अध्याय - I

1.1 प्रस्तावना

तत्कालीन राज्य जम्मू एवं कश्मीर (जेएण्डके) के लिए ₹80,068 करोड़ के परिव्यय सहित भारत के प्रधानमंत्री द्वारा 07 नवंबर 2015 को एक व्यापक पुनर्निर्माण योजना, प्रधानमंत्री विकास पैकेज (पीएमडीपी) की घोषणा की गयी थी। इस पैकेज में 63 परियोजनाएं सम्मिलित हैं जिन्हें पाँच क्षेत्रों के अंतर्गत वर्गीकृत मूल स्तंभ कहा जाता है। ये पाँच स्तंभ हैं:

- मानवीय राहत,
- संकट प्रबंधन,
- सामाजिक अवसंरचना,
- विकास परियोजनाएं और
- आर्थिक अवसंरचना

पीएमडीपी का लक्ष्य, अन्य बातों के साथ-साथ, आर्थिक अवसंरचना का विस्तार करना; आधारभूत सेवायें सुनिश्चित करना; रोजगार एवं आय सृजन पर जोर देना; सितंबर 2014 बाढ़ों के पीड़ितों को पुनर्वास और राहत उपलब्ध कराना; तथा तत्कालीन राज्य की आपदा प्रबंधन प्रणाली को सशक्त करना है। पुनर्निर्माण योजना तत्कालीन जम्मू एवं कश्मीर राज्य के तीन प्रदेशों[1] के संतुलित विकास को सुनिश्चित करने के लिए आर्थिक और सामाजिक अवसंरचना को सशक्त करने का भी अनुसरण करती है। तत्कालीन जम्मू एवं कश्मीर राज्य में गृह मंत्रालय (एमएचए), भारत सरकार (जीओआई) पीएमडीपी परियोजनाओं के कार्यान्वयन के अनुवीक्षण हेतु जीओआई स्तर पर एक नोडल अभिकरण है। व्यक्तिगत परियोजनाओं का कार्यान्वयन भारत सरकार के संबंधित मंत्रालय के प्रत्यक्ष पर्यवेक्षण के तहत किया जा रहा है।

भारत सरकार और जम्मू एवं कश्मीर सरकार (जीओजेएण्डके) द्वारा निष्पादित की जा रही परियोजनाओं की संख्या सहित पीएमडीपी के अंतर्गत वित्तीय पैकेज **तालिका 1.1** में दिया गया है।

---

[1] जम्मू, कश्मीर और लद्दाख।

तालिका 1.1: पीएमडीपी के अंतर्गत परियोजनाओं का क्षेत्र वार विवरण

क्र. सं.	क्षेत्र	परियोजनाओं की संख्या		परियोजना लागत (₹ करोड़ में) (कुल परिव्यय का प्रतिशत)	संस्वीकृत राशि भारत सरकार (₹ करोड़ में)	व्यय (₹ करोड़ में)
		जीओआई	जीओजेएण्डके			
1.	मानवीय राहत	0	7	6,313.00 *(8)*	6,307.38	3,181.84
2.	संकट प्रबंधन	0	7	5,858.00 *(7)*	4,212.63	2,248.53
3.	सामाजिक अवसंरचना	6	4	8,057.00 *(10)*	8,652.42	1,530.77
4.	विकास परियोजनाएं	1	12	5,521.00 *(7)*	4,173.09	1,639.15
5.	आर्थिक अवसंरचना	17	9	54,319.00 *(68)*	33,763.55	19,805.11
	कुल	**24**	**39**	**80,068.00**	**57,109.07**	**28,405.40**

(स्रोत: पीएमडीपी 2015 पर अनुवीक्षण प्रतिवेदन; 31 मार्च 2019 तक की स्थिति)

पीएमडीपी के अंतर्गत ₹80,068 करोड़ के कुल परियोजना परिव्यय सहित समग्र 63 परियोजनाओं को सम्मिलित किया गया था जिसके प्रति ₹57,109.07 करोड़ (71 प्रतिशत) संस्वीकृत किये गये थे और 31 मार्च 2019 तक भारत सरकार द्वारा ₹30,808.31 करोड़ (38 प्रतिशत) निर्गत किये गये थे। 31 मार्च 2019 तक किया गया व्यय ₹28,405.40 करोड़ था। वर्ष 2018-19 तक परियोजना लागत, संस्वीकृत लागत, निर्मोचित निधियाँ और किये गये व्यय का परियोजना वार विवरण ***परिशिष्ट 1.1*** में दिया गया है।

भारत सरकार के विभाग/ अभिकरण 24 परियोजनाओं को निष्पादित कर रहे थे तथा मार्च 2019 तक ₹19,708.02 करोड़ निर्गत किये गये थे, जिसमें से ₹19,122.56 करोड़ का व्यय किया गया था। इसी प्रकार, जीओजेएण्डके के विभागों/ अभिकरणों ने ₹35,985 करोड़ के परियोजना परिव्यय सहित 39 परियोजनाओं का निष्पादन किया था जिसके लिए ₹11,100.28 करोड़ निर्गत किये गये थे और मार्च 2019 तक ₹9,282.84 करोड़ का व्यय किया गया था।

1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आंकलन करना था कि क्या:

- जीओजेएण्डके द्वारा परियोजनाओं और अवसंरचनात्मक सुविधाओं के कार्यान्वयन हेतु संरचनात्मक क्रियाविधियाँ स्थापित की गयी थी; परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए स्टाफ की आवश्यकताएं पर्याप्त एवं प्रभावी थी;
- निर्मोचित निधियों का जीओजेएण्डके के कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा लेखाबद्धीकरण और उपयोग समय पर और लागू वित्तीय नियमावली और स्थायी आदेशों/ अनुदेशों के अनुपालन में किया गया था;
- प्रशिक्षणार्थियों के कम से कम 70 प्रतिशत तक रोजगार सुनिश्चित करने का प्रमुख लक्ष्य प्राप्त कर लिया गया था और क्या हिमायत योजना में परियोजना कार्यान्वयन अभिकरणों तथा प्रशिक्षणार्थियों का चयन निहित मानदण्डों के अनुसार किया गया था;
- बाढ़ से प्रभावित परिवारों/ व्यापारियों की उचित प्रकार से पहचान की गयी थी और हितभागियों की पहचान के लिए संचालित सर्वेक्षण पर्याप्त थे तथा पात्र हितभागियों को निहित मानदण्डों के अनुसार वित्तीय सहायता का भुगतान किया गया था;
- क्षतिग्रस्त निर्माण कार्यों हेतु पर्याप्त सर्वेक्षण, संकट प्रबंधन के अंतर्गत प्राथमिक निर्माण कार्यों का प्रभावी रूप से संचालन किया गया था, निर्माण कार्यों का निष्पादन मितव्ययिता और कुशलतापूर्वक किया गया था; और
- झेलम नदी के बाढ़ प्रबंधन निर्माण कार्यों के अनुवीक्षण/ क्षतिग्रस्त अवसंरचना के स्थायी पुनः स्थापन हेतु क्रियाविधि स्थापित थी; क्षतिग्रस्त परिसंपत्तियों की पहचान सही प्रकार से कर ली गयी थी, क्षतिग्रस्त अवसंरचना का पूर्णरूपेण पुनः स्थापन कर लिया गया था और वह प्रकार्यात्मक है तथा परियोजनाओं का अनुवीक्षण एवं मूल्यांकन पर्याप्त व प्रभावी था।

1.3 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्नलिखित स्रोतों से उद्धृत किये गये हैं:

- जेएण्डके वित्तीय संहिता और जेएण्डके लोक निर्माण लेखा संहिता, परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु समय-समय पर जीओजेएण्डके/ जीओआई द्वारा जारी अनुदेश/ संस्वीकृतियाँ तथा जीओआई/ जीओजेएण्डके द्वारा निर्मित निष्पादन संकेतक;
- विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) में उपलब्ध कराये गये मानदण्ड और विनिर्देशन तथा भौतिक/ वित्तीय प्रगति प्रतिवेदन, निविदा दस्तावेज;
- गृह विभाग, जीओजेएण्डके द्वारा विशेष पुलिस अधिकारियों के विनियमन और नियुक्ति हेतु निर्मित दिशानिर्देश, सितंबर 2014 की बाढ़ों द्वारा प्रभावित परिवारों/ व्यापारियों की पहचान हेतु जीओजेएण्डके द्वारा जारी किये गये आदेश/ अनुदेश तथा प्रभावित हितभागी परिवारों/ व्यावसायिक इकाइयों को वित्तीय सहायता के भुगतान के लिए जीओआई/ जीओजेएण्डके द्वारा जारी किये गये विभिन्न आदेश, अधिसूचनाएं, परिपत्र, अनुदेश;
- ब्याज संसहायिकी योजना के दिशानिर्देश और तत्कालीन राज्य में योजना के कार्यान्वयन से संबंधित जम्मू एवं कश्मीर राज्य स्तरीय बैंकर्स समिति (जेकेएसएलबीसी); दीनदयाल उपाध्याय ग्रामीण कौशल्या योजना (डीडीयू-जीकेवाई) परिचालन दिशानिर्देश तथा जम्मू एवं कश्मीर राज्य ग्रामीण आजीविका मिशन द्वारा जारी मानक प्रचालन प्रक्रियाएं; और
- क्षतिग्रस्त परिसंपत्तियों के प्रतिवेदन और बाढ़ प्रबंधन निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु विभाग द्वारा जारी किये गये अनुदेश/ आदेश तथा जीओआई के बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम (एफएमपी) दिशानिर्देश।

1.4 लेखापरीक्षा विषय क्षेत्र और कार्यप्रणाली

पीएमडीपी व्यक्तिगत प्रयोजनों सहित 63 व्यक्तिगत परियोजनाओं का एक पैकेज है; वर्ष 2014-15 से 2015-2019 की अवधि के दौरान परियोजनाओं के निष्पादन हेतु विभिन्न कार्यान्वयन अभिकरणों के साथ-साथ व्यक्तिगत वित्तपोषण कार्यनीति। यद्यपि, प्रत्येक परियोजना का प्रयोजन भिन्न-भिन्न होता है फिर भी इन्हें कार्यान्वयन उद्देश्य के लिए पाँच भिन्न-भिन्न प्रक्षेत्रों के अंतर्गत विस्तृत रूप से

वर्गीकृत किया गया है। जोखिम और भौतिकता कारकों को सम्मिलित करते हुए भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्यों की तुलना में उनकी उपलब्धियों के आधार पर, इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को तैयार करते समय लेखापरीक्षा नमूना के चयन हेतु चार प्रक्षेत्रों, मानवीय राहत, संकट प्रबंधन, सामाजिक अवसंरचना तथा विकास परियोजनाओं ***(परिशिष्ट 1.2)*** के अंतर्गत जीओजेएण्डके द्वारा निष्पादित की जा रही 39 परियोजनाओं में से पीएमडीपी की 16 परियोजनायों की अप्रैल 2019 से नवंबर 2019 के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जाँच की गयी थी। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की इस प्रतिवेदन के अध्याय II से अध्याय V के अंतर्गत विस्तृत चर्चा की गयी है। आर्थिक अवसंरचना के प्रक्षेत्र के अंतर्गत लेखापरीक्षा के लिए किसी भी परियोजना का चयन नहीं किया गया था क्योंकि परियोजनाएं प्रमुखतया जीओआई के विभागों/ अभिकरणों द्वारा निष्पादित की जा रही हैं।

प्रधान सचिव, योजना विकास एवं निगरानी विभाग, जीओजेएण्डके के साथ 20 मई 2019 को एक प्रविष्टि सम्मेलन आयोजित किया गया था, जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, विषय क्षेत्र, मापदण्ड और कार्यप्रणाली पर विचार-विमर्श किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर वित्त आयुक्त, वित्त विभाग, जीओजेएण्डके के साथ 20 अगस्त 2020 को आयोजित एक एक्जिट सम्मेलन में चर्चा की गयी थी जिसमें जीओजेएण्डके के सभी विभागों/ कार्यान्वयन अभिकरणों के प्रमुखों ने सहभागिता की थी। इस प्रतिवेदन में विभाग के उत्तरों को समुचित रूप से शामिल कर लिया गया है।

भारतीय लेखापरीक्षा और लेखा विभाग इस लेखापरीक्षा समनुदेशन के संचालन के दौरान अभिलेखों और सूचना को प्रस्तुत करने में जीओजेएण्डके के संबंधित विभागों द्वारा उपलब्ध कराये गये सहयोग और सहायता को अभिस्वीकृत करता है।