अधिक की आबादी वाले 51 निवास स्थान मार्च 2018 तक असंबद्ध रहे।

आईटी नोडल अधिकारी पीएमजीएसवाई जेकेएसआरआरडीए/ मुख्य इंजीनियर पीएमजीएसवाई जम्मू ने (सितंबर/ अप्रैल 2018 में) कहा कि राज्य में अशांत परिस्थितियों और भूमि अधिग्रहण, वन मंजूरी और दीर्घकालीन अदालती मामलों में समस्याओं का सामना करने के कारण; लक्ष्य प्राप्त नहीं किए जा सके। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि पीएमजीएसवाई कार्यक्रम को पूरा करने के लिए प्रतिपूरक वृक्षारोपण, वन भूमि, पेड़, निजी भूमि और संरचनाओं को कवर करने वाले भूमि अधिग्रहण की लागत के लिए भारत सरकार द्वारा ₹710 करोड़ के रूप में प्रदान विशेष एकमुश्त वितरण में से, ₹152.04 करोड़ की राशि (मार्च 2018 तक) अभी भी पीआईयू के पास ही थी। पीआईयू द्वारा संबन्धित प्राधिकारणों को भूमि अधिग्रहण के लिए जारी की गई ₹370.70 करोड़ की राशि में से, केवल ₹44.51 करोड़ ही भूमि अधिग्रहण के लिए उपयोग/ संवितरण किए गए थे। इसके अलावा, विभाग को सक्षम प्राधिकारी द्वारा डीपीआर की संस्वीकृति से पहले भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करना भी अपेक्षित है।

हालांकि, समीक्षा अवधि के दौरान ओएमएमएस पर अपलोडेड निवास स्थानों से संपर्कता के लक्ष्य और प्राप्ति, नीचे दी गई:

तालिका-2.2.10: निवास स्थानों के लिए संपर्कता के लक्ष्य और प्राप्ति (2013-18)

वर्ष	निवास स्थानों को संयोजकता प्रदान करना		सड़क की लंबाई (किमी में)	
	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)
2013-14	100	165 (165)	1,285	866.21 (67)
2014-15	50	123 (246)	750	858.83 (115)
2015-16	130	110 (85)	975	789.86 (81)
2016-17	120	240 (200)	1,050	1,785.16 (170)
2017-18	400	152 (38)	1,800.00	1,804.54 (100)
<b>कुल</b>	<b>800</b>	<b>790 (99)</b>	<b>5,860</b>	<b>6,104.60(104)</b>

(स्रोत: ओएमएमएस से प्राप्त डाटा)

जैसा देखा जा सकता है, 5,860 कि.मी. लंबी सड़क को 800 निवास स्थानों से जोड़ने के लक्ष्य के प्रति, 6,104.60 कि.मी. लंबी सड़क के साथ 790 निवास स्थानों को (99 प्रतिशत) पूरा किया गया था। हालांकि 2017-18 के दौरान सड़क की लंबाई के लक्ष्यों से अधिक की प्राप्ति के बावजूद, केवल 38 प्रतिशत निवास स्थानों की संपर्कता के संबंध में लक्ष्यों की प्राप्ति हुई थी। इससे संकेत मिलता है कि लक्ष्य वास्तविक रूप से नियत नहीं किए गए थे।

आईटी नोडल अधिकारी पीएमजीएसवाई, जेकेएसआरआरडीए ने (सितंबर 2018 में) कहा कि 2017-18 के दौरान, लक्षित सड़क की लंबाई को प्राप्त किया गया था, परंतु निवास स्थान के लक्ष्यों को इस तथ्य के कारण प्राप्त नहीं किया जा सका क्योंकि पूर्ण की गई सड़क की अधिकांश लंबाई चरण-2 सड़क परियोजनाओं के लिए थी, जहां पहले से ही निवास स्थान जोड़ दिए गए थे।

## 2.2.8 कार्यक्रम कार्यान्वयन

### 2.2.8.1 विस्तृत परियोजना रिपोर्ट्स

पीएमजीएसवाई के दिशा-निर्देशों/ ओएम के अनुसार, प्रत्येक कार्य हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) को ग्रामीण सड़क नियमावली, भारतीय सड़क कांग्रेस (आईआरसी) के विनिर्देशों और समय-समय पर जारी निर्देशों की संगति में होना चाहिए। डीपीआर विस्तृत सर्वेक्षण और अन्वेषण, डिजाइन एवं तकनीकी विकल्प पर आधारित होना चाहिए। इसमें ऐसी बारीकी होनी चाहिए कि परिणाम एवं लागत स्टीक हो और निष्पादन के समय निर्माण कार्य के विषय क्षेत्र अथवा परिमाणों में परिवर्तन के कारण लागत अधिक न हो जाए। यह देखा गया कि डीपीआर तैयार करते समय समुचित प्रक्रिया नहीं अपनाई गई थी जिन पर नीचे चर्चा की गई है:

### (क) ट्रांसेक्ट वॉक का न किया जाना

कार्यक्रम दिशानिर्देशों का पैरा 8.4 और ओएम के पैरा 5.3.3 में परिकल्पित है कि कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाइयां (पीआईयू) को राजस्व और वन विभाग के अधिकारियों के साथ ट्रांसेक्ट वॉक<sup>88</sup> के आयोजन करके प्रत्येक प्रस्तावित सड़क कार्य के लिए डीपीआर तैयार करना अपेक्षित है, इसके साथ ही स्थानीय समुदाय के सदस्यों के साथ वैकल्पिक संरेखण, सड़क के लिए भूमि की आवश्यकताओं और भूस्वामियों पर इसके प्रभाव आदि से संबंधित मुद्दों पर चर्चा करना और अंतिम रूप देना भी अपेक्षित है। ट्रांसेक्ट वॉक की डिजिटल तस्वीरों के साथ कार्यवाही की एक प्रति अंतिम रूप दिए गए डीपीआर के साथ संलग्न की जाएगी।

नौ नमूना जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि चरण-I<sup>89</sup> की 106 सड़क परियोजनाओं में (विस्तृत संवीक्षा के लिए चयनित 254<sup>90</sup> नमूना सड़क परियोजनाओं में से), 17 परियोजनाओं में राजस्व और वन अधिकारियों के बिना ट्रांसेक्ट वॉक का आयोजन किया गया था, 59 परियोजनाओं में या तो ट्रांसेक्ट वॉक आयोजित नहीं किये गये थे या डीपीआर के साथ आवश्यक दस्तावेज संलग्न नहीं पाए गए थे और शेष 30 परियोजनाओं में, डीपीआर (मार्च 2018 तक) लेखापरीक्षा हेतु प्रस्तुत नहीं किये गये थे।

ईई ने (मार्च से जून 2018 में) स्वीकार किया कि सड़क परियोजनाएं जो पहले के चरणों में की गई थीं, वहाँ अपेक्षित ट्रांसेक्ट वॉक का आयोजन नहीं किया जा सका।

इसके अलावा, ट्रांसेक्ट वॉक के दौरान सरकार, वन विभाग और निजी पार्टियों से प्राप्त भूमि की भी पहचान की जानी थी। जैसा कि दिशानिर्देशों के पैरा 6.12 में परिकल्पित किया गया है कि राज्य सरकार/ जिला पंचायतें सड़क परियोजनाओं के लिए भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए जिम्मेदार हैं। भूमि उपलब्ध होने का एक प्रमाण पत्र, प्रत्येक सड़क के काम के प्रस्ताव के साथ उपलब्ध होना चाहिए। जब तक चरण-II<sup>91</sup> पूरा नहीं हो जाता है तब तक संबंधित आवास स्थानों की गणना जुड़े हुए निवास स्थानों में नहीं की जाएगी।

लेखापरीक्षा में पाया कि:

- जम्मू प्रांत में, 46 सड़क परियोजनाएं<sup>92</sup>, जिन्हें चरण VI (मई 2008 के दौरान स्वीकृत) से चरण-X (अगस्त 2016 के दौरान स्वीकृत) के तहत ₹169.68 करोड़

<sup>88</sup> संरेखण तय करने के लिए प्रस्तावित सड़क के साथ आयोजित एक वॉक

<sup>89</sup> चरण-I में फोरमेशन कटिंग, ढलान स्थिरीकरण, संरक्षण/ जल निकासी के निर्माण कार्य होते हैं

<sup>90</sup> चरण-I: 99; चरण-II: 101; लंबी अवधि का पुल: 15; उन्नयन: 39

<sup>91</sup> चरण-II जिसमें वाटर बॉर्ड मैकडम (डबल्यूबीएम) और कोलतार सतह कोर्स शामिल हैं।

<sup>92</sup> मार्च 2018 तक 959 सड़क परियोजनाओं में से जो अपूर्ण थीं



की लागत से संस्वीकृत किया गया था और जिन पर जनवरी 2018 तक 66 निवास स्थानों की संपर्कता करने के लिए ₹39.93 करोड़ का व्यय किया गया था, वे भूमि विवाद और वन भूमि, अदालती मामलों आदि की मंजूरी नहीं मिलने के कारण अपूर्ण रह गई (परिशिष्ट 2.2.5)।

- नौ में से सात नमूना जिलों में, 22 सड़क परियोजनाएं (254 नमूना-जांच में से), चरण VII से X<sup>93</sup> के तहत ₹130.53 करोड़ की लागत से संस्वीकृत की गई थी और जिन पर 21 निवास स्थानों की संपर्कता करने के लिए ₹38.78 करोड़<sup>94</sup> का व्यय वहन किया गया था को पूरा नहीं जा सका चूंकि इन परियोजनाओं को बाधा मुक्त भूमि, वन विभाग की मंजूरी आदि सुनिश्चित किए बिना निष्पादन हेतु लिया गया था।

इस प्रकार, नवंबर 2011 से मार्च 2018 तक संपर्कता के लिए लक्षित निवास स्थान (मार्च 2018) तक असंबद्ध रहे।

मुख्य इंजीनियर पीएमजीएसवाई जम्मू ने (अप्रैल 2018 में) कहा कि ग्राम पंचायत के सदस्यों सहित स्थानीय लोग नियमित रूप से संरेखण नियत के लिए ट्रांसेक्ट वॉक में शामिल किये जा रहे हैं। ट्रांसेक्ट वॉक के दौरान लोगों ने अपनी उपस्थिति में नियत संरेखण पर आपत्ति नहीं की और भूमि की उपलब्धता के संबंध में प्रमाण पत्र भी प्रदान किए। हालांकि, जब काम शुरू किया जाता है, तो ये लोग मुआवजे की मांग उठाते हैं और काम में बाधा पैदा करते हैं। परिणामस्वरूप, परियोजनाओं में देरी हो जाती है चूंकि भूमि अधिग्रहण एक लंबी प्रक्रिया है। तथ्य यह है कि इन सभी मामलों में, सड़कों के संरेखण के लिए स्थानीय लोगों के साथ समझौते के आधार पर डीपीआर में भूमि उपलब्धता का प्रमाण पत्र दिया गया था।

ईई ने (मार्च से जून 2018 में) बताया कि सड़क परियोजनाओं की बाधाओं को उचित स्तरों पर पता लगाया जा रहा है नामतः वन/ राजस्व विभाग और ठेकेदारों को आवंटित निर्माण कार्य को फिर से शुरू करने के लिए नोटिस जारी किए गए हैं। विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन सड़क परियोजनाओं को संबंधित अधिकारियों से सांविधिक मंजूरी प्राप्त किए बिना भारत सरकार से मंजूरी ली गई थी।

<sup>93</sup> अप्रैल 2010 (चरण-VII), जुलाई 2012 (चरण-VIII), दिसंबर 2012 (चरण-IX) और अगस्त 2016 (चरण-X) के दौरान स्वीकृत अपूर्ण सड़क परियोजनाएं जो नवंबर 2011, फरवरी 2014, जुलाई 2014 और मार्च 2018 तक पूरी हो जानी चाहिए थी उनकी संख्या क्रमशः 10,4,2 और 6 थी

<sup>94</sup> जम्मू: (सड़क परियोजनाएं: 2; व्यय: ₹0.47 करोड़); उधमपुर: (सड़क परियोजनाएं: 4; व्यय: ₹6.37 करोड़); रामबन: (सड़क परियोजनाएं: 2; व्यय: ₹0.63 करोड़); राजौरी: (सड़क परियोजनाएं: 5; व्यय: ₹6.77 करोड़); अनंतनाग: (सड़क परियोजनाएं: 2; व्यय: ₹1.02 करोड़); बारामुला: (सड़क परियोजनाएं: 4; व्यय: ₹12.46 करोड़) और लेह: (सड़क परियोजनाएं: 3; व्यय: ₹11.06 करोड़)

### 2.2.8.2 पुलों का निर्माण न किया जाना

पीएमजीएसवाई दिशानिर्देशों के पैरा 2.1 में सभी मौसम में सड़के उपलब्ध कराने की परिकल्पना की गई है, जिसमें आवश्यक पुलिया और जल निकासी संरचनाएं हैं जो पूरे वर्ष परिचालन योग्य होती हैं। इसके अतिरिक्त पैरा 8.5 (v) के अनुसार, माइनर ब्रिज (केवल एकल लैन विनिर्देश) जहाँ भी अपेक्षित हो, प्रदान किया जा सकता है। विशेष पुलों की लंबाई 15 मीटर से अधिक होने की स्थिति में, अधीक्षक इंजीनियर और स्टेट तकनीकी एजेंसी द्वारा संयुक्त रूप से कार्य-स्थल निरीक्षण के बाद एक पृथक डीपीआर तैयार किया जाएगा।

प्रत्यक्ष और वित्तीय प्रगति रिपोर्ट की जांच के दौरान, यह देखा गया कि नौ नमूना जिलों में से दो जिलों में छह सड़क परियोजनाएं<sup>95</sup> अप्रैल 2013 से फरवरी 2018 के दौरान पूरी की गई थी और ₹24.47 करोड़ की लागत से इनको जुड़ा हुआ दिखाया गया था इसके बावजूद कि मार्च 2019 तक पुलों के निर्माण/ डिजाइनिंग का कार्य प्रगति पर था। इस प्रकार, ये सड़क परियोजनाएँ प्रस्तावित निवास स्थानों के लिए बारहमासी सड़क संपर्कता के उद्देश्य की पूर्ति नहीं करती थीं।

इन सड़कों में से एक के संयुक्त निरीक्षण के दौरान कार्यान्वयन एजेंसियों के कर्मचारियों के साथ तस्वीरें ली गई थीं।



17.03.2018 को पीआईयू उधमपुर में लिंक रोड मानसर से सोरप का प्रत्यक्ष निरीक्षण किया गया

ईई ने (मार्च से जून 2018 में) कहा कि पुलों का निर्माण कार्य प्रगति पर है और पुलों का डीपीआर/ डिजाइन अनुमोदन/ तैयारी के तहत है और यह शीघ्र ही पूरा हो जाएगा। मार्च 2019 तक, इन छह पुलों पर ₹5.19 करोड़ की अनुमानित लागत के प्रति ₹2.82 करोड़ की राशि खर्च की गई है।

<sup>95</sup> उधमपुर जिला: (1) कुद से मढ़ा -12.40 किमी (2) बरमेन से सटयलथा खास-7.250 किमी (3) बरमेन से धारनू-14.725 किमी (4) मनसर से सोरप-4.500 किमी (5) धार रोड से प्लाटर-3.850 किमी और जिला राजौरी: (6) खवास से बेला-10 किमी

### 2.2.8.3 सड़क परियोजनाओं को पूरा करने में विलंब

दिशानिर्देशों का पैरा 13.1 परिकल्पित करता है कि कार्य आदेश जारी करने की तारीख से नौ महीने के अंदर सड़क परियोजनाओं को पूरा किया जाना होता है, परंतु किसी भी मामले में 12 कैलेंडर महीनों से अधिक नहीं होगा। हालांकि, पहाड़ी राज्यों में सड़कों के चरण-I के काम को पूरा करने के लिए 18 कैलेंडर महीनों तक की समय सीमा की अनुमति दी जाएगी।

नौ नमूना जिलों में अभिलेखों की समीक्षा से पता चला है कि लेखापरीक्षा में 254 सड़क परियोजनाओं की नमूना जांच में से, केवल 43 (17 प्रतिशत) सड़क परियोजनाएं निर्धारित समय के अंदर पूरी हुईं, 78 सड़क परियोजनाएं पूरी होने के लिए देय नहीं थीं और 90 सड़क परियोजनाएं<sup>96</sup> जिन्हें चरण-IV से IX के तहत निष्पादन के लिए लिया गया था उन्हें 2 महीने से 8 साल<sup>97</sup> तक की देरी के साथ पूरा किया गया। चरण-V से X<sup>98</sup> के तहत ₹191.05 करोड़ की संस्वीकृत लागत पर 30 निवास स्थानों<sup>99</sup> को जोड़ने के लिए शेष 43 सड़क परियोजनाएं<sup>100</sup>, ₹173.02 करोड़ पर आवंटित की गईं, जिस पर ₹86.71 करोड़ का व्यय वहन किया गया था, उसे भूमि विवाद, वन विभाग आदि से मंजूरी नहीं मिलने के कारण 09 से 18 महीनों की निर्धारित अवधि के अंदर पूरा नहीं किया जा सका। आवंटन की तारीख से सात साल और चार महीने से अधिक की देरी के बाद भी, ये सड़कें मार्च 2018 तक पूरी नहीं हुईं। इस प्रकार, अक्टूबर 2008 से मार्च 2018 तक संपर्कता के लिए लक्षित निवास स्थान मार्च 2018 तक असंबद्ध रहे।

ईई ने (मार्च से जून 2018) सार्वजनिक हस्तक्षेप, भूमि विवाद, संरेखण के तहत आने वाली संरचनाओं के मुआवजे का भुगतान न करने, वन मंजूरी आदि जैसे कारणों के लिए इन सड़क परियोजनाओं को पूरा न करने के लिए जिम्मेदार ठहराया।

<sup>96</sup> जम्मू: 6; उधमपुर: 19; रामबन: 5; राजौरी: 19; गांदरबल: 7; अनंतनाग: 12; बारामूला: 5; कुपवाड़ा: 14 और लेह: 3

<sup>97</sup> शून्य से दो वर्ष = 50 सड़क परियोजनाएं, दो से चार वर्ष = 31 सड़क परियोजनाएं और चार वर्ष से ऊपर = 9 सड़क परियोजनाएं

<sup>98</sup> मार्च 2007 (चरण-V), मई 2008 (चरण-VI), अप्रैल 2010 (चरण-VII), जुलाई 2012 (चरण-VIII), दिसंबर 2012 (चरण-IX) और अगस्त 2016 (चरण-X) के दौरान अपूर्ण सड़क परियोजनाएं जो अक्टूबर 2008, दिसंबर 2009, नवंबर 2011, फरवरी 2014, जुलाई 2014 और मार्च 2018 तक पूरी हो जानी चाहिए थी उनकी संख्या क्रमशः 1,1,14,17,6 और 4 थी।

<sup>99</sup> उधमपुर: 14; रामबन: 5; राजौरी: 2; गांदरबल: 2; अनंतनाग: 3; बारामूला: 2; कुपवाड़ा: 1 और लेह: 1

<sup>100</sup> जम्मू: 1; उधमपुर: 8; रामबन: 5; राजौरी: 6; गांदरबल: 3; अनंतनाग: 5; बारामूला: 10; कुपवाड़ा: 2 और लेह: 3

**सिफारिश:** सड़क परियोजनाओं के निष्पादन की प्रगति की गहनता से निगरानी की जानी चाहिए, ताकि कार्यों को निर्धारित समय सीमा के अंदर पूरा किया जा सके और सुनिश्चित निवास स्थानों से संपर्कता हो सके।

#### 2.2.8.4 भूमि अधिग्रहण के लिए निधि

पीएमजीएसवाई दिशानिर्देशों के पैरा 6.12 में परिकल्पित किया गया है कि प्रस्तावित सड़क परियोजना के लिए भूमि उपलब्ध हो, यह सुनिश्चित करना राज्य सरकार की जिम्मेदारी है। भूमि उपलब्धता का एक प्रमाण-पत्र, प्रस्ताव के साथ अवश्य होना चाहिए।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला है कि यद्यपि भूमि अधिग्रहण के लिए निधियां पीएमजीएसवाई के तहत कवर नहीं की गई हैं, फिर भी मूल रूप से संस्वीकृत सीएनडबल्यू के अनुसार पीएमजीएसवाई कार्यक्रम को पूरा करने के लिए, भारत सरकार द्वारा जम्मू-कश्मीर राज्य को ₹710 करोड़<sup>101</sup> की धनराशि भूमि अधिग्रहण की लागत के लिए एक विशेष एकमुश्त वितरण के रूप में, प्रतिपूरक वृक्षारोपण, वन भूमि, पेड़, निजी भूमि और संरचनाओं को कवर करने के लिए जारी की गई।

वर्ष 2013-18 के दौरान प्राप्त, जारी और व्यय की गई निधि की स्थिति निम्नानुसार है:

तालिका-2.2.11: भूमि अधिग्रहण के लिए राज्य सरकार द्वारा भारत सरकार से प्राप्त निधियों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	जेकेएसआरआरडीए					पीआईयू				
	आदि शेष	प्राप्त कि गई निधियां	कुल	पीआईयू को जारी निधि	शेष	आदि शेष	जेकेएसआर आरडीए से प्राप्त निधि	कुल	व्यय	खर्च नहीं किया गया शेष
1	2	3	4=2+3	5	6=4-5	7	8	9=7+8	10	11=9-10
2013-14	0	223.00	223.00	0	223.00	0	0	0	0	0
2014-15	223.00	124.00	347.00	223.00	124.00	0	223.00	223.00	160.35	62.65
2015-16	124.00	0	124.00	16.84	107.16	62.65	16.84	79.49	48.24	31.25
2016-17	107.16	363.00	470.16	118.62	351.54	31.25	118.62	149.87	112.39	37.48
2017-18	351.54	0	351.54	272.73	78.81	37.48	272.73	310.21	236.98	73.23
<b>कुल</b>		<b>710.00</b>		<b>631.19</b>			<b>631.19</b>		<b>557.96</b>	

(स्रोत: विभागीय अभिलेख)

जैसा देखा जा सकता है, भारत सरकार द्वारा जारी किए गए ₹710 करोड़ में से, ₹152.04 करोड़ मार्च 2018 तक जेकेएसआरआरडीए (₹78.81 करोड़) और पीआईयू (₹73.23 करोड़) के पास खर्च किए बिना पड़े हुए थे। नौ नमूना जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला है कि भूमि अधिग्रहण के लिए संबंधित

<sup>101</sup> 2013-14: ₹223 करोड़; अगस्त 2014: ₹124 करोड़ और मार्च 2017: ₹363 करोड़

अधिकारियों को पीआईयू द्वारा जारी किए गए ₹370.70 करोड़ की राशि के प्रति, केवल ₹44.51 करोड़<sup>102</sup> की राशि का उपयोग/ संवितरण किया गया था। इस प्रकार, संबन्धित अधिकारियों द्वारा ₹326.19 करोड़<sup>103</sup> की शेष राशि का उपयोग नहीं करने के कारण, 9 में से 7 नमूना जिलों में से 22 सड़क परियोजनाएं वन मंजूरी, भूमि अधिग्रहण, अदालती मामलों आदि की लंबी प्रक्रिया के कारण मार्च 2018 तक, पूरी नहीं हो सकीं जैसा कि पैरा 2.3.8.1 (क) के तहत टिप्पणी की गई थी। उदाहरण के रूप में इस तरह के एक मामले की नीचे चर्चा की गई है:

**(क) अतिक्रमण मुक्त भूमि सुनिश्चित किए बिना सड़क परियोजना का निष्पादन करने के परिणामस्वरूप भूमि के अधिग्रहण पर ₹204.63 लाख का निष्फल व्यय हुआ**

चरण-VII के तहत, सड़क परियोजना कि चरण-I थुने से बड़ी पथरी' को (अप्रैल 2010 में) ₹573.74 लाख की लागत से संस्वीकृत किया गया। भूमि<sup>104</sup> की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना, विभाग ने एक ठेकेदार को (अगस्त 2011 में) ₹476.46 लाख की लागत से कार्य आवंटित किया। इस बीच, परियोजना के चरण-IX के तहत, भारत सरकार द्वारा ₹324.92 लाख की लागत से परियोजना के चरण-II को भी (दिसंबर 2012 में) मंजूरी दे दी।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि विभाग ने कलेक्टर को ₹340.83 लाख की भूमि की कुल लागत के प्रति ₹204.63 लाख की राशि, भूमि अधिग्रहण के लिए अग्रिम के रूप में दी। राजस्व विभाग ने (जनवरी 2011 में) अधिकृत भूमि मालिकों को ₹204.63 लाख की राशि संवितरित की और (जनवरी 2011 में) परियोजना के लिए 69 कनाल और 13 मरला भूमि का अधिग्रहण किया, परंतु कुछ भूमि मालिकों द्वारा उत्पन्न की गई बाधाएं, वन विभाग द्वारा अनापत्ति प्रमाण पत्र जारी नहीं करने और उच्च न्यायालय द्वारा जारी किए गए यथास्थिति आदेश के कारण विभाग को भूमि (मई 2018 तक) नहीं सौंपी गई; इसके परिणामस्वरूप, इस परियोजना को नया रूप नहीं दिया जा सका। ठेके को (अगस्त 2012 में) रद्द कर दिया गया और विभाग ने (मई 2018 में) परियोजना को पुनः मंजूरी देने की सिफारिश की। इस प्रकार, इस उद्देश्य के लिए भूमि का अधिग्रहण करने के बावजूद सड़क परियोजना को निष्पादित करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹204.63 लाख का निरर्थक व्यय हुआ।

<sup>102</sup> राजस्व विभाग: ₹32.47 करोड़, वन विभाग: ₹12.04 करोड़

<sup>103</sup> राजस्व विभाग: ₹302.54 करोड़, वन विभाग: ₹17.85 करोड़ और पीएचई/ पीडीडी/ सिचाई विभाग: ₹5.80 करोड़

<sup>104</sup> परियोजना के लिए प्रदान की गई भूमि जनवरी 2011 में दी

ईई ने (जून 2018 में) बताया कि योजना डीपीआर कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के अनुसार तैयार की गई थी और इसे स्थानीय लोगों और वन विभाग द्वारा उत्पन्न की गई बाधाओं को इसके लिए दोषी ठहराया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सक्षम प्राधिकारी की वचनबद्धता, कि परियोजना के लिए भूमि उपलब्ध थी, के बिना परियोजना के लिए भारत सरकार से संस्वीकृति प्राप्त की गयी।

**सिफारिशें:** दिशानिर्देशों के तहत आवश्यक सभी अनिवार्य मंजूरी के पूरा होने के बाद ही डीपीआर को अनुमोदन के लिए भारत सरकार को भेजा जाना चाहिए और पीआईयू को कानूनी रूप से बाध्यकारी होने वाली भूमि के कब्जे के संबंध में दस्तावेज प्राप्त करना सुनिश्चित करना चाहिए।

#### 2.2.8.5 अन्य प्रक्रियात्मक अनियमितताएँ

लेखापरीक्षा ने कार्यक्रम कार्यान्वयन के दौरान कई अन्य प्रक्रियात्मक अनियमितताओं को देखा, जैसा नीचे निर्दिष्ट किया गया है, इसके ब्यौरे **परिशिष्ट-2.2.6** में सारणीबद्ध किये गये हैं।

##### (1) प्रशासनिक अनुमोदन/ तकनीकी संस्वीकृति का न मिलना

- नौ नमूना जिलों में 254 सड़क परियोजनाएँ, ₹1,031.35 करोड़ की लागत से संस्वीकृत की गई थी, जिस पर ₹514.62 करोड़ का व्यय किया गया था, जो प्रशासनिक अनुमोदन और तकनीकी संस्वीकृति के बिना ₹935.96 करोड़ की लागत पर आवंटित की गई थी।

##### (2) निविदाएं आमंत्रित करने में अनियमितताएं

- लेखापरीक्षा में नमूना जांच की गई 272 सड़क परियोजनाओं में से 77 सड़क परियोजनाओं<sup>105</sup> के लिए निविदाएं मंत्रालय द्वारा अनुमोदन की तारीख से 3 दिन से 5 वर्ष और 11 महीनों<sup>106</sup> के बीच विलंब से आमंत्रित की गईं।

##### (3) कार्यों के आवंटन/ प्रदान करने में देरी

- जम्मू प्रांत में, केंद्रीय मंत्रालय द्वारा चरण-II के तहत 76 सड़क परियोजनाओं<sup>107</sup> में से, ₹121.02 करोड़ की संस्वीकृत लागत के साथ 30 सड़क परियोजनाओं<sup>108</sup> को निविदा के लिए प्रस्तुत नहीं किया गया था चूंकि इन सड़क परियोजनाओं का

<sup>105</sup> जम्मू: 59; कश्मीर: 18

<sup>106</sup> बलहामा से ब्रामण तक पैकेज संख्या जेके 03-08 के तहत सड़क को एनआरआरडीए द्वारा जून 2004 में संस्वीकृति दी गई थी, जबकि एनआईटी को पीआईयू बारामुला द्वारा अप्रैल 2010 में आमंत्रित किया गया था

<sup>107</sup> जुलाई 2012 में चरण-VIII: 59; दिसंबर 2012 में चरण-IX: 17

<sup>108</sup> जिसमें चरण-II के साथ चरण-1 के लिए संस्वीकृत की गई सात सड़क परियोजनाएं भी शामिल हैं

चरण-I अभी भी अपूर्ण था और शेष ₹154.31 करोड़ की संस्वीकृत लागत वाली 46 सड़क परियोजनाएं निविदाओं की प्रतिक्रिया में अभाव के कारण प्रदान नहीं की जा सकीं। चरण-I के पूरा होने के बाद चरण-II के लिए काम के आवंटन में छह साल तक की देरी हुई, जिसके परिणामस्वरूप इन सड़कों की स्थिति खराब हो गई। इन सड़क परियोजनाओं के प्रत्यक्ष निरीक्षण के दौरान लिए गए फोटोग्राफिक साक्ष्य नीचे दिए गए हैं।

		
दिनांक 17.08.2018 को लिंक रोड कोटद्वार से चाम्बेतर, बुधल (राजौरी) का वास्तविक निरीक्षण किया गया चरण-I: मार्च 2013 में पूरा हुआ चरण-II: कार्य प्रगति पर है	दिनांक 18.08.2018 को लिंक रोड टी 01 से डोडासनपैन, बुधल (राजौरी) का वास्तविक निरीक्षण किया गया चरण-I: दिसंबर 2015 में पूरा हुआ चरण-II: कार्य प्रगति पर है	दिनांक 17.08.2018 को लिंक रोड थानमंग से बडियार, बुधल (राजौरी) का वास्तविक निरीक्षण किया गया चरण-I: मार्च 2017 में पूरा हुआ चरण-II: कार्य प्रगति पर है

इस प्रकार, इन सड़कों की लागत में वृद्धि के कारण अतिरिक्त धन की व्यवस्था न करने के साथ-साथ चरण-II के लिए एमओआरडी से मंजूरी को प्राप्त करने से पहले चरण-I को पूरा किया जाना सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता और मंत्रालय से 60 से 65 महीने की मंजूरी के बाद भी इन सड़क परियोजनाओं को प्रदान नहीं किया जाना एक खराब योजना का संकेत था।

- 148 सड़कों की परियोजनाओं (जम्मू: 96; कश्मीर; 52) की बोली प्रक्रिया को पूरा करने में 3 दिन से 2 साल और 11 महीने के बीच विलंब हुआ था और नौ मामलों में, निविदाओं की पहली कॉल का विवरण रिकॉर्ड में नहीं था (फरवरी 2018)।

#### (4) बीमा कवर का प्रावधान न किया जाना

- नौ नमूना जिलों में 254 सड़क परियोजनाएं, ₹1,031.35 करोड़ की लागत से स्वीकृत की गई थी, जिस पर वर्ष 2013-18 के दौरान ₹514.62 करोड़ का व्यय किया गया था, ठेकेदारों से कोई भी बीमा पॉलिसी और प्रमाण पत्र लिए बिना उन्हें ₹935.96 करोड़ की लागत से ठेका दे दिया गया था।

**(5) मोबिलाइजेशन और उपकरण अग्रिम की वसूली न होना**

- नौ नमूना जिलों में से छह में, आठ सड़क परियोजनाओं के संबंध में (फरवरी 2009 से दिसंबर 2017 में) स्वीकृत ₹133.89 लाख में से, ₹46.52 लाख<sup>109</sup> का मोबिलाइजेशन/ मशीनरी अग्रिम, उन ठेकेदारों से (मार्च 2018 तक) वसूल नहीं किया गया था जिनको आवंटित की गई परियोजनाएं या जिनके अनुबंध जून 2014 से जून 2017 के दौरान समाप्त/ बंद किए गए थे।

**(6) बैंक गारंटियों का सत्यापन/ नवीनीकरण न किया जाना**

- बैंक-गारंटियों की पुष्टि किसी भी नौ नमूना जिलों की नमूना जांच में संलग्न नहीं पाई गई।
- चार मामलों में ₹46.02 लाख की राशि की बैंक गारंटी की वैधता या तो समाप्त हो गई थी या निर्माण अवधि के दौरान दोबारा सत्यापित नहीं कि गई थी।

**(7) अनुमोदित तकनीकी विशिष्टताओं से विचलन**

- नौ नमूना जिलों में 254 सड़क परियोजनाओं में से, 57 में एनआरआरडीए की स्वीकृति प्राप्त किए बिना विभिन्न मर्दों को ₹23.51 करोड़ व्यय वहन करने के पश्चात (दिसम्बर 2007 से फरवरी 2017) स्वीकृत मात्रा से अधिकता में 11 से 8,121 प्रतिशत के बीच निष्पादित किए गए। कुछ उदाहरण जिनमें अनुमोदित तकनीकी विशिष्टता से उच्च प्रतिशतता का विचलन था, नीचे दर्शाए गए हैं।

(i) पीआईयू उधमपुर द्वारा रोन् से सुदगर (जेके 14-164) तक के सड़क निर्माण में, लेखापरीक्षा ने देखा कि ड्राइंग और तकनीकी विनिर्देश के अनुसार खुदाई की गई भूमि की खाइयों को भरने के लिए 49 घन मीटर के काम के प्रति, 4,028.22 घन मीटर की मात्रा वास्तव में निष्पादित की गई थी (8,121 प्रतिशत की भिन्नता)।

(ii) इसके अलावा, पीआईयू रामनगर द्वारा चन्नी से पोर्डे (जेके 14-131) तक सड़क निर्माण के दौरान, 1:6 मोर्टार आरआर स्टोन मैसनरी के लिए 348.99 घन मीटर की मात्रा निष्पादित की गयी जो 9 घन मीटर (3,778 प्रतिशत का अन्तर) के लिए गए कार्य के प्रति थी जैसाकि ड्राइंग और तकनीकी विनिर्देश के अनुसार था।

(iii) एक अन्य मामले में यह देखा गया कि जिला राजौरी में लोअर प्लांगेर से बदानू (जेके 12-94) तक सड़क निर्माण में पीआईयू बुदल द्वारा ड्राइंग और तकनीकी विनिर्देश के अनुसार, 140.58 घन मीटर दीवार के पीछे भराव का काम करना था,

<sup>109</sup> जम्मू: ₹2.12 लाख; रामबन: ₹9.63 लाख; गांदरबल: ₹11.26 लाख; अनंतनाग: ₹0.80 लाख; बारामूला: ₹2.17 लाख और कुपवाड़ा: ₹ 20.54 लाख



इसके प्रति, 4,215.47 घन मीटर की मात्रा वास्तव में निष्पादित (2,899 प्रतिशत का अन्तर) की गई।

**(8) निर्दिष्ट अवधि के अन्दर साइनबोर्ड की स्थापना न करना**

नमूना जांच के 54 मामलों में पीएमजीएसवाई के लोगो के साथ कार्य का विवरण देने वाला कोई भी साइनबोर्ड कार्य आदेश की तिथि से निर्धारित 15 दिनों के अन्दर स्थापित नहीं किया गया था (ओएम का पैरा 8.14)।

**(9) परिष्मापित क्षतियों (एलडी) का न लगाया जाना**

- आठ नमूना जांच किए गए जिलों में 254 में से 48 सड़क परियोजनाएं<sup>110</sup> 176.44 करोड़ की लागत से (अक्टूबर 2008 से मार्च 2016 में) दी गयीं। ठेकेदारों ने दो महीने से छह साल तक के विलंब के साथ काम पूरा किया। इस तरह की देरी के लिए ठेकेदारों पर (अप्रैल 2019 तक) ₹17.64 करोड़ की एलडी राशि नहीं लगाई गई।

**(10) प्रतिभूति जमा और निष्पादन प्रतिभूति को समयपूर्व जारी करना**

- नौ नमूना जांच किए गए जिलों में से, आठ जिलों में निष्पादित की जा रही 43 सड़क परियोजनाओं<sup>111</sup> में, ₹6 करोड़ की प्रतिभूति जमा और ₹0.68 करोड़ की निष्पादन प्रतिभूति एक महीने से लेकर चार साल तक की अवधि के लिए नियत तारीखों से पहले जारी की गई थी, इस प्रकार ठेकेदार को दोष देयता अवधि से पहले प्रतिभूति जारी करके अनुचित लाभ दिया गया।

**सिफारिश:** एनआईटी जारी करने, ठेका देने में देरी से बचने और सड़क परियोजनाओं के निष्पादन की सख्त निगरानी सुनिश्चित करने के लिए ठोस प्रयास किए जाने चाहिए। राज्य सरकार को उत्तरदायित्व नियत करके और प्रणालीगत कमियों/ अड़चनों यदि कोई हो को संबोधित करते हुए, कार्यों के निष्पादन में असामान्य देरी के मामलों की भी जांच करनी चाहिए।

<sup>110</sup> जम्मू: 2; उधमपुर: 3; रामबन: 3; गांदरबल: 6; अनंतनाग: 12; बारामूला: 4; कुपवाड़ा: 15 और लेह: 3

<sup>111</sup> उधमपुर: 11; रामबन: 3; राजौरी: 2; गांदरबल: 6; अनंतनाग: 7; बारामूला: 4; कुपवाड़ा: 8 और लेह: 2

## 2.2.9 गुणवत्ता नियंत्रण, निगरानी और मूल्यांकन

### 2.2.9.1 निरीक्षण की अनुसूची

कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 15.1 में परिकल्पना की गई है कि सड़क कार्यों की गुणवत्ता का रखरखाव राज्य सरकार/ कार्यकारी एजेंसियों की जिम्मेदारी है, जो कार्यक्रम को लागू कर रहे हैं। इस उद्देश्य के लिए, सभी कार्यों का प्रभावी ढंग से पर्यवेक्षण किया जाना चाहिए। जब कार्य प्रगति पर होता है तब ग्रामीण सड़कों के लिए एनआरआरडीए की गुणवत्ता पुस्तिका के अध्याय 2 पैरा 3.1 (v) के अनुसार, पीआईयू कर्मचारियों द्वारा स्थल पर निरीक्षण के दौरे की निम्न आवृत्ति की सिफारिश की जाती है: (क) कनिष्ठ अभियंता-दैनिक, (ख) सहायक अभियंता-सप्ताह में दो बार, (ग) कार्यकारी अभियंता-सप्ताह में एक बार।

अभिलेखों की जांच से पता चला कि नौ नमूना जांच किए गए जिलों में से किसी ने भी किए जाने वाले निरीक्षण की अनुसूची को (जून 2018 तक) अनुरक्षित नहीं रखा था, हालांकि पीआईयू के तकनीकी कर्मचारियों ने सभी स्थलों का निरीक्षण किया।

ईई का (मार्च से जून 2018 में) जवाब कि डिवीजन के तकनीकी कर्मचारियों ने जब कभी आवश्यक था, सड़क के निर्माण कार्यों का निरीक्षण किया, मान्य नहीं है चूंकि निरीक्षण की किसी भी अनुसूची का लेखापरीक्षा में नमूना जांच किए गए किसी भी जिले में अनुरक्षित नहीं किया गया था।

### 2.2.9.2 गुणवत्ता नियंत्रण रजिस्टर

कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 15.1 में परिकल्पना की गई है कि पीआईयू द्वारा प्रत्येक सड़क कार्यों के लिए गुणवत्ता नियंत्रण पुस्तिका में निर्धारित जांच के परिणामों वाले गुणवत्ता नियंत्रण रजिस्टर को अनुरक्षित किया जाना होता है। इसके अलावा, प्रत्येक पैकेज के लिए ठेकेदार द्वारा एक स्थल गुणवत्ता नियंत्रण प्रयोगशाला स्थापित करने की आवश्यकता होती है और उसमें की गई विभिन्न जाचों के परिणाम गुणवत्ता नियंत्रण रजिस्टर में दर्ज किए जाने होते हैं।

हालांकि, नौ नमूना जांच किए गए जिलों के रिकॉर्ड की नमूना जांच से पता चला कि जून 2018 तक पीआईयू द्वारा गुणवत्ता नियंत्रण रजिस्टर को अनुरक्षित नहीं किया गया था, हालांकि, जांचों के परिणामों वाली इन रजिस्ट्रों को सभी मामलों में ठेकेदारों द्वारा अनुरक्षित किया गया था।

जवाब में, ईई ने (मार्च से जून 2018 में) कहा कि जाचों के परिणामों वाली गुणवत्ता नियंत्रण रजिस्ट्रों को परियोजनाओं के लिए स्थापित प्रयोगशाला में ठेकेदार द्वारा अनुरक्षित किया जाता है। जवाब को इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए देखा जाना

चाहिए कि प्रत्येक पीआईयू को दिशानिर्देशों के अनुसार अपने स्वयं के गुणवत्ता नियंत्रण रिकॉर्ड को अनुरक्षित किया जाना अपेक्षित है।

### 2.2.9.3 प्रयोगशालाओं की स्थापना

कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 15.2 के अनुसार, पीएमजीएसवाई के तहत एक त्रि-स्तरीय गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र की परिकल्पना की गई है। गुणवत्ता नियंत्रण संरचना के लिए राज्य सरकार जिम्मेदार होगी। पीआईयू की प्राथमिक जिम्मेदारी यह सुनिश्चित करना है कि उपयोग की गई सभी सामग्री और कारीगरी निर्धारित विनिर्देशों के अनुरूप हो। पीआईयू ठेकेदार द्वारा स्थापित स्थल गुणवत्ता नियंत्रण प्रयोगशाला का पर्यवेक्षण करेगा। यह भी सुनिश्चित करेगा कि निर्धारित की गई सभी जांच निर्दिष्ट प्राधिकारी द्वारा निर्दिष्ट समय और स्थान पर किए गए हैं। इसके अलावा, ओएम के पैरा 11.7 ने सही सर्वेक्षण और मिट्टी और सामग्री जांच करने के लिए जिला स्तरीय प्रयोगशालाओं की स्थापना की परिकल्पना की है।

प्रत्यक्ष सत्यापन के दौरान, यह देखा गया कि ठेकेदार ने प्रत्येक चालू सड़क परियोजनाओं के लिए स्थल गुणवत्ता नियंत्रण प्रयोगशालाओं की स्थापना की थी और सभी परियोजनाओं में अपेक्षित गुणवत्ता नियंत्रण रजिस्ट्रों का अनुरक्षण किया था। हालाँकि, नौ नमूना जांच किए गए जिलों में से किसी में भी कोई भी गुणवत्ता जांच नहीं की गई थी चूंकि नौ नमूना जांच किए गए जिलों में से सात<sup>112</sup> में पीआईयू को आपूर्ति किए गए प्रयोगशाला उपकरण बेकार पड़े थे। संयुक्त सत्यापन के दौरान ली गई कुछ तस्वीरों में खुले में बेकार पड़े उपकरणों को नीचे दिखाया गया है।

	
<p>दिनांक 06.03.2018 को निरीक्षण के दौरान पीआईयू जम्मू में उपकरण बेकार पड़े मिले</p>	<p>दिनांक 09.05.2018 को निरीक्षण के दौरान पीआईयू रामबन में उपकरण बेकार पड़े मिले</p>

<sup>112</sup> जम्मू, उधमपुर, राजौरी, रामबन, अनंतनाग, कुपवाड़ा और गांदरबल

जवाब में, ईई ने (मार्च से जून 2018 में) कहा कि आपूर्ति किए गए प्रयोगशाला उपकरण अनुपयोगी हैं और जम्मू<sup>113</sup> और कश्मीर प्रांत<sup>114</sup> प्रत्येक के तीन पीआईयू को किसी भी उपकरण की आपूर्ति नहीं की गई थी। मुख्य अभियंता, पीएमजीएसवाई, जम्मू ने (अप्रैल 2019 में) कहा कि जिलों में प्रयोगशालाओं की स्थापना/ उन्नयन के लिए कोई निधि प्रदान नहीं की गई थी।

इस प्रकार, जिला स्तर की प्रयोगशालाओं के अभाव में, अव-मानक कार्यों के निष्पादन को संबोधित नहीं किया जा सकता था और विभाग को अपने स्वयं की प्रयोगशालाओं में ठेकेदार द्वारा किए गए विभिन्न प्रकार की मिट्टी और सामग्री की जांच पर निर्भर रहना पड़ता था।

#### 2.2.9.4 राज्य गुणवत्ता अनुवीक्षकों और राष्ट्रीय गुणवत्ता अनुवीक्षकों द्वारा कार्यों का निरीक्षण

दूसरी श्रेणी में, कम से कम तीन आवधिक निरीक्षण प्रत्येक पूर्ण सड़क के लिए राज्य गुणवत्ता अनुवीक्षकों (एसक्यूएम) द्वारा किए जाने होते हैं और राज्य सरकार की प्रयोगशालाओं या राज्य तकनीकी एजेंसी की प्रयोगशालाओं में प्रयुक्त सामग्री के नमूनों की जांच करनी होती है। (कार्यक्रम के दिशानिर्देशों के पैरा 15.3 और ओएम के पैरा 11.5.7)

नमूना जांच किए गए नौ जिलों में, एसक्यूएम द्वारा अपेक्षित तीन निरीक्षणों को समीक्षा अवधि 2013-18 के दौरान 120 पूर्ण सड़क परियोजनाओं में से केवल 31 में किया गया था, 51 सड़क परियोजनाओं का निरीक्षण 153 निरीक्षणों की निर्धारित सीमा से कम किया गया था, 35 सड़क परियोजनाओं का निरीक्षण निर्धारित सीमा से अधिक किया गया, जबकि तीन सड़क परियोजनाओं में, एसक्यूएम द्वारा मार्च 2018 तक कोई निरीक्षण नहीं किया गया था। (परिशिष्ट-2.2.7)

इस अवधि के दौरान, एसक्यूएम के 360 निरीक्षणों के प्रति, नौ नमूना जांच किए गए जिलों में 120 सड़क परियोजनाओं में एसक्यूएम के 308 निरीक्षण किए गए थे। अपेक्षित सुधार वाले सड़क निर्माण कार्यों पर की गयी कार्रवाई रिपोर्ट को (जून 2018 तक) प्रस्तुत नहीं किया गया था।

तीसरी श्रेणी में, राष्ट्रीय गुणवत्ता अनुवीक्षकों (एनक्यूएम) को गुणवत्ता के लिए विशेष संदर्भ के साथ कार्य का निरीक्षण करना होता है (कार्यक्रम दिशानिर्देशों का पैरा 15.5 और 15.6)। वे स्थल से नमूने ले सकते हैं और उनकी किसी भी सक्षम

<sup>113</sup> रामनगर, बुधल और बनिहाल

<sup>114</sup> लेह, बारामुला और ऊरी

तकनीकी एजेंसी / संस्थान द्वारा जांच करवा सकते हैं। वे जिले में गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र के सामान्य कामकाज पर भी रिपोर्ट करेंगे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एनक्यूएम द्वारा 120 सड़क परियोजनाओं में मई 2011 से सितंबर 2017 के दौरान 61 निरीक्षण किए गए थे।

ईई ने (मार्च से जून 2018 में) कहा कि सभी सड़क निर्माण कार्य जो एसक्यूएम/ एनक्यूएम द्वारा संतोषजनक नहीं पाए गए थे उनमें सुधार किया गया और उनकी कार्रवाई की गई रिपोर्ट उच्च अधिकारियों को भेज दी गई थी। एसक्यूएम/ एनक्यूएम द्वारा बकाया निरीक्षण न करने के संबंध में मामला संबंधित अधिकारियों के साथ उठाया जाएगा।

निर्धारित चरणों में एसक्यूएम/ एनक्यूएम द्वारा निरीक्षण न करने के परिणामस्वरूप, सड़क निर्माण के कार्यों के निष्पादन के लिए उपयोग की गयी सामग्री की गुणवत्ता पर नजर नहीं रखी जा सकी।

#### 2.2.9.5 कृत कार्रवाई रिपोर्ट

वर्ष 2013-14 से वर्ष 2017-18 के दौरान एसक्यूएम द्वारा किए गए 895 निरीक्षणों में से, 492 (55 प्रतिशत) निरीक्षणों को 'असंतोषजनक' (159) या 'अपेक्षित सुधार' (333) के रूप में वर्गीकृत किया गया था; जिसके लिए राज्य में पीआईयू से की गई कार्रवाई रिपोर्ट (एटीआर) अभी भी (अक्टूबर 2019 तक) प्रतीक्षित थी। नौ नमूना जांच किए गए जिलों में से, आठ नमूना जांच किए गए जिलों<sup>115</sup> में, 439 किए गए निरीक्षणों में से 221 (50 प्रतिशत) निरीक्षणों के संबंध में की गई कार्रवाई रिपोर्ट (एटीआर), पीआईयू से प्रतीक्षित थी।

इसके अलावा, 'ग्रेडिंग असंतोषजनक' या अपेक्षित सुधार (ओएम का पैरा 11.6.3) हो तो एनक्यूएम द्वारा निरीक्षण के एक महीने की अवधि के बाद एटीआर पीआईयू द्वारा राज्य गुणवत्ता समन्वयक (एसक्यूसी) में जमा करना होता है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पता चला कि वर्ष 2013-14 से वर्ष 2017-18 के दौरान एनक्यूएम द्वारा किए गए 34 निरीक्षणों के संबंध में एटीआर पीआईयू द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया था। छह नमूना जांच किए गए जिलों में, 12 निरीक्षणों के संबंध में एटीआर जुलाई 2019 तक प्रतीक्षित थी।

इस प्रकार, पीआईयू द्वारा एटीआर प्रस्तुत न करने के कारण, एसक्यूएम/ एनक्यूएम द्वारा बताए गए दोषों के सुधार को संबोधित नहीं किया जा सका।

<sup>115</sup> गांदरबल जिले को छोड़कर

### 2.2.9.6 एसक्यूएम के निष्पादन का मूल्यांकन

एसक्यूएम द्वारा किए गए निरीक्षणों के निष्पादन का मूल्यांकन एनआरआरडीए के (जनवरी 2013 में) निर्देशों के अनुसार किया जाना होता है। निर्देशों के अनुसार, इसे एसक्यूएम का आकलन इन पैरामीटरों पर करना था जैसे कि आपत्तियों, तकनीकी आपत्तियों की गुणवत्ता दर्ज करने में सूझबूझ का प्रयोग करना, निरीक्षण प्रारूप की पूर्णता और यह देखना कि क्या उपयुक्त परीक्षण और गुणवत्ता ग्रेडिंग सार के पश्चात फॉर्म भरे गए हैं और अपेक्षित संख्या में तस्वीरों को ओएमएमएस में अपलोड किया गया है।

यह देखा गया कि एनआरआरडीए के निर्देशों के अनुसार एसक्यूएम के निष्पादन का तकनीकी रूप से मूल्यांकन (जून 2018 तक) नहीं किया गया था।

राज्य गुणवत्ता समन्वयक ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए (दिसंबर 2018 में) कहा कि एसक्यूएम का आवधिक निष्पादन मूल्यांकन करने के लिए समिति नहीं थी और यह जून 2018 में अस्तित्व में आई।

### 2.2.9.7 शिकायत निवारण तंत्र

कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 15.8 के अनुसार, राज्य गुणवत्ता समन्वयक/ पीआईयू का अध्यक्ष कार्यों की गुणवत्ता के संबंध में शिकायतों/ अभ्यावेदन को प्राप्त करने और पूछताछ करने वाला अधिकारी होता है और उसे शिकायतकर्ता को 30 दिनों के अंदर जवाब देना चाहिए। सभी शिकायतों के प्राप्त होने पर (पंजीकरण संख्या देते हुए) अभिस्वीकृति और जवाब की संभावित तिथि बतानी होती है। रिपोर्ट प्राप्त होने पर, शिकायतकर्ता को परिणाम और की गई/ प्रस्तावित कार्रवाई के बारे में सूचित किया जाएगा। इन सभी अभिलेखों यथा पावती रजिस्टर, की गई कार्रवाई रिपोर्टों इत्यादि को तैयार किया जाना अपेक्षित है।

अभिलेखों की समीक्षा से पता चला कि शिकायतों के निवारण से संबंधित रिकॉर्ड का यथा निर्धारित के अनुसार (जून 2018 तक) रख-रखाव नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप शिकायतों का समय पर निपटान सुनिश्चित नहीं किया जा सका। नमूना जांच किए गए किसी भी जिले में, इन रिकॉर्डों का अनुरक्षण नहीं किया गया था।

ईई ने (मार्च से जून 2018 में) कहा कि अनुपालन के लिए निर्देशों को नोट किया गया है।

### 2.2.9.8 संयुक्त निरीक्षण

कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 15.10.1 के अनुसार, ज़ोन/ क्षेत्र से संबंधित अधीक्षक अभियंता को संयुक्त निरीक्षण के लिए किसी भी पीएमजीएसवाई परियोजना (ओं) का चयन करने के लिए छह महीने में एक बार उस ज़ोन/ क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करने वाले सांसद और जिला प्रमुख से अनुरोध करना होता है। सांसद/ जिला प्रमुख की सुविधा के अनुसार संयुक्त निरीक्षण का कार्यक्रम तय किया जाना होता है।

एक डिवीजन के प्रभारी कार्यकारी अभियंता किसी भी पीएमजीएसवाई परियोजना (ओं) के संयुक्त निरीक्षण के लिए तीन महीने में एक बार संबंधित विधायक/ अन्तरवर्ती पंचायत के अध्यक्ष से उनकी पसंद के अनुसार और उनकी सुविधा के अनुसार अनुरोध कर सकता है।

इसी तरह, सब-डिवीजन के प्रभारी सहायक अभियंता दो महीने में एक बार ग्राम पंचायत के संबंधित सरपंच से संयुक्त निरीक्षण के लिए किसी भी पीएमजीएसवाई परियोजना (ओं) का चयन करने के लिए अनुरोध करेगा।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि निर्धारित किए गए संयुक्त निरीक्षण न तो किए गए थे और न ही कोई शेड्यूल (जून 2018 तक) अनुरक्षित किया गया था। इसके अलावा, सितंबर 2019 तक संयुक्त निरीक्षण करने के लिए कोई अनुरोध नहीं किया गया था।

ईई ने (मार्च से जून 2018 में) तथ्यों को स्वीकार करते हुए भविष्य में अनुपालन के लिए आश्वासन दिए।

### 2.2.9.9 डिस्ट्रिक्ट विजिलेन्स एंड मॉनिटरिंग कमिटी (डीवीएमसी)/ डिस्ट्रिक्ट डेवलेपमेंट कॉरडीनेशन एंड मॉनिटरिंग कमिटी (डीआईएसएचए)

भारत सरकार द्वारा अन्य केन्द्रीकृत प्रायोजित स्कीम को वित्त पोषित करने के साथ, पीएमजीएसवाई के कार्यों की निगरानी एमओआरडी द्वारा स्थापित डीवीएमसी द्वारा की जाती है। एमओआरडी (विजिलेन्स और मानिटरिंग सैल) ने डिस्ट्रिक्ट डेवलेपमेंट कॉरडीनेशन एंड मॉनिटरिंग कमिटी (डीआईएसएचए) के गठन का (जून 2016 में) आदेश दिया, जिसमें अध्यक्ष के रूप में संसद सदस्य और सदस्य सचिव के रूप में जिला विकास आयुक्त को भारत सरकार द्वारा वित्त पोषित सभी कार्यक्रमों/ स्कीमों की निगरानी करना थी। प्रत्येक जिले की डीआईएसएचए को वर्ष में कम से कम चार बार बैठक करना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि डीवीएमसी/ डीआईएसएचए की अपेक्षित बैठकें नमूना जांच किए गए जिलों में (जून 2018 तक) आयोजित नहीं की गई थीं। नौ नमूना जांच

किए गए जिलों में 2013-18 के दौरान की जाने वाली 180 बैठकों के प्रति, दो जिलों में केवल छह बैठकें<sup>116</sup> (जून 2018 तक) आयोजित की गईं।

*सिफारिश:* एसक्यूएम/ एनक्यूएम द्वारा बताई गई कमियों को दूर करने पर एटीआर को संबोधित करने की आवश्यकता है। शिकायतों के व्यवस्थित निवारण के लिए एक तंत्र तैयार किया जा सकता है। डीवीएमसी/ डीआईएसएचए की बैठकें चालू कार्यों की प्रगति की निगरानी के लिए नियमित रूप से आयोजित की जानी चाहिए। इसके अलावा, जेकेएसआरआरडीए जिलों में प्रयोगशालाओं की स्थापना सुनिश्चित कर सकता है।

### 2.2.10 ऑनलाइन मैनेजमेंट, मॉनिटरिंग एंड अकाउंटिंग सिस्टम

ऑनलाइन मैनेजमेंट, मॉनिटरिंग एंड अकाउंटिंग सिस्टम (ओएमएमएस) सॉफ्टवेयर योजना की ऑनलाइन निगरानी और प्रबंधन के लिए एक प्रमुख तंत्र है। जेकेएसआरआरडीए और पीआईयू ओएमएमएस के प्रासंगिक मॉड्यूल के डेटाबेस में सभी प्रासंगिक डेटा को अपलोड करने और अद्यतन करने को सुनिश्चित करने के लिए जिम्मेदार हैं। सॉफ्टवेयर में पीएमजीएसवाई की प्रत्येक प्रक्रिया को शामिल करते हुए 14 मॉड्यूल शामिल हैं जैसा कि **परिशिष्ट-2.2.8** में दर्शाया गया है।

अभिलेखों की संवीक्षा से निम्नलिखित का पता चला:-

- नेशनल रुरल रोड डेवलपमेंट एजेंसी (एनआरडीडीए) द्वारा सेंटर फॉर डेवलपमेंट ऑफ एडवांस्ड कम्प्यूटिंग (सी-डीएसी) को (अक्टूबर 2014 में) सलाह दी गई थी कि एक बार ओएमएमएस पर बैलेंस शीट के आंकड़े लेखापरीक्षित किए गए मैन्युअल बैलेंस शीट के आंकड़ों के अनुसार मिलान हो जाए तो डेटा लॉक किया जाना चाहिए और किसी भी मामले में किसी भी सुधार की आवश्यकता होने पर, उसे आगामी वित्तीय वर्ष में अंतरण प्रविष्टि के माध्यम से किया जा सकता है। वर्ष 2013-17 की अवधि के रिकॉर्ड की संवीक्षा से पता चला कि इन बैलेंस शीट में आंकड़े मेल नहीं खाते थे। ओएमएमएस के माध्यम से प्रस्तुत मार्च 2018 को समाप्त हुए बैलेंस शीट की रिपोर्ट में ₹22.77 करोड़ “मिलान न किए गए बैंक प्राधिकार” और (-) ₹500.15 करोड़ पीआईयू को अंतरित मिलान न की गयी कार्यक्रम निधि के रूप में दर्शाया गया था। इसने दर्शाया कि 18 से अधिक वर्षों के लिए ओएमएमएस मॉड्यूल के कार्यान्वयन के बाद भी, जेकेएसआरआरडीए प्राप्ति और भुगतान मॉड्यूल को अद्यतन करने की प्रक्रिया में था, जो सिस्टम के कार्यान्वयन के प्रति शिथिल दृष्टिकोण को दिखाता है। जांच में आगे पता चला कि पूर्ण हुए/ चल रहे कार्य वाली नई सड़कों, पूर्ण हुए/ चल रहे कार्य वाली

<sup>116</sup> जम्मू: 4; राजोरी: 2



उन्नयन सड़कों ओएमएमएस पर अपलोड किए गए व्यय के आंकड़ों और जेकेएसआरआरडीए की बैलेंस शीट में परिलक्षित व्यय के आंकड़ों के बीच भारी अंतर था, जैसाकि **परिशिष्ट-2.2.9** में दिए गए विवरण के अनुसार सनदी लेखाकार द्वारा विधिवत रूप से लेखापरीक्षित था। इसके अलावा, ओएमएमएस पर अपलोड किए गए बस्तियों के आंकड़ों की तुलना में राज्य के अनुसार बस्तियों के आंकड़ों में असमानता थी। अप्रैल 2000 तक जेकेएसआरआरडीए द्वारा असंयोजित के रूप में सूचित 2,738 बस्तियों के प्रति 2,493 बस्तियों<sup>117</sup> को ओएमएमएस पर असंयोजित के रूप में दिखाया गया। इसके अलावा, मार्च 2018 तक ओएमएमएस पर भूमि अधिग्रहण पर व्यय की गई ₹557.96 करोड़ की राशि अपलोड नहीं की गई थी, क्योंकि एनआरआरडीए द्वारा दी गयी सलाह के बावजूद 'नई सड़कों का निर्माण' शीर्ष के तहत नया उप-शीर्ष 'भूमि का अधिग्रहण' नहीं खोला गया था।

- सूचना प्रौद्योगिकी नोडल अधिकारी पीआईयू स्तर पर डेटा प्रविष्टि की प्रगति की निगरानी, बल्क डेटा प्रविष्टि और राज्य के अन्य आईटी संबंधित कार्यों के पर्यवक्षण के लिए जिम्मेदार है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि जेकेएसआरआरडीए के अधिकार प्राप्त अधिकारी को न तो मासिक एमआईएस रिपोर्ट प्रस्तुत की गई (सितंबर 2018), न ही डीपीआईयू में त्रैमासिक एमआईएस रिपोर्ट तैयार की गई और इसे आईटी नोडल अधिकारी को भेजा गया। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि यूपीएस/ इनवर्टर का उपयोग करते हुए शुद्ध कनेक्टिविटी, निर्बाध विद्युत आपूर्ति की व्यवस्था सभी नमूना जांच किए गए जिलों/ पीआईयू में उपलब्ध नहीं थी। इसके अलावा, एनआरआरडीए द्वारा कंप्यूटर हार्डवेयर की खरीद के लिए जारी की गई ₹26.10 लाख की राशि का उपयोग मार्च 2018 तक नहीं किया जा सका। जवाब में, आईटी नोडल अधिकारी ने (अप्रैल 2019 में) कहा कि अब दैनिक आधार पर वास्तविक प्रगति की निगरानी के लिए अधिकार प्राप्त अधिकारी को एमआईएस रिपोर्ट प्रस्तुत की जा रही है।
- जेकेएसआरआरडीए, आईटी नोडल अधिकारी द्वारा सूचित और ओएमएमएस पर अपलोड किए गए व्ययों और वास्तविक उपलब्धि एक दूसरे के साथ मेल नहीं खाते थे जैसा कि नीचे दर्शाया गया है।

<sup>117</sup> 1,000 व्यक्ति और उससे अधिक: 574; 500 व्यक्ति और उससे अधिक: 886 और 250 व्यक्ति और उससे अधिक: 1,033

तालिका-2.2.12: व्यय और वास्तविक उपलब्धि के आंकड़ों में भिन्नता

वर्ष	ओएमएमएस के अनुसार		जेकेएसआरआरडीए	आईटी नोडल अधिकारी द्वारा दी गई सूचना के अनुसार		
	जोड़े गए निवास स्थान	सड़क की लंबाई (कि.मी.)	व्यय (₹ करोड़ में)	व्यय (₹ करोड़ में)	सड़क की लंबाई (कि.मी.)	जोड़े गए निवास स्थान
2013-14	165	866.21	508.29	534.17	891.79	189
2014-15	123	858.83	422.73	422.73	934.66	132
2015-16	110	789.86	282.47	258.39	488.11	85
2016-17	240	1,785.16	320.91	296.56	428.60	87
2017-18	152	1,804.54	716.00	709.44	1,429.34	226
<b>कुल</b>	<b>790</b>	<b>6,104.60</b>	<b>2,250.40</b>	<b>2,221.29</b>	<b>4,172.50</b>	<b>719</b>

(स्रोत: विभागीय रिकॉर्ड)

वास्तविक उपलब्धि की तुलना में व्यय के आंकड़ों में अन्तर को विभाग द्वारा स्पष्ट नहीं किया गया था।

**सिफारिश:** ओएमएमएस के संचालन में कमी को सुधारने की आवश्यकता है ताकि यह निगरानी और निर्णय लेने के लिए एक प्रभावी उपकरण के रूप में कार्य कर सके जैसाकि परिकल्पित था।

### 2.2.11 श्रमबल प्रबंधन

राज्य स्तर पर, 853 तकनीकी कर्मचारियों की संस्वीकृत क्षमता के प्रति, 673 अधिकारी/ कर्मचारी थे, इस प्रकार 180 पदों (21 प्रतिशत) की कमी थी। गैर-तकनीकी कर्मचारियों के संबंध में, संस्वीकृत पदों के मुकाबले विभिन्न श्रेणियों के तहत 494 पदों (57 प्रतिशत) की कमी थी।

नमूना जांच किए गए जिलों में, 366 तकनीकी कर्मचारियों (एक्सईएन, आईई, आई, जेई, डीएम) की संस्वीकृत क्षमता के प्रति, 311 अधिकारी/ कर्मचारी थे, इस प्रकार 55 पदों (15 प्रतिशत) की कमी थी। गैर-तकनीकी कर्मचारियों के सम्बन्ध में संस्वीकृत पदों की तुलना में 140 पदों (47 प्रतिशत) की कमी थी। ग्रामीण जिलों में तकनीकी कर्मचारियों की कमी 26 से 58 प्रतिशत के बीच थी। शहरी जिले में तकनीकी कर्मचारियों की स्थिति (77 प्रतिशत तक) अधिक थी क्योंकि संस्वीकृत 26 पदों के प्रति प्रभावी क्षमता 46 थी।

मुख्य अभियंता पीएमजीएसवाई जम्मू ने (अप्रैल 2018 में) कहा कि कार्य के भार से निपटने के लिए विभाग में मंत्रालयीन/ तकनीकी कर्मचारियों की कमी है। कर्मचारियों की कमी के विषय में सरकार के स्तर पर चर्चा की गई थी और यह तय किया गया था कि रिक्त पदों को भरा जाएगा। ग्रामीण जिलों के ईई ने कहा कि तकनीकी संवर्गों

और मंत्रालयीन समूह 'सी' के तहत कर्मचारियों की कमी को उच्च अधिकारियों से बार-बार अवगत कराया गया है। इन संवर्गों में कमी ने कार्यक्रम के कार्यान्वयन को प्रभावित किया। ईई जम्मू ने (अप्रैल 2018 में) कहा कि डिवीजन में तैनात विभिन्न संवर्गों में अधिक श्रमबल उच्च अधिकारियों के निर्देश पर था।

**सिफारिश:** शहरी क्षेत्रों में अधिक श्रमबल की तैनाती की विषमता और ग्रामीण क्षेत्र में कमी को देखते हुए, सरकार अधिशेष कर्मचारियों की पहचान करके श्रमबल के तत्काल यौक्तिकीकरण को सुनिश्चित कर सकती है ताकि क्षेत्र में पर्याप्त संसाधन उपलब्ध हों।

### 2.2.12 निष्कर्ष

विभिन्न एजेंसियों से डीआरआरपी की तैयारी और अनुमोदन के लिए मूल रिकॉर्ड को बनाए नहीं रखा गया था। सीएनसीपीएल/ सीयूपीएल में यथा परिकल्पित अनुसार सड़क परियोजनाओं को प्राथमिकता नहीं दी गयी और क्रियान्वयन नहीं किया गया। विभाग मार्च 2018 तक 76 प्रतिशत निवास स्थानों को कनेक्टिविटी प्रदान करके लक्षित सड़क की लंबाई का 60 प्रतिशत निर्माण कर सका। मई 2008 और अगस्त 2016 के बीच संस्वीकृत 46 सड़क परियोजनाएं भूमि विवाद और वन भूमि की मंजूरी नहीं होने के कारण अपूर्ण रहीं। नौ नमूना जांच किए गए जिलों में नमूना जांच की गई 254 सड़क परियोजनाओं में किसी को भी प्रशासनिक रूप से स्वीकृति और तकनीकी रूप से सक्षम अधिकारी द्वारा संस्वीकृति प्रदान नहीं की गई थी। तकनीकी रूप से संस्वीकृति प्रदान किए बिना कार्यों के संबंध में निविदाएं आमंत्रित की गईं और बोली प्रक्रिया को पूरा करने में असामान्य देरी हुई। 2015-18 के दौरान कार्यक्रम निधियों में ₹128 करोड़ से ₹1,046 करोड़ की सीमा तक भारी अप्रयुक्त शेष राशि रही, जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार ने ₹1,494.60 करोड़ कम जारी किए। राज्य सरकार ने ₹97 करोड़ की अपनी देय हिस्सेदारी भी जारी नहीं की। पीएमजीएसवाई सड़कों के अनुरक्षण के लिए ग्रामीण सड़क अनुरक्षण नीति राज्य द्वारा तैयार नहीं की गई थी। कार्यक्रम की निगरानी और गुणवत्ता नियंत्रण प्रणाली ने कार्य नहीं किया जैसाकि दिशानिर्देशों में परिकल्पित था। ओएमएमएस में डेटा में विसंगतियों के कारण निगरानी अप्रभावी थी।

यह मामला सितंबर 2018 में सरकार को भेजा गया था; दिसंबर 2018, मई 2019 और सितंबर 2019 में जारी किए गए अनुस्मारकों के बावजूद, उनके जवाब (सितंबर 2019 तक) प्रतीक्षित थे।

