अध्याय - VI

निष्कर्ष और अनुशंसाएं

6.1 निष्कर्ष

तत्कालीन राज्य जम्मू एवं कश्मीर (जेएण्डके) में सितंबर 2014 की बाढ़ों के परिणामस्वरूप पीएमडीपी, एक व्यापक पुनर्निर्माण योजना बनायी गयी थी। पाँच प्रक्षेत्रों (स्तंभों) मानवीय राहत, संकट प्रबंधन, सामाजिक अवसंरचना, विकास परियोजनाएं और आर्थिक अवसंरचना ने जेएण्डके राज्य में राहत, पुनर्वास और विकास उपलब्ध कराने के लिए प्लेटफॉर्म तैयार किया।

पीएमडीपी के अंतर्गत, अनेक कार्यान्वयन अभिकरणों सहित तत्कालीन जम्मू एवं कश्मीर राज्य के 14 सरकारी विभागों को कुल ₹35,985 करोड़ के परिव्यय के साथ 39 परियोजनाओं का निष्पादन करना था। जिसमें से, 31 मार्च 2019 को समाप्त हुई अवधि तक ₹23,569.96 करोड़ संस्वीकृत किये गये थे। हालांकि, कुल निर्गत निधियाँ ₹11,100.28 करोड़ थी, जिनमें से ₹9,282.84 करोड़ की राशि का उपयोग किया गया था।

अतः पीएमडीपी की सफलता अन्य बातों के साथ-साथ विभिन्न कारकों जैसे परियोजनाओं का समय पर समापन, हितभागियों को पैकेज राहत का क्रमबद्ध निष्पादन इत्यादि पर निर्भर थी।

31 मार्च 2019 तक 39 परियोजनाओं के लिए केवल ₹11,100.28 करोड़ निर्गत किये थे। इसमें से, ₹7,515.28 करोड़ लेखापरीक्षा में 16 चयनित परियोजनाओं हेतु निर्गत किये गये थे और 31 मार्च 2019 तक ₹6,493.35 करोड़ का व्यय किया गया था।

इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में दर्शाये गये महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर निम्नलिखित निष्कर्ष निकाले गये हैं। इस लेखापरीक्षा अंतःक्षेप का कुल वित्तीय निहितार्थ ₹2,125.21 करोड़ है।

ए. मानवीय राहत

ए.1 पूर्णतः क्षतिग्रस्त, अति क्षतिग्रस्त और आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त घर के लिए सहायता

मानवीय राहत के अंतर्गत मुख्य उद्देश्य विशेष रूप से सितंबर 2014 की बाढ़ों के दौरान क्षतिग्रस्त घरों हेतु परिवारों को समय पर वित्तीय सहायता उपलब्ध कराना था। तथापि, भारत सरकार द्वारा निर्मोचित ₹1,194.85 करोड़ में से जीओजेएण्डके ने ₹102.80 करोड़ रोके रखे, इस प्रकार, हितभागी समय पर वित्तीय सहायता से वंचित रह गये। जम्मू जिले में 564 प्रभावित परिवारों को वित्तीय सहायता से वंचित रखते हुए ₹1.82 करोड़ की राशि बैंक खातों में रखी रही। इसके अतिरिक्त, कुछ हितभागियों को सहायता का भुगतान किया गया था हालांकि, क्षति प्रतिवेदनों के अनुसार बाढ़ों के दौरान ये घर क्षतिग्रस्त नहीं हुए थे। इसके अतिरिक्त, ₹73.85 लाख की अतिरिक्त नकद सहायता 85 हितभागियों के बैंक खातों में जमा की गयी थी। इसके अलावा, 184 मामलों में ₹63.45 लाख की वित्तीय सहायता उन परिवारों के लिए उपलब्ध करायी गयी थी जो सितंबर 2014 की बाढ़ हेतु तैयार की गयी सूची में नहीं थे।

ए.2 जम्मू प्रवासियों के लिए पुनर्वास पैकेज

विभाग अद्यतन हेतु जम्मू प्रवासियों के जन्म/ मृत्यु/ विभाजन के कारण अद्यतित डाटाबेस और नीति का सृजन करने में विफल रहा। लेखापरीक्षा में प्रवासी परिवार, जो या तो सीआईडी सूची या न्यायालय सूची में विद्यमान नहीं थे, को बकायों के भुगतान; राशन की लागत पर ब्याज के कारण बकायों का अधिक भुगतान; और पंजीकरण से पूर्व की अवधि के लिए प्रवासी परिवारों को बकायों का अस्वीकार्य भुगतान के मामले पाये गये।

ए.3 व्यापारियों/ स्व-नियोजित/ व्यावसायिक प्रतिष्ठानों की आजीविका के पुनः स्थापन हेतु सहायता पर ब्याज संसहायिकी

बैंकों द्वारा ब्याज संसहायिकी को अनियमित रूप से उपलब्ध कराया गया था जो सितंबर 2014 की बाढ़ों से पूर्व अव-मानक पाये गये थे, इस प्रकार ये मामले पात्र नहीं थे। सभी मामलों में, योजना निधियों से ₹456.26 करोड़ की राशि हाउसबोट मालिकों और सितंबर 2014 बाढ़ों द्वारा अप्रभावित लघु व्यावसायिक इकाइयों/ व्यापारियों, शिल्पकार क्रेडिट कार्डों; किसान क्रेडिट कार्ड योजना; मुख्यमंत्री व्यवसाय

ब्याज राहत योजना के बकाया ऋणों के निपटान के प्रति अपयोजित की गयी; निर्धारित सीमाओं से परे अधिक भुगतान के मामले भी देखे गये।

ए. 4 जम्मू एवं कश्मीर में पाँच भारतीय रिज़र्व बटालियनों का सृजन

निधियों की उपलब्धता के बावजूद, हेड कांस्टेबलों, एएसआई, एसआई, निरीक्षकों, डीएसपी के पदों का बहुत अधिक अभाव देखा गया था।

बी. संकट प्रबंधन

बी.1 उच्चतर शिक्षा संस्थानों में अतिरिक्त बालिका छात्रावासों का निर्माण

पाँच बालिका छात्रावासों में से चार का निर्माण नामांकन आधार पर जेएण्डके हाउसिंग बोर्ड को सौंपा गया था। तथापि, शीघ्र निष्पादन के लिए प्रौद्योगिकी हेतु प्रावधान के बावजूद, कोई भी बालिका छात्रावास पूर्ण नहीं हुआ था, जिससे बालिका छात्राओं को आवासीय शैक्षिक आवास से वंचित रहना पड़ा।

बी.2 जम्मू एवं कश्मीर में हाई एन्ड सुरक्षा तथा कानून और व्यवस्था प्रणाली

बुलेट प्रूफ वाहनों, बंकरों की अधिप्राप्ति हेतु विभाग द्वारा अंगीकृत क्रियाविधि सुव्यवस्थित नहीं थी तथा परिणामस्वरूप, वाहनों की उच्च दरों पर अधिप्राप्ति की गयी थी।

बी.3 झेलम नदी एवं इसकी सहायक नदियों के बाढ़ प्रबंधन हेतु व्यापक योजना चरण I

तलकर्षण के संदर्भ में लक्ष्यों की प्राप्ति में बहुत कमी थी जो बाढ़ स्पिल चैनल (एफएससी) के माध्यम से झेलम नदी के बाढ़ जल की वहन क्षमता को बढ़ाने के लिए परियोजना के अंतर्गत अपेक्षित थी। बाढ़ जल की अपवाह क्षमता को बढ़ाने हेतु एफएससी के महत्त्वपूर्ण क्षेत्र अभी तक उत्खननाधीन थे।

विभाग ने संविदा के निबंधन और शर्तों का पालन करने में विफलता हेतु तलकर्षण के लिए विनियोजित संविदाकार की निष्पादन बैंक प्रत्याभूति से कोई राशि जब्त नहीं की थी।

बी.4 क्षतिग्रस्त अवसंरचना का स्थायी पुनः स्थापन

निर्माण कार्यों को प्रशासनिक अनुमोदनों और तकनीकी संस्वीकृतियों के बिना ही आरंभ किया गया था तथा अननुमोदित निर्माण कार्यों को आरंभ करने पर निधियों का अपयोजन किया गया था।

सी. सामाजिक अवसंरचना

सी.1 हिमायत योजना के अंतर्गत वर्धक प्रयास

सात वर्षों के लिए राज्य परिप्रेक्ष्य कार्यान्वयन योजना तैयार नहीं की गयी थी और मिशन बिना किसी आधारभूत सर्वेक्षण और कौशल अंतराल विश्लेषण के केवल तीन साल की योजना प्रस्तुत कर सका। विभिन्न अभिकरणों के मध्य निधि हस्तांतरण में विलंब पाये गये थे। जुटाव, प्रशिक्षण, युवा-स्थानन एवं प्रभाव आंकलन की परिभाषित प्रक्रिया के अनुवीक्षण हेतु टीमें कार्यरत नहीं थी।

डी. विकास परियोजनाएं

डी.1 जम्मू एवं कश्मीर में पुनर्नवीकरण और शहरी रूपांतरण हेतु अटल मिशन

विभाग भारग्रस्तता मुक्त भूमि की उपलब्धता, निर्माण कार्यों के निष्पादन के लिए उनके आबंटन से पूर्व उप-परियोजनाओं हेतु उपयोज्यता विभागों से निर्बाधता को सुनिश्चित नहीं कर सका। विभाग ने जम्मू शहर में सेप्टेज उपचार संयंत्र (एसटीपी) के निर्माण का आरंभ क्षेत्र में सेप्टेज के यथार्थवादी मूल्यों को अभिनिश्चित किये बिना, तकनीकी मुद्दों के समाधान के बिना और पर्यावरणीय निर्बाधता के अभाव में किया था। श्रीनगर शहर में लगभग तीन वर्षों तक सेप्टेज प्रबंधन योजना सक्शन-सह-जेटिंग मशीनों की अधिप्राप्ति के लिए संविदा को अंतिम रूप नहीं दिए जाने के कारण पूरी नहीं की गयी थी। जम्मू शहर में इंटेलीजेन्ट लाइटिंग सिस्टम के संस्थापन के उद्देश्य को परियोजना के कुछ आवश्यक घटकों जैसे लाल बत्ती संकेत उल्लंघन संसूचन (आरएलवीडी) प्रणाली और सामान्य कमान नियंत्रण केन्द्र से 64 चौराहों की निगरानी और नियंत्रण के लिए आईटी अनुप्रयोगों के साथ एकीकरण के गैर-निष्पादन के कारण प्राप्त नहीं किया जा सका।

डी.2 जम्मू एवं कश्मीर राज्य हेतु चालू जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन परियोजनाओं की शेष केन्द्रीय अंश देयता

मामलों के निपटान में विलम्ब, विभाग द्वारा कार्य के निष्पादन की अनुचित योजना ने निधियों की उपलब्धता के बावजूद, लेह में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन परियोजना के पूरा नहीं होने का मार्ग प्रशस्त किया और प्राधिकरण अस्वास्थ्यकर तरीके से खुले स्थानों में कस्बे के अपशिष्ट का निपटान कर रहे हैं। "लेह में सड़क नेटवर्क के सुधार" के मामले में निधियाँ अपयोजित की गयी थी। ट्यूबवैलों के निर्माण के लिए भूमि अधिग्रहित करने और "जल आपूर्ति योजना लेह" के अंतर्गत अंतः स्पंदन कुआं के कार्य को सौंपने में विभाग सफल नहीं हो पाया था।

डी.3 जम्मू एवं कश्मीर शहरी क्षेत्र विकास निवेश कार्यक्रम की बाह्य रूप से सहायता प्राप्त परियोजना और पीएमआरपी 2004 के अंतर्गत लंबित परियोजनाओं का समापन: प्रतिस्थानी वित्त पोषण-एडीबी II

एडीबी के अनुमोदन के बिना उप-परियोजनाओं की लागतों में परिशोधन देखा गया। उप-परियोजनाओं का पहचानी गयी अवस्थितियों में जल की क्षति को कम करने और व्यापक गैर-राजस्व जल कमी योजना को तैयार करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया गया था, क्योंकि परियोजना के निष्पादन में अंतराल के कारण, जल क्षतियों की सीमा का आंकलन नहीं किया जा सका।

डी.4 क्षतिग्रस्त/ नष्ट परिसंपत्तियों के बदले में सरकारी पर्यटक परिसंपत्तियों का निर्माण

विभाग ने इसकी पर्यटक परिसंपत्तियों के परिचालन और अनुरक्षण हेतु योजना नहीं बनायी थी। सितंबर 2020 तक, 23 उप-परियोजनाओं में से, 15 उप-परियोजनाएं पूरी की गयी थी और एक उप-परियोजना छोड़ दी गयी थी जबकि सात उप-परियोजनाएं निष्पादनाधीन थी।

निष्कर्ष में, यह देखा गया है कि अधिकांश परियोजनाओं में कम खर्च हुआ है। योजना के कार्यशील होने के लिए आधारभूत सर्वेक्षण और विवेचनात्मक डेटाबेस स्थापित नहीं किये गये थे और परियोजनाओं को निष्पादित करते हुए कोडल प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया था।

6.2 अनुशंसाएं

सरकार को चाहिए:

- *अपात्र हितभागियों, जिन्हें वित्तीय सहायता उपलब्ध करायी गयी है, को संवितरित अस्वीकार्य और अतिरिक्त भुगतानों की वसूली के लिए कदम उठाना;*
- *प्रवासियों के विवरण को प्राप्त और अद्यतित करने के लिए प्रवासियों के सतत् डेटाबेस को तैयार करना जिससे वास्तविक प्रवासी परिवारों को समय पर सहायता उपलब्ध करायी जा सके;*
- *जीओजेएण्डके की अन्य योजनाओं/ कार्यक्रमों और प्रतिबद्धताओं के अंतर्गत हितभागियों को भुगतान के लिए ब्याज संसहायिकी योजना से अपयोजित निधियों की प्रतिपूर्ति करना;*
- *इन परियोजनाओं में शामिल भूमि अधिग्रहण, विलम्बों, भूमि प्रतिकर के मामलों के समाधान के लिए प्रभावी कदम उठाना;*
- *हाई एन्ड सुरक्षा परियोजना के अंतर्गत वाहनों/ उपकरण हेतु अधिप्राप्ति की प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करना ताकि खरीदें समय पर और अपेक्षित संख्या में की जा सके;*
- *बटालियनों को उनके पूर्णरूपेण परिचालन हेतु पर्याप्त जनशक्ति उपलब्ध करवाना;*
- *अस्थायी गबन को सम्मिलित करते हुए निधियों के दुरुपयोग को रोकने के लिए क्रियाविधि स्थापित करना और हिमायत योजना के तकनीकी सहायता अभिकरण के संपर्क एवं निगरानी को शामिल करते हुए जिला तथा खण्ड स्तरों पर स्टाफ की भर्ती द्वारा उचित संरचनात्मक सहायता उपलब्ध कराना;*
- *भारत सरकार को प्रस्तुत किये जाने वाले उपयोगिता प्रमाण-पत्रों, वित्तीय समाप्ति और परियोजना समापन प्रतिवेदनों की तैयारी हेतु समय सीमा का पालन करना;*
- *परियोजनाओं के समय पर समापन हेतु, विशेष रूप से वे जिनमें बाह्य सहायता शामिल है, सभी शामिल अभिकरणों/ विभागों के संयुक्त प्रयास और समन्वय करना;*

- *तकनीकी एवं भारी अभियांत्रिकी शामिल परियोजनाओं के संदर्भ में सहायता के लिए प्रभाव क्षेत्र विशेषज्ञों को विनियोजित करना; और*
- *निधियों का अपयोजन, निविदा के बिना कार्य का निष्पादन इत्यादि जैसे व्यपगमनों हेतु जिम्मेदार कार्मिकों के विरुद्ध समुचित कार्रवाई करना और उत्तरदायित्व निर्धारित करना।*

श्रीनगर/ जम्मू
दिनांक:

(डॉ. अभिषेक गुप्ता)
प्रधान महालेखाकार
(लेखापरीक्षा)
जम्मू एवं कश्मीर

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक:

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक