

अध्याय-II
निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय-II निष्पादन लेखापरीक्षा

शिक्षा विभाग

2.1 बच्चों को निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा के अधिकार का अधिनियम, 2009 का कार्यान्वयन

बच्चों को निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा के अधिकार का अधिनियम, 2009 (शि.का.अ. अधिनियम) 6-14 वर्ष के आयु वर्ग के बच्चों को निःशुल्क एवं अनिवार्य प्रारंभिक शिक्षा का मौलिक अधिकार प्रदान करता है। 2010-16 की अवधि को कवर करती हुई निष्पादन लेखापरीक्षा में खराब योजना एवं तैयारी, लगातार रिक्तियां तथा साथ ही निधियों के जारी होने और इसकी उपयोगिता में विलंब के कारण अधिनियम का प्रभावी कार्यान्वयन प्रभावित हुआ। कुछ महत्वपूर्ण प्राप्तिां इस प्रकार थीं:

मुख्य बिन्दु

- दिल्ली में शि.का.अ. अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए सरकार की प्रभावी योजना का अभाव था। निकटवर्ती स्कूलों को निर्धारित करने व स्थापित करने के उद्देश्य हेतु जन्म से 14 वर्ष की आयु के सभी बच्चों के आंकड़े एकत्र करने और रखने तथा उसे स्कूलों की मैपिंग के साथ लिंक करने का घरेलू सर्वेक्षण पूरा नहीं किया गया। ऐसे महत्वपूर्ण आंकड़ों के अभाव में सरकार के लिए स्कूल में, 6 से 14 वर्ष की आयु वर्ग के प्रत्येक बच्चे का नामांकन सुनिश्चित करना संभव नहीं था। रा.रा.क्षे.दि.स. तथा स्थानीय निकायों द्वारा बच्चों के नामांकन हेतु किन्हीं निश्चित लक्ष्यों को नियत नहीं किया गया था।

(पैराग्राफ 2.1.2 (क))

- केन्द्रीय मानव संसाधन विकास मंत्रालय तथा निदेशालय द्वारा प्रारंभिक शिक्षा के सार्वभौमीकरण मिशन (प्रा.शि.सा.मि.) को निधियां विलंब से और कम जारी की गई थीं। 2010-16 के दौरान परियोजना अनुमोदन बोर्ड द्वारा प्रा.शि.सा.मि. को ₹ 1,115.72 करोड़ के अनुमोदन के प्रति केवल ₹ 647.48 करोड़ उपलब्ध कराया गया। उसी अवधि में प्रा.शि.सा.मि. ने वास्तव में केवल ₹ 534.29 करोड़ खर्च किया।

(पैराग्राफ 2.1.3.1)

- सरकारी तथा सहायता प्राप्त स्कूलों के कक्षा-1 में नामांकन 2010-11 में 2,04,884 से 23 प्रतिशत कम होकर 2015-16 में 1,56,911 हो गए जबकि 2010-16 के दौरान कुल नामांकन (प्राइवेट स्कूलों को शामिल कर) के

संबंध में लगभग स्थिर स्थिति रही जो उसी अवधि के दौरान दिल्ली के जनसंख्या में वृद्धि के अनुरूप नहीं थी।

(पैराग्राफ 2.1.4.1)

- बच्चों को विशेष प्रशिक्षण से संबंधित एवं दिव्यांग बच्चों या कमजोर वर्ग एवं अलाभकारी ग्रुप के बच्चों के लिए प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया। निदेशालय के गैर-सहायता प्राप्त स्कूलों ने 1,45,142 सीटों के विरुद्ध कमजोर वर्ग एवं अलाभकारी ग्रुप से संबंधित केवल 90,262 बच्चों को दाखिला दिया जोकि 2011-16 के दौरान उनके लिए आरक्षित की जानी चाहिए थी।

(पैराग्राफ 2.1.4.2, 2.1.4.3 एवं 2.1.4.4)

- आधारभूत ढांचे में वृद्धि की आवश्यकता के बावजूद, अतिरिक्त कक्षाएं एवं शौचालयों के निर्माण हेतु प्रा.शि.सा.मि. को 2015-16 के दौरान ₹ 18.29 करोड़ स्वीकृत किया गया जो जून 2016 तक बिना उपयोग के रहा जबकि कक्षाएं, हॉल, शौचालयों एवं बाहरी दीवारों के निर्माण के 69 से 81 प्रतिशत कार्य उत्तरी एवं दक्षिणी नगर निगमों में कार्यान्वित नहीं हुए।

(पैराग्राफ 2.1.4.5 (ख एवं ग))

- निदेशालय के स्कूलों में जुलाई 2016 तक शिक्षकों तथा लाइब्रेरियन के 38,916 संस्वीकृत पदों में से 8,579 पद (22 प्रतिशत) रिक्त थे।

(पैराग्राफ 2.1.5.1)

- दिल्ली नगर निगमों (दि.न.नि.) के 34 चयनित स्कूलों के सभी बच्चों को यूनिफॉर्म, पाठ्य पुस्तकें तथा लेखन सामग्री वितरित नहीं की गई थीं और जहां जारी की गई वे भी विलंब से की गई। दि.न.नि. के सहायता प्राप्त स्कूलों के किसी भी विद्यार्थी को यूनिफॉर्म और लेखन सामग्री जारी नहीं की गई थी।

(पैराग्राफ 2.1.5.4 (क एवं ख))

- शि.का.अ. अधिनियम के कार्यान्वयन की निगरानी हेतु अधिनियम के अधीन परिकल्पित किया गया संस्थागत तंत्र गैर प्रभावी था क्योंकि विभिन्न सलाहकारी एवं निगरानी समितियां या तो संस्थापित नहीं हुई या उन्होंने नियमित बैठकें नहीं की।

(पैराग्राफ 2.1.6)

2.1.1 प्रस्तावना

बच्चों को निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा के अधिकार (शि.का.अ.) का अधिनियम, 2009, निकटवर्ती स्कूल में 6 से 14 वर्ष तक की आयु के सभी बच्चों को निःशुल्क एवं अनिवार्य

प्रारंभिक शिक्षा (1 से 8 वीं कक्षा) के अधिकार को उपलब्ध कराने हेतु 1 अप्रैल 2010 से शुरु किया गया। शि.का.अ. अधिनियम, के कानून बनने से पहले सर्वशिक्षा अभियान (स.शि.अ.) प्राथमिक शिक्षा के सार्वभौमीकरण को प्राप्त करने हेतु भारत सरकार (भा.स.) का प्रमुख कार्यक्रम था। स.शि.अ. ढांचे को लागू करने तथा उससे संबंधित क्रियाकलाप के मानदंडों को शि.का.अ. अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप संशोधित किया गया तथा स.शि.अ., शि.का.अ. अधिनियम के प्रावधानों के कार्यान्वयन हेतु मुख्य माध्यम बन गया। नवम्बर 2011 में, रा.रा.क्षे.दि.स. ने 'दिल्ली के बच्चों को निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा के अधिकार का अधिनियम, 2011' (दि.शि.क.अ. अधिनियम) को अधिसूचित किया।

दिल्ली में स.शि.अ. कार्यक्रम एक पंजीकृत सोसाइटी अर्थात् 'प्रारंभिक शिक्षा के सार्वभौमीकरण मिशन (प्रा.शि.सा.मि.)' द्वारा कार्यान्वित किया जाता है। 30 सितम्बर 2015 को शिक्षा निदेशालय (निदेशालय), तीन दिल्ली नगर निगमों (उत्तर, दक्षिण एवं पूर्वी), नई दिल्ली नगरपालिका परिषद (न.दि.न.प.) एवं दिल्ली छावनी बोर्ड (दि.छा.बो.) के तत्वावधान में 2,806 सरकारी स्कूल एवं 258 सरकारी सहायता प्राप्त स्कूल (प्राथमिक तथा उच्च प्राथमिक कक्षाओं सहित) चल रहे थे। इसके अतिरिक्त, रा.रा.क्षे. दिल्ली में 2,671 गैर-सहायता प्राप्त प्राइवेट स्कूल भी चल रहे थे। 31 मार्च 2016 को इन स्कूलों में कुल 18.41 लाख बच्चे प्राथमिक कक्षाओं में तथा 10.92 लाख बच्चे उच्च प्राथमिक कक्षाओं में नामांकित किए गए।

2.1.1.1. संगठनात्मक ढांचा

देश में मानव संसाधन विकास मंत्रालय (मा.सं.वि.मं.) स.शि.अ.-शि.का.अ. कार्यक्रम के समग्र कार्यान्वयन के लिए नोडल मंत्रालय है। मा.सं.वि.मं. में परियोजना अनुमोदन बोर्ड (प.अ.बो.) राज्यों के वार्षिक कार्य योजना एवं बजट (वा.का.यो.ब.) को मंजूरी प्रदान करता है तथा कार्यक्रम की स्थिति एवं प्रगति की समीक्षा करता है। दिल्ली में स.शि.अ.-शि.का.अ. कार्यक्रम के कार्यान्वयन का समग्र उत्तरदायित्व सचिव (शिक्षा) का होता है। रा.रा.क्षे.दि.स., सभी तीन नगर निगमों, न.दि.न.प. तथा दि.छा.बो. को शि.का.अ. अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु स्थानीय प्राधिकरणों के रूप में अधिसूचित किया गया है (अप्रैल 2013)। शिक्षा निदेशालय में निदेशक मुख्य कार्यकारी अधिकारी होता है जिसे विभिन्न इकाईयों/शाखाओं/जिले में अतिरिक्त निदेशकों, शिक्षा के उप निदेशक एवं स्कूलों के प्रधानाचार्यों द्वारा कार्यान्वयन में सहायता प्रदान की जाती है। प्रा.शि.सा.मि. में शिक्षा सचिव कार्यकारी परिषद का अध्यक्ष होता है जिसे उपाध्यक्ष, राज्य परियोजना निदेशक, वित्त नियंत्रक, जिला परियोजना अधिकारियों एवं अधीनस्थ स्टाफ द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। दि.न.नि. में आयुक्तों द्वारा अधिनियम लागू किया जाता है जिसे अतिरिक्त आयुक्तों एवं अतिरिक्त/उप/सहायक निदेशकों द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा अप्रैल 2014 में अधिनियम के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु अपनी सलाह देने के लिए राज्य सलाहकार परिषद भी गठित किया गया।

2.1.1.2 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

2010-16 की अवधि को कवर करते हुए रा.रा.क्षे. दिल्ली में शि.का.अ. अधिनियम के कार्यान्वयन का आकलन करने के लिए अप्रैल से जुलाई 2016 तक निष्पादन लेखापरीक्षा की गई। अभिलेखों की जांच हेतु, लेखापरीक्षा ने स्कूलों की संख्या के रूप में आकार को मापते हुए बि.प्र.आ.सं.अनु.¹ पद्धति से निदेशालय के 12 जिलों में से दो जिलों (उत्तरी एवं दक्षिणी) का चयन किया तथा इन दो जिलों में स्थित 543 स्कूलों में से 60 स्कूलों² (दि.न.नि. एवं सहायता प्राप्त स्कूलों को शामिल करते हुए) एवं बि.प्र.स.या.न.³ पद्धति के माध्यम से चयनित इन दो जिलों का चयन किया। लेखापरीक्षा ने निदेशालय, इसके उत्तरी एवं दक्षिणी जिले, उत्तरी एवं दक्षिणी दि.न.नि. के मुख्यालयों, 60 चयनित स्कूलों, रा.शै.अ.प्र.प.⁴ एवं प्रा.शि.सा.मि. से संबंधित अभिलेखों की जांच की।

लेखापरीक्षा का क्षेत्र और पद्धति पर चर्चा करने के लिए प्रवेश सम्मेलन 27 अप्रैल 2016 को निदेशक के साथ तथा 28 अप्रैल 2016 को उत्तरी एवं दक्षिणी दि.न.नि. के अधिकारियों के साथ किया गया। लेखापरीक्षा के निष्कर्ष के बाद, पहली ड्राफ्ट रिपोर्ट सरकार को 7 सितम्बर 2016 को जारी की गई। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा करने के लिए समापन सम्मेलन 16 सितम्बर 2016 को शिक्षा निदेशक, राज्य परियोजना निदेशक (प्रा.शि.सा.मि.) एवं दि.न.नि. के अधिकारियों के साथ किया गया।

2.1.1.3. लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के व्यापक उद्देश्यों में आकलन करना था कि क्या:

- शि.का.अ. अधिनियम के अंतर्गत 6-14 वर्ष की आयु वर्ग के सभी बच्चों हेतु प्राथमिक शिक्षा के मौलिक अधिकार को प्राप्त करने के उद्देश्य को प्राप्त किया गया;
- निधियों का मितव्ययी एवं कुशल तरीके से प्रयोग किया गया; और
- शि.का.अ. अधिनियम को सुनियोजित तरीके से कार्यान्वित व मॉनीटर किया गया।

2.1.1.4 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु लेखापरीक्षा मानदंड के बेंचमार्किंग हेतु निम्नलिखित का उपयोग किया गया:

- बच्चों को निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा के अधिकार का अधिनियम, 2009;
- दिल्ली के बच्चों को निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा के अधिकार का नियम, 2011 (दि.शि.का.अ. नियम);

1 बिना प्रतिस्थापन के आकार के संभावित अनुपात

2 निदेशालय के 26 स्कूल (प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक कक्षाएं), दक्षिण दि.न.नि. के 18 तथा उत्तरी दि.न.नि. के 16 स्कूल

3 बिना प्रतिस्थापन के सरल यादिच्छक नमूनाकरण

4 राज्य शैक्षिक अनुसंधान एवं प्रशिक्षण परिषद

- वार्षिक कार्य योजना एवं बजट पर परियोजना अनुमोदन बोर्ड की बैठक का कार्यवृत्त; और
- मा.सं.वि.मं. तथा रा.रा.क्षे.दि.स. के आदेश, परिपत्र, अनुदेश तथा दिशा-निर्देश।

लेखापरीक्षा प्राप्ति

2.1.2 अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु योजना एवं तैयारी

उचित योजना एवं तैयारी किसी सांविधिक अधिनियम के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु पूर्व अपेक्षित है। यह विशेषकर शि.का.अ. अधिनियम के प्रकरण में महत्वपूर्ण है जो बच्चों को निःशुल्क प्राथमिक शिक्षा के मौलिक अधिकार को सुरक्षित करता है विशेषकर दिल्ली में जहां कई एजेंसियां स्कूली शिक्षा प्रदान करती हैं। यद्यपि, लेखापरीक्षा ने देखा कि निदेशालय के पास अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु पर्याप्त योजना एवं तैयारी का अभाव था जैसाकि नीचे चर्चा की गई है।

(क) स्कूलों की मैपिंग एवं बच्चों की पहचान: दि.शि.का.अ. नियमों के नियम 6 (1) एवं 8 (2) करार करते हैं कि प्राथमिक स्कूल (कक्षा एक से पांच) एक किलोमीटर की रेडियल दूरी के भीतर तथा उच्चतर प्राथमिक स्कूलों (कक्षा छः से आठ) को बच्चों के घर से तीन किलोमीटर के भीतर स्थापित किया जाएगा। स्थानीय प्राधिकारी⁵ अधिसूचना की तिथि से एक वर्ष की अवधि के भीतर तथा उसके बाद भी प्रत्येक वर्ष स्कूल मैपिंग तथा 6 से 14 वर्ष तक के आयु के सभी बच्चों को पहचानने का कार्य करेगा। आगे नियम 9 के अनुसार स्थानीय प्राधिकारी को घरेलू सर्वेक्षण के माध्यम से जन्म से 14 वर्ष की आयु प्राप्त होने तक सभी बच्चों का एक अभिलेखा बनाए रखना आवश्यक है।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि वर्ष 2014-15 तक कोई घरेलू सर्वेक्षण शुरू नहीं किया गया। जुलाई 2015 में प्रा.शि.सा.मि. ने पांच स्थानीय निकायों⁶ को बच्चों के जन्म से 14 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक घरेलू सर्वेक्षण करने के लिए ₹ 57 लाख जारी किए। जून 2016 तक, पूर्वी दि.न.नि. एवं दि.छा.बो. ने अपने क्षेत्रों में सर्वेक्षण पूरा किया था, जबकि यह बाकी के तीनों स्थानीय निकायों के अधीन क्षेत्रों में प्रगति पर था। स्कूलों की मैपिंग के संबंध में, प्रा.शि.सा.मि. के राज्य परियोजना निदेशक के अधीन गठित समिति (जनवरी 2012) ने निर्णय लिया कि स्कूल मैपिंग हेतु नगर निगम वार्ड को मूल इकाई के रूप में उपयोग किया जाना चाहिए तथा प्राइवेट, मान्यता प्राप्त, गैर मान्यता प्राप्त सभी स्कूलों को शामिल करते हुए दिल्ली भू-स्थानिक सोसाइटी लिमिटेड (दि.भू.स्था.सो.लि.) द्वारा तैयार किए गए वार्ड के नक्शे में प्रतिबिंबित किया जाएगा तथा जनगणना डाटा एवं निवास क्षेत्रों को इस पर अध्यारोपित किया जाएगा, ऐसे क्षेत्र चिन्हित करने के लिए जहां नजदीक में स्कूलों की उपलब्धता नहीं है। यद्यपि, जुलाई 2016 तक, दि.भू.स्था.सो.लि. ने केवल 5,777 स्कूलों

5 नियम 2 (i) "स्थानीय प्राधिकारी" को स्थानीय प्राधिकारी के रूप में अधिसूचित प्राधिकारी को परिभाषित करना है। अधिसूचना दिनांक 23 अप्रैल 2013 के अनुसार, रा.रा.क्षे.दि.स., तीनों दि.न.नि., न.दि.न.प. एवं दि.छा.बो. अपने संबंधित प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन स्कूलों के संबंध में स्थानीय प्राधिकारी हैं।

6 तीनों दि.न.नि. में से प्रत्येक को ₹ 18 लाख, न.दि.न.प. को ₹ 2 लाख एवं दि.छा.बो. को ₹ 1 लाख

को चित्रित किया था पर इस वार्ड नक्शा को बच्चों की जनसंख्या के साथ नहीं जोड़ा क्योंकि विभिन्न स्कूलों के विद्यार्थियों के निवास के संबंध में डाटा दि.भू.स्था.सो.लि. के पास उपलब्ध नहीं था। फलस्वरूप, दि.भू.स्था.सो.लि. निर्धारित नहीं कर सका कि क्या स्कूलों से विद्यार्थियों के निवास की दूरी 1 कि.मी. (प्राथमिक विद्यालयों हेतु) या 3 कि.मी. (उच्चतर प्राथमिक विद्यालयों हेतु) की रेडियल सीमा के भीतर है जैसाकि नियम के अधीन आवश्यक है।

इस प्रकार, नवम्बर 2011 में नियमों की अधिसूचना के पांच वर्ष बाद भी निदेशालय बच्चों के जन्म से उसके 14 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक के डाटा को एकत्र करने के लिए न तो निर्धारित सर्वेक्षण पूरा कर सका न ही सभी स्कूलों की मैपिंग कर सका। इस प्रकार के डाटा के अभाव में, न तो कोई आश्वासन दिया जा सका कि क्या नामांकन आयु के सभी बच्चों को निकटवर्ती स्कूलों में नामांकित किया गया न ही स्कूलों में बच्चों के नामांकन हेतु कोई लक्ष्य निर्धारित किए जा सके।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि वार्ड शिक्षा सर्वेक्षण जन्म से 14 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक के बच्चों की मैपिंग हेतु स्थानीय निकायों के शिक्षकों द्वारा 2015-16 में ही शुरू हो गया। आगे इसने कहा कि वर्ष 2016-17 में मा.सं.वि.मं. के द्वारा तैयार किए गये संशोधित शिक्षा की संयुक्त जिला सूचना प्रणाली (यू-डाइज) प्रारूप 2016-17 से दिल्ली में लागू किया जाएगा जो बच्चे पर नजर रखने व स्कूल के बाहर के प्रत्येक बच्चे को स्कूल प्रणाली में लाने में मदद करेगा। बच्चों के नामांकन हेतु लक्ष्यों के संबंध में, यह कहा गया कि घरेलू सर्वेक्षण के पूरा होने व डाटा संकलन के बाद बच्चों के नामांकन के लक्ष्यों को निर्धारित करने के लिए सभी स्थानीय निकायों को प्रा.शि.सा.मि. द्वारा आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे।

(ख) पढ़ाई छोड़ गए विद्यार्थियों की दर: शि.का.अ. अधिनियम के उद्देश्यों में से एक, स्कूलों में बच्चों को रोकना व पढ़ाई छोड़ने की दर में कमी लाना है। इसके लिए निदेशालय को एक कार्रवाई योजना बनाने की आवश्यकता थी जोकि कार्यान्वित एजेंसियों द्वारा अनुसरित होनी थी और एक संस्थागत तंत्र बनाना था जो पढ़ाई छोड़े बच्चों के आंकड़े इकट्ठा कर सुधारक उपायों के सुझाव दे ताकि समस्या नियंत्रण में रहे।

लेखापरीक्षा ने चयनित 60 स्कूलों में पढ़ाई छोड़ चुके बच्चों से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा की तथा पाया कि सरकारी स्कूलों में 74,291 बच्चों के कुल नामांकन के प्रति 1,477 बच्चे (1.99 प्रतिशत) पढ़ाई छोड़ चुके थे। दि.न.नि. के स्कूलों के प्रकरण में, 2010-16 के दौरान यह संख्या 74,308 बच्चों के कुल नामांकन के प्रति 7,052 (9.49 प्रतिशत) थी **(अनुलग्नक-2.1.1)**। लेखापरीक्षा ने आगे निदेशालय के स्कूलों में 2010-11 के दौरान 1.3 प्रतिशत से 2015-16 के दौरान 2.6 प्रतिशत तक (2012-13 को छोड़कर) पढ़ाई छोड़ने की दर में एक बढ़ती हुई प्रवृत्ति को पाया। दि.न.नि. के स्कूलों में बच्चों के पढ़ाई छोड़ने की दर 2010-11 के दौरान 11.25 प्रतिशत से कम होकर वर्ष 2012-13 में 7.74 प्रतिशत रह गयी एवं उसके बाद 2015-16 में 10.43 प्रतिशत तक लगातार वृद्धि हुई। यद्यपि, बच्चों के पढ़ाई छोड़ने की दर को कम करने के लिए दि.न.नि. द्वारा कोई कदम नहीं उठाया गया।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि यू-डाइज डाटा के अनुसार प्राथमिक स्तर के साथ-साथ उच्चतर प्राथमिक स्तर पर पढ़ाई छोड़ने की दर नकारात्मक है। यद्यपि, चयनित स्कूलों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में पढ़ाई छोड़ चुके बच्चों को पाया गया जैसाकि ऊपर चर्चा की गई है। आगे यह भी कहा गया कि विभाग ने माता पिता के साथ सलाह करने, विभिन्न कल्याण योजनाएं एवं नई शैक्षिक योजना आरंभ करने जैसे कदम उठा कर पढ़ाई छोड़ने की दर में कमी लाने के लिए एक कार्रवाई योजना बनायी थी। पढ़ाई छोड़ चुके बच्चों के अभिलेखों के रख-रखाव हेतु क्षेत्रों को अनुदेश भी जारी किए गए हैं। उत्तर को सत्यापित नहीं किया जा सका क्योंकि पढ़ाई छोड़ने की दर को कम करने के लिए कोई समर्थित दस्तावेज/निर्देश लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया।

2.1.3. वित्तीय प्रबंधन

शि.का.अ. अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए बजट को स.शि.अ.-शि.का.अ. के अधीन आवंटित किया जाता है जोकि अधिनियम को कार्यान्वित करने का मुख्य माध्यम है। 2014-15 तक केन्द्र सरकार प्रा.शि.सा.मि. को 65:35 के केन्द्र व राज्य अनुपात में केन्द्रीय सहायता दे रहा था एवं 2015-16 में यह निधि पैटर्न संशोधित होकर 60:40 हो गया। 2013-14 तक मा.सं.वि.मं. ने प्रा.शि.सा.मि. को सीधे ही केन्द्रीय हिस्सा जारी किया परन्तु 2014-15 से केन्द्रीय निधियां राज्य सरकार के लेखों के माध्यम से भेजी जाती हैं। निदेशालय, परियोजना अनुमोदन बोर्ड (प.अ.बो.) द्वारा अनुमोदित क्रियाकलापों हेतु प्रा.शि.सा.मि. को केन्द्र के हिस्से के साथ राज्य के हिस्से सहित निधियां जारी करता है। प्रा.शि.सा.मि. आगे जिला परियोजना अधिकारियों (जि.प.अ.) को निधि जारी करता है एवं जि.प.अ. से निधियां स्कूलों द्वारा प्राप्त की जाती हैं।

2.1.3.1 मा.सं.वि.मं. एवं राज्य सरकार से निधियों की प्राप्ति में विलंब

मा.सं.वि.मं. प्रत्येक वर्ष केन्द्रीय सहायता की पहली किश्त अप्रैल में व दूसरी किश्त सितम्बर में जारी करता है। निर्देशानुसार राज्यों के लिए आवश्यक है कि वे प्रा.शि.सा.मि. को सहायता के लिए अपना हिस्सा केन्द्रीय हिस्से की प्राप्ति के एक महीने के भीतर जारी करें। 2010-16 की अवधि के लिए स.शि.अ.-शि.का.अ. के अंतर्गत प्रा.शि.सा.मि. द्वारा वर्ष वार बजट एवं किए गए खर्च को तालिका-2.1.1 में दर्शाया गया है:-

तालिका 2.1.1: बजट, कुल उपलब्ध निधियां एवं वास्तविक खर्च

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट	पिछले वर्ष का अव्ययित शेष	मा.सं.वि.मं. से प्राप्त	रा.रा.क्ष. दि.स. से प्राप्त	कुल प्राप्त निधियां	अन्य प्रप्ति (ब्याज)	कुल उपलब्ध निधियां	खर्च	उपलब्ध निधियों के संबंध में बचत	उपलब्ध निधियों के संबंध में % बचत
2010-11	101.60	16.51	35.53	21.35	56.88	6.09	79.48	46.59	32.89	41.38
2011-12	206.02	32.89	37.83	13.66	51.49	5.74	90.12	80.09	10.03	11.13
2012-13	206.17	10.03	42.93	34.46	77.39	5.23	92.65	78.82	13.83	14.93
2013-14	207.00	13.83	83.23	28.88	112.11	5.05	130.99	102.16	28.83	22.01
2014-15	202.91	28.83	50.87	40.85	91.72	7.22	127.77	124.33	3.44	2.69
2015-16	192.02	3.44	71.59	46.27	117.86	5.17	126.47	102.30	24.17	19.11
कुल	1,115.72	105.53	321.98	185.47	507.45	34.5	647.48	534.29	113.19	17.48

स्रोत: प्रा.शि.सा.मि. द्वारा प्रदत्त आंकड़े

इस प्रकार, प.अ.बो. द्वारा अनुमोदित ₹ 1,115.72 करोड़ के बजट के प्रति प्रा.शि.सा.मि. को केवल ₹ 647.48 करोड़ (58.03 प्रतिशत) उपलब्ध कराया गया जिसमें से 2010-16 के दौरान वास्तव में ₹ 534.29 करोड़ का उपयोग हुआ। निधियों का कम उपयोग 2.69 तथा 41.38 प्रतिशत के बीच की रेंज में था।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि निधियों का प्रयोग नहीं किया जा सका क्योंकि मा.सं.वि.मं. ने अंतिम किश्त वित्तीय वर्ष के अन्त में जारी की। आगे इसने कहा कि स.शि.अ. के अधीन क्रियाकलापों की योजना पूरे सत्र के लिए बनाई गई परन्तु कुछ क्रियाकलापों को प्रत्येक वर्ष फरवरी से मार्च के दौरान परीक्षाओं के कारण संचालित नहीं किया जा सका। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि प्रा.शि.सा.मि. को परीक्षा अवधि को ध्यान में रखकर अपने क्रियाकलापों की योजना बनानी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि मा.सं.वि.मं. से निधियों की प्राप्ति में विलंब था एवं आगे रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा प्रा.शि.सा.मि. को निधियों के जारी करने में विलंब था जैसे नीचे दिया गया है:

- (i) निदेशालय ने प्रा.शि.सा.मि. को 2013-14 के दौरान ₹ 44.82 करोड़ के राज्य अंश में से ₹ 31.36 करोड़ एवं बाकी आगामी वित्त वर्ष में जारी किया;
- (ii) निदेशालय ने वर्ष 2014-15 हेतु ₹ 11.37 करोड़ का केन्द्रीय अंश आगामी वित्त वर्ष में प्राप्त किया। इसके फलस्वरूप, इसने 2015-16 में प्रा.शि.सा.मि. को ₹ 17.49 करोड़ (राज्य अंश सहित) जारी किया; तथा
- (iii) निदेशालय ने वर्ष के अंतिम दिन अर्थात् 31 मार्च 2016 को प्रा.शि.सा.मि. को ₹ 33.76 करोड़ (केन्द्रीय व राज्य अंश) जारी किया। फलस्वरूप, 2015-16 हेतु 1,139 प्राथमिक शिक्षकों एवं 1,920 प्रशिक्षित स्नातक शिक्षकों की वेतन राशि ₹ 8.72 करोड़ समय पर जारी नहीं की जा सकी। दक्षिणी एवं उत्तरी जिले में स.शि.अ. के अन्तर्गत संविदा आधार पर प्रतिनियुक्त शिक्षकों के वेतन 2014-16 के दौरान तीन महीने के विलंब से जारी किये गये।

मा.सं.वि.मं. एवं रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा निधियों के विलंब से जारी होने के कारण कार्यक्रमों की योजना एवं समय से क्रियान्वयन को नजरअंदाज किया गया।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि निधियों के समय से जारी करने का मामला मा.सं.वि.मं. के साथ रखा जा रहा था।

2.1.3.2 विभिन्न क्रियाकलापों के अंतर्गत निधियों का उपयोग

2010-16 के दौरान निम्नलिखित चार क्रियाकलापों के अंतर्गत प.अ.बो. द्वारा अनुमोदित बजट एवं किए गए व्यय के ब्यौरे को तालिका 2.1.2 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.1.2 : क्रियाकलाप वार बजट एवं व्यय (2010-16)

(₹ करोड़ में)

क्रियाकलाप/घटक	बजट	व्यय	कम उपयोग (%)
कंप्यूटर एडेड लर्निंग	20.84	7.01	13.83(66)
सामुदायिक गतिशीलता	2.37	1.06	1.31 (55)
अनुसंधान, मूल्यांकन, निगरानी एवं पर्यवेक्षण (अ.मू.नि.प.)	2.54	1.64	0.90 (35)
विशेष आवश्यकता वाले बच्चे के लिए समावेशी शिक्षा (वि.आ.ब.स.शि.)	27.20	14.27	12.93 (48)
कुल	52.95	23.98	28.97 (55)

इन क्रियाकलापों के अधीन ₹ 28.97 करोड़ (55 प्रतिशत) का गैर-उपयोग तदनुरूप उद्देश्यों की कम प्राप्ति को इंगित करता है। क्रियाकलाप एवं घटक-वार कमियों की नीचे चर्चा की गई है:

(क) कंप्यूटर एडेड लर्निंग (कं.ए.ल.): 2010-16 के दौरान, प्रा.शि.सा.मि. ने कं.ए.ल. क्रियाकलापों जैसे कि नये वर्क स्टेशनों (कंप्यूटर) की खरीद, कं.ए.ल. स्रोत केन्द्र के आधारभूत संरचना की मरम्मत, स्कूलों को मदद करने वाला आधारभूत तकनीकी एवं हार्डवेयर साफ्टवेयर के विकास हेतु ₹ 20.84 करोड़ का प्रावधान किया। ₹ 20.84 करोड़ में से ₹ 13.83 करोड़ (66 प्रतिशत) के गैर-उपयोग को छोड़ते हुए केवल ₹ 7.01 करोड़ का उपयोग किया गया। 2013-14 के दौरान ₹ 4.50 करोड़ में से ₹ 4.48 करोड़ बिना खर्च के रह गये। 2011-12 के दौरान, 892 स्कूलों में 1,950 कं.ए.ल. प्रयोगशालाओं के रखरखाव हेतु जारी ₹ 39 लाख में से ₹ 15.37 लाख के अनुदान का उपयोग नहीं किया जा सका। 2012-13 के दौरान 916 स्कूलों की 1,830 कं.ए.ल. प्रयोगशालाओं के रखरखाव हेतु आवंटित ₹ 54.90 लाख का अनुदान 442 स्कूलों द्वारा पूर्व के अनुदानों का उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत न करने के कारण बिना जारी किए रह गया। निधियों के कम उपयोग से कं.ए.ल. प्रयोगशालाओं के रखरखाव व अनुरक्षण के उद्देश्य की पूर्ति नहीं हो पायी। सरकार ने कम उपयोग हेतु विलंब से निधियों की प्राप्ति को जिम्मेदार ठहराया (अक्टूबर 2016)।

(ख) सामुदायिक गतिशीलता: 2010-16 के दौरान, प्रा.शि.सा.मि. ने सामुदायिक गतिशीलता हेतु ₹ 2.37 करोड़ का प्रावधान किया जिसमें मीडिया एवं जागरूकता क्रियाकलाप, अल्पसंख्यक व अ.जा./अ.ज.जा के छात्रों इत्यादि हेतु जागरूकता कार्यक्रम शामिल है। यद्यपि ₹ 1.31 करोड़ (55 प्रतिशत) अप्रयोज्य रहा जबकि केवल ₹ 1.06 करोड़ का उपयोग हुआ। सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि इस हस्तक्षेप के अधीन आयोजित सभी क्रियाकलापों को निधियों की विलंब से प्राप्ति के कारण चालू नहीं किया जा सका।

(ग) अनुसंधान, मूल्यांकन, निगरानी एवं पर्यवेक्षण (अ.मू.नि.प.): 2010-16 के दौरान अ.मू.नि.प. के अधीन अध्ययनों जैसे शिक्षकों एवं विद्यार्थियों हेतु गहन अध्ययन, शिक्षकों का प्रभावीकरण, स्कूल शिक्षा में सामाजिक एवं लिंग भेद एवं सीखने वालों पर सेवा में

प्रशिक्षण का प्रभाव हेतु ₹ 2.54 करोड़ प्रदान किया गया। प्रा.शि.सा.मि. ने उस अवधि के दौरान इन क्रियाकलापों पर केवल ₹ 1.64 करोड़ का प्रयोग किया एवं ₹ 0.90 करोड़ बिना खर्च के रह गए। सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि अनुसंधान हेतु किए गए खर्च, जो अब तक पूरे किए जाने थे, को प.अ.बो. को इसके प्रस्तुत करने के समय लागत प्रलेख के लेखे में नहीं लिया गया और ऐसा दर्शाया गया जैसे निधियों का उपयोग नहीं हुआ। उत्तर यथार्थपूर्ण नहीं है क्योंकि यह प्रत्येक वर्ष (2010-16) के अन्त में प्रगति में अनुसंधान पर किए गए खर्च तथा वर्ष की समाप्ति पर बिना खर्च रह गई राशि का पूरा ब्यौरा नहीं देता है।

(घ) विशेष आवश्यकता वाले बच्चों हेतु समावेशी शिक्षा (वि.आ.ब.स.शि.): 2010-16 के दौरान, प.अ.बो. ने वि.आ.ब.स.शि. के समावेशी शिक्षा हेतु ₹ 27.20 करोड़ का प्रावधान किया जिसमें नामांकन अभियान, जागरूकता एवं आकलन कैम्प, सहायक उपकरणों का प्रावधान, आत्मकेंद्रित और कई विकलांगताओं पर सामान्य शिक्षकों का प्रशिक्षण जैसे क्रियाकलाप शामिल थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि इन क्रियाकलापों के अधीन 1,12,952 वि.आ.ब.स.शि. के लक्ष्य के विरुद्ध 99,519 वि.आ.ब.स.शि. को लाभ मिला तथा ₹ 27.20 करोड़ में से केवल ₹ 14.27 करोड़ का उपयोग हुआ, ₹ 12.93 करोड़ (48 प्रतिशत) अप्रयुक्त रहा।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि यद्यपि मा.सं.वि.मं. ने ₹ 27.20 करोड़ अनुमोदित किया परन्तु इसने शत प्रतिशत निधियां जारी नहीं की तथा अंतिम किश्तें प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अन्त में जारी की गईं। आगे इसने कहा कि 2010-16 के दौरान प्रशिक्षित संसाधन शिक्षकों/स्वयं-सेवकों की गैर-उपलब्धता के कारण समावेशी शिक्षा (स.शि.) संसाधन शिक्षकों, स.शि. – स्वयंसेवकों के वेतन एवं संसाधन कक्षों को मजबूत बनाने हेतु निधियों का उपयोग नहीं किया जा सका परन्तु भविष्य में निधियों का उपयोग होने का आश्वासन दिया। सरकार का उत्तर इंगित करता है कि शि.का.अ. अधिनियम (2011) की अधिसूचना के पांच वर्ष बीत जाने के बाद भी प्रा.शि.सा.मि. विशेष आवश्यकता वाले बच्चों हेतु संसाधन शिक्षकों/स्वयं-सेवकों को प्रदान करने में असफल रहा।

2.1.4. शि.का.अ. अधिनियम के प्रावधानों का कार्यान्वयन

2.1.4.1 सरकारी व सहायता प्राप्त स्कूलों में बच्चों के नामांकन में गिरावट

वार्षिक कार्य योजना एवं बजट (वा.का.यो.ब.) के वार्षिक मूल्यांकन प्रतिवेदन (2016-17) की संवीक्षा में पाया गया कि पिछले पांच वर्षों के दौरान प्राथमिक स्तर पर सरकारी व सहायता प्राप्त स्कूलों में नामांकन में कुल 13.15 प्रतिशत की गिरावट आयी। दूसरी ओर, उस अवधि के दौरान इस स्तर पर प्राइवेट स्कूलों में नामांकन में 34.69 प्रतिशत की वृद्धि हुई। 2010-16 की अवधि के लिए सरकारी, सहायता प्राप्त तथा प्राइवेट स्कूलों में कक्षा 1 के प्रवेश स्तर पर नामांकित बच्चों के संबंध में निदेशालय द्वारा प्रदान किए गए डाटा के विश्लेषण (अनुलग्नक 2.1.2) से पता चला कि सरकारी व सहायता प्राप्त स्कूलों में कक्षा 1 में नामांकन ने 2010-11 में 2,04,884 से लगातार घटकर 2015-16 में 1,56,911 नामांकन के साथ अर्थात् 23 प्रतिशत की गिरावट के रुख को दर्शाया। इसके विपरीत, प्राइवेट स्कूलों में नामांकन 2010-11 में 1,32,010 से बढ़ कर 2015-16 में 1,78,034 हो गया जो 35 प्रतिशत की वृद्धि को दर्शाता है।

आगे, 2010-16 के दौरान सभी स्कूलों में बच्चों के कुल नामांकन में 3,37,230 से 3,34,945 तक की गिरावट आयी। नामांकन में यह गिरावट का रुख दिल्ली की जनसंख्या के बढ़ते दर के अनुरूप नहीं था जो 2.22 प्रतिशत की औसत वार्षिक दर पर 2011 में 1,67,53,235 से बढ़कर 2016 में 1,86,86,902 हो गया। तार्किक रूप से जनसंख्या में वृद्धि के साथ बच्चों का नामांकन बढ़ना चाहिए, यदि नामांकित आयु के सभी बच्चे स्कूलों में नामांकित होते हैं।

स्कूलों में बच्चों के कुल नामांकन एवं विशेषकर सरकारी व सहायता प्राप्त स्कूलों में गिरावट शि.का.अ. अधिनियम के उद्देश्यों को प्राप्त करने के आदेश में सरकारी व सहायता प्राप्त स्कूलों में सीखने व आधारभूत ढांचे के मानकों के सुधार हेतु जरूरत का संकेत था।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि सरकारी व सहायता प्राप्त स्कूलों में बच्चों के नामांकन में गिरावट का कारण दिल्ली में जनसंख्या की प्रवासी प्रकृति थी। प्राइवेट स्कूलों के संबंध में यह कहा गया कि दाखिले में वृद्धि अधिनियम के अधीन कमजोर वर्ग एवं अलाभकारी ग्रुप (क.व.अ.ग्रु.) बच्चों के दाखिला प्रावधान के कारण थी तथा सरकारी स्कूलों में अवसंरचनाओं के विस्तार द्वारा सीखने के स्तर में सुधार करने के प्रयास किए जा रहे थे। तथ्य यह है कि शि.का.अ. अधिनियम के कार्यान्वयन के बावजूद सरकारी स्कूलों में बच्चों के नामांकन में वृद्धि नहीं हुई।

2.1.4.2 बच्चों का विशेष प्रशिक्षण

शि.का.अ. अधिनियम के सेक्शन 4 के अनुसार छः वर्ष की आयु से अधिक का बच्चा जिसे किसी स्कूल में दाखिला नहीं दिया गया है या यदि दाखिला दिया गया है तो प्राथमिक शिक्षा पूरी नहीं कर सका, उसे अपनी आयु के हिसाब से उचित कक्षा में दाखिला दिया जाएगा एवं उसे जैसाकि निर्धारित है, विशेष प्रशिक्षण प्राप्त करने का अधिकार होगा। आगे नियम 5 कहता है कि स्कूल प्रबंधन समिति (स्कू.प्र.स.) उन बच्चों में से उनकी पहचान करेगी जिन्हें पहले ही नामांकित किया गया है, परन्तु विशेष प्रशिक्षण की आवश्यकता है। प्रशिक्षण तीन महीने की अवधि के लिए प्रदान किया जाएगा जिसे दो वर्षों तक बढ़ाया जा सकता है। इस संबंध में लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया:

(i) जिला परियोजना अधिकारियों (जि.प.अ.), गै.स.सं. एवं स्कू.प्र.स. के अधीन क्षेत्रों में कलस्टर संसाधन केन्द्र समन्वयक स्कूल से बाहर के बच्चों (स्कू.बा.ब.) जिन्हें प्रशिक्षण की आवश्यकता है की पहचान करता है व तदनुसार प्रशिक्षण देने हेतु लक्ष्य निर्धारित करता है। रा.रा.क्षे. दिल्ली में प्रा.शि.सा.मि. स्कूलों के साथ-साथ गै.स.सं. में विशेष प्रशिक्षण केन्द्रों के माध्यम से स्कूल से बाहर के बच्चे (स्कू.बा.ब.) को विशेष प्रशिक्षण देने की व्यवस्था करता है। 2010-16 के दौरान प्रा.शि.सा.मि. ने स्कू.बा.ब. के विशेष प्रशिक्षण पर ₹ 31.31 करोड़ के प्रावधान के प्रति केवल ₹ 7.49 करोड़ (24 प्रतिशत) का उपयोग किया, ₹ 23.82 करोड़ (76 प्रतिशत) बिना उपयोग के रहा क्योंकि 56,874 बच्चों के लक्ष्य के प्रति केवल 33,173 बच्चों (58 प्रतिशत) को विशेष प्रशिक्षण दिए गए (अनुलग्नक 2.1.3)।

7 स्रोत: <http://www.indiaonlinepages.com/population/delhi-population.html>

अपने उत्तर में, सरकार ने केवल स्कू.बा.ब. की संख्या बताई (अक्टूबर 2016) जिन्हें विशेष प्रशिक्षण देने के बाद मुख्यधारा में उचित कक्षा में लाया गया। यद्यपि तथ्य यह है कि प्रशिक्षण दिये जाने हेतु लक्षित 23,701 बच्चों को विशेष प्रशिक्षण प्रदान नहीं किये गये।

(ii) 26 चयनित सरकारी स्कूलों में से केवल एक स्कूल के स्कू.प्र.स. ने 20 बच्चों को चिन्हित किया जिन्हें, यद्यपि नामांकित किया गया, विशेष प्रशिक्षण की आवश्यकता थी तथा उन्हें 2013-16 के दौरान प्रशिक्षण दिया। 19 स्कूलों के स्कू.प्र.स. इस तरह के बच्चों को चिन्हित नहीं कर पाये तथा चार स्कूलों में इस श्रेणी से संबंधित बच्चे नहीं मिल पाये। एक स्कूल ने इस श्रेणी के केवल एक बच्चे को चिन्हित किया परन्तु उसे प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया। एक स्कूल ने यह सूचना प्रस्तुत नहीं की। इस प्रकार, ज्यादातर चयनित सरकारी स्कूलों के स्कू.प्र.स. ने उन बच्चों को जिसे विशेष प्रशिक्षण की आवश्यकता थी, चिन्हित नहीं किया जैसाकि शि.का.अ. अधिनियम के अधीन आवश्यक था। दि.न.नि. में 34 चयनित स्कूलों में से एक स्कूल के स्कू.प्र.स. ने दो बच्चों को चिन्हित किया जिसे स्कूल द्वारा विशेष प्रशिक्षण प्रदान किया गया।

2.1.4.3 दिव्यांग बच्चों हेतु दोषपूर्ण परिवहन व्यवस्था

नियम 6 (5) के अनुसार सरकार या स्थानीय प्राधिकरणों को दिव्यांग बच्चों हेतु घर से स्कूल एवं स्कूल से घर हेतु निःशुल्क परिवहन की व्यवस्था करने की आवश्यकता होती है। प्रा.शि.सा.मि. के निर्देशों के अनुसार, स्कूल प्रबंधन समिति को इस तरह के बच्चों हेतु परिवहन के प्रबंध करने थे, जिसके वर्ष में आठ महीने हेतु ₹ 250 प्रति बच्चा प्रति माह निर्धारित किया गया था। इस उद्देश्य हेतु, प्रा.शि.सा.मि. जिला परियोजना अधिकारियों (जि.प.अ.) को निधि जारी करता है जो आगे स्कूलों को निधि जारी करता है। लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि 2014-16 के दौरान 12,959 दिव्यांग बच्चों⁸ वाहन सुविधा हेतु पात्र थे जिसके लिए परियोजना अनुमोदन बोर्ड (प.अ.बो.) ने ₹ 2.59 करोड़ अनुमोदित किया। यद्यपि 7,158 बच्चों के संबंध में केवल ₹ 1.20 करोड़ का उपयोग हुआ, ₹ 1.39 करोड़ (54 प्रतिशत) का उपयोग नहीं हुआ जिससे 5,801 बच्चे वाहन सुविधा से वंचित रहे (अनुलग्नक 2.1.4)।

प्रा.शि.सा.मि. ने कहा (जून 2016) कि स्कूलों द्वारा दिव्यांग बच्चों के कम संख्या की सूची को प्रस्तुत करने एवं स्वीकृति हेतु सक्षम प्राधिकारी द्वारा लिये गये समय के कारण उपलब्ध बजट का उपयोग नहीं हो सका। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि प्रा.शि.सा.मि. को सुनिश्चित करना चाहिए था कि सभी पात्र बच्चों को वाहन सुविधा उपलब्ध कराई जाए।

2.1.4.4 गैर-सहायता प्राप्त स्कूलों में कमजोर वर्ग एवं अलाभकारी गुप (क.व.अ.गु.) से संबंधित बच्चों का दाखिला

अधिनियम का सेक्शन 12 बताता है कि गैर-सहायता प्राप्त स्कूल निकटवर्ती क.व.अ.गु. से संबंधित बच्चों में से, उस कक्षा की संख्या के कम से कम 25 प्रतिशत को कक्षा 1 में दाखिला देगा। गैर-सहायता प्राप्त स्कूल, राज्य द्वारा किया गया प्रति बच्चा खर्च या बच्चे से ली गई वास्तविक राशि, जो भी कम हो, तक की राशि को अपने द्वारा किए गए खर्च की प्रतिपूर्ति करा सकेगा।

8 स्रोत: प्रा.शि.सा.मि. के अभिलेख

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2011-16 के दौरान निदेशालय के क्षेत्राधिकार के अधीन गैर-सहायता प्राप्त स्कूलों में कक्षा 1 में कुल 5,80,571 बच्चों को नामांकित किया गया। अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, क.व.अ.गु. से संबंधित 1,45,142 बच्चों (5,80,571 का 25 प्रतिशत) का दाखिला इन गैर-सहायता प्राप्त स्कूलों में होना चाहिए था। यद्यपि केवल 90,262 क.व.अ. गु. बच्चों का दाखिला किया गया तथा 54,880 सीटें (38 प्रतिशत) उन बच्चों से नहीं भरी गयी (अनुलग्नक 2.1.5)। आगे, अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि:

(i) 2013-16 के दौरान निदेशालय के अधीन उत्तरी जिला के 30 गैर-सहायता प्राप्त स्कूलों में कक्षा I में कुल 8,317 बच्चे नामांकित किए गए जिससे यह प्रतीत होता है 2,089 सीटें (25 प्रतिशत) क.व.अ.गु. के बच्चों हेतु अलग से रखी जानी चाहिए थीं परन्तु केवल 833 क.व.अ.गु. बच्चों (10 प्रतिशत) का दाखिला किया गया। इसी प्रकार, दक्षिणी जिला में 2012-16 के दौरान 49 गैर-सहायता प्राप्त स्कूलों में, कक्षा 1 में कुल 14,557 नामांकन के प्रति केवल 3,348 क.व.अ.गु. बच्चों (23 प्रतिशत) का दाखिला किया गया।

(ii) उत्तरी दि.न.नि. के 138 गैर-सहायता प्राप्त स्कूलों में 2010-16 के दौरान केवल 2,867 सीटें क.व.अ.गु. बच्चों द्वारा भरी गई यद्यपि 10,989 सीटें उसके लिए आरक्षित रखी जानी चाहिए थी। दक्षिणी दि.न.नि. के क्षेत्राधिकार के अधीन 45 गैर-सहायता प्राप्त स्कूलों में 2,780 सीटों के प्रति केवल 382 सीटें क.व.अ.गु. बच्चों द्वारा भरी गई।

(iii) 2011-16 की अवधि के लिए क.व.अ.गु. बच्चों के दाखिले हेतु गैर-सहायता प्राप्त स्कूलों द्वारा किए गए खर्च की प्रतिपूर्ति हेतु निदेशालय को ₹ 104 करोड़ का बजट प्रदान किया गया। इसके विरुद्ध निदेशालय ने ₹ 76.64 करोड़ का उपयोग किया, ₹ 27.36 करोड़ (26 प्रतिशत) का उपयोग नहीं हुआ। विभाग ने कहा (जून 2016) कि प्रत्येक वर्ष मार्च के महीने में (वित्त वर्ष के अन्त में) वित्त विभाग (रा.रा.क्षे.दि.स.) द्वारा निधियां अनुमोदित की गयी जिसके कारण निधियों का कम उपयोग हुआ। इसने आगे भी बताया कि दिल्ली छावनी बोर्ड एवं न.दि.न.प. ने लेखापरीक्षित अवधि हेतु क.व.अ.गु. बच्चे पर व्यय की प्रतिपूर्ति का दावा नहीं किया था।

इस प्रकार, कम खर्च ने गैर-सहायता प्राप्त प्राइवेट स्कूलों में क.व.अ.गु. से संबंधित बच्चों के कम नामांकन तथा गैर-सहायता प्राप्त स्कूलों में क.व.अ.गु. बच्चों के कम से कम 25 प्रतिशत दाखिला के संबंध में शि.का.अ. अधिनियम के प्रावधानों के पूर्ण रूप से पालन को सुनिश्चित करने में निदेशालय तथा दि.न.नि. की विफलता को प्रदर्शित किया।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि क.व.अ.गु. श्रेणी से संबंधित बच्चों के कम दाखिले के कारणों में बहुत से प्राइवेट स्कूल जो दूरदराज/गैर-निश्चित क्षेत्रों में स्थित हैं जहां अभ्यर्थियों की संख्या बहुत कम है, दाखिला हेतु आवेदन को प्रस्तुत न करना तथा प्राइवेट स्कूलों का पक्षपात शामिल है। इन समस्याओं पर काबू पाने हेतु विभाग ने सत्र 2016-17 से इन श्रेणियों के बच्चों हेतु ऑनलाईन दाखिला प्रक्रिया शुरू की है। उत्तरी एवं दक्षिणी दि.न.नि. के स्कूलों के संबंध में, सभी गैर-सहायता प्राप्त स्कूलों को क.व.अ.गु. बच्चों के दाखिला को मना नहीं करने हेतु निर्देश जारी किए गए हैं। आगे, सरकार ने अगले शैक्षिक वर्ष में गैर-सहायता प्राप्त स्कूलों में अपने बच्चों को दाखिला दिलाने हेतु माता-पिता को प्रेरित करने के लिए प्रभावी उपायों को शुरू करने का आश्वासन दिया।

2.1.4.5 स्कूलों में आधारभूत संरचना की पर्याप्तता

शि.का.अ. अधिनियम के सेक्शन 8 (डी) के अनुसार, सरकार का यह कर्तव्य है कि वह अधिनियम के प्रभाव में आने से तीन वर्षों के भीतर स्कूल भवन, अध्यापन स्टाफ एवं ज्ञान उपकरण को शामिल करते हुए आधारभूत संरचना प्रदान करें। दिल्ली में, स्कूलों में प्रमुख आधारभूत सुविधाएं निदेशालय एवं स्थानीय निकायों द्वारा प्रदान की जाती हैं। इसके अलावा रा.रा.क्षे.दि.स. भी निदेशालय तथा तीनों दि.न.नि. द्वारा प्रबंधित स्कूलों में प्रत्येक वर्ष प.अ.बो. द्वारा अनुमोदित निधियों से प्रा.शि.सा.मि. के माध्यम से सिविल आधारभूत कार्यों को करवाती है। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया:

(क) निदेशालय द्वारा कार्यान्वित कार्य: रा.रा.क्षे.दि.स. ने निदेशालय के स्कूलों में अतिरिक्त आधारभूत सुविधाओं⁹ के निर्माण हेतु ₹ 706.03 करोड़ अनुमोदित किया (मार्च 2011)। इसका कार्यान्वयन तीन से पांच वर्षों तक होना था।

सरकार ने सूचित किया (अक्टूबर 2016) कि 2011-16 के दौरान 9,960 अतिरिक्त कक्षाएं, 2,955 अतिरिक्त शौचालय एवं विभिन्न कार्यों के निर्माण हेतु ₹ 1,357.24 करोड़ आवंटित किए गए जिसमें से लो.नि.वि. द्वारा ₹ 1,225.04 करोड़ बुक किए गये। इसके अतिरिक्त, 961 स्कूलों में रैम्स, 985 स्कूलों में वि.आ.ब.स.शि. शौचालय भी निर्मित किए गये। इसके अतिरिक्त, 2011-16 के दौरान, 24 नये पक्के स्कूल भवनों का निर्माण हुआ या निर्माण पूर्ण होने के करीब था तथा 59 स्कूलों हेतु भूमि का कब्जा ले लिया अथवा प्रक्रिया में था। यद्यपि, समीक्षा अवधि के दौरान नियोजित, प्रदान किए गए/क्रियान्वित किये गए एवं पूर्ण किये गये निर्माण कार्यों से संबंधित अभिलेख/सूचना प्रदान नहीं किए गए एवं इसलिए लेखापरीक्षा आश्वासन नहीं दे सकी कि क्या कार्य वास्तव में निदेशालय द्वारा किए गए।

(ख) प्रा.शि.सा.मि. द्वारा किए गये कार्य: प.अ.बो. ने 2010-16 के दौरान प्रा.शि.सा.मि. को निदेशालय एवं दि.न.नि. के स्कूलों में 1,146 अतिरिक्त कक्षाओं, 715 शौचालयों तथा 100 रैम्स के निर्माण हेतु ₹ 142.98 करोड़ संस्वीकृत किया। यद्यपि, लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि जून 2016 तक केवल 798 अतिरिक्त कक्षाएं, 492 शौचालय एवं 96 रैम्स का निर्माण किया गया **(अनुलग्नक 2.1.6)**। यह भी पाया गया कि 2015-16 के दौरान 102 अतिरिक्त कक्षाओं एवं 79 शौचालयों के निर्माण हेतु संस्वीकृत ₹ 18.29 करोड़ की संपूर्ण निधियां जून 2016 तक बिना उपयोग के रहीं क्योंकि लो.नि.वि. एवं दि.न.नि. (दो निष्पादन एजेंसियां) निविदाओं को पूरा नहीं कर सके।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि सिविल कार्य निर्माण एजेंसियों द्वारा की गई हड़ताल, लो.नि.वि. में अभियन्ताओं का बार बार स्थानान्तरण एवं अतिरिक्त कक्षाओं हेतु जगह की कमी के कारण पूरा नहीं किए जा सके।

(ग) उत्तरी एवं दक्षिणी दि.न.नि. के स्कूलों में किये गए कार्यों की स्थिति: दि.न.नि. में, संबंधित दि.न.नि. के अभियांत्रिकी विभागों ने संबंधित शिक्षा विभागों की मांग पर स्कूलों में निर्माण एवं मरम्मत कार्यों को जारी रखा। उत्तरी एवं दक्षिणी दि.न.नि. के शिक्षा विभागों

⁹ 2,768 अतिरिक्त कक्षाएं, विशेष आवश्यकता वाले बच्चे (वि.आ.वा.ब.) हेतु 140 विशेष कक्षाएं, वि.आ.वा.ब. हेतु 1,000 शौचालय, 470 पानी माड्यूल, 23 नये स्कूल, 60 स्कूलों में सुरक्षा उपाय, 295 स्कूलों में 1,180 रैम्स तथा 50 स्कूलों हेतु भूमि अभिग्रहण।

द्वारा मांगे गए कार्यों की स्थिति तथा 2009-16 के दौरान उसके संबंधित अभियांत्रिकी विभागों द्वारा किए गए कार्यों की स्थिति को तालिका 2.1.3 में दिखाया गया है:

तालिका 2.1.3: दि.न.नि. के स्कूलों में किए गये कार्य (जुलाई 2016 तक)

कार्य	स्कूलों की संख्या	प्रस्तावित कार्य	किए गए कार्य	कार्यान्वित नहीं किए गए कार्य (प्रतिशत)
कक्षाएं	78	1,317	380	937 (71)
हॉल	28	29	9	20 (69)
शौचालय ब्लॉक	34	271	100	171 (63)
सीटें (शौचालय)	6	83	16	67 (81)
चारदीवारियां	18	18	5	13 (72)
गेट	1	1	0	1 (100)

इस प्रकार, कक्षाओं के निर्माण से संबंधित 1,317 कार्यों में से 937 कार्य (71 प्रतिशत), शौचालय ब्लॉक के निर्माण से संबंधित 271 कार्यों में से 171 कार्य (63 प्रतिशत) एवं बाहरी दीवारों के निर्माण से संबंधित 18 कार्यों में से 13 कार्य (72 प्रतिशत) जुलाई 2016 तक कार्यान्वित नहीं हुए। लेखापरीक्षा संवीक्षा ने आगे पाया कि:

- उत्तरी एवं दक्षिणी दि.न.नि. के अधीन आठ स्कूलों में कार्यों को शुरु नहीं किया गया क्योंकि बजट उपलब्ध नहीं था।
- उत्तरी दि.न.नि. में 24 कार्य (351 कमरे, तीन हॉल का निर्माण) एवं दक्षिणी दि.न.नि. में 25 कार्य (247 कमरे, 10 हॉल, 141 शौचालय ब्लॉक) शुरु नहीं किए गए यद्यपि अभियांत्रिकी विभागों ने सात से 78 महीने पहले (सितम्बर 2009 एवं अगस्त 2016 के बीच) मांग प्राप्त कर ली थी।
- उत्तरी दि.न.नि. के पांच स्कूलों एवं दक्षिणी दि.न.नि. के 22 स्कूलों में कार्य हेतु मांग, यद्यपि संबंधित शिक्षा विभागों द्वारा (2010-13 के दौरान भेजे गये 25 कार्य) भेजी गई, अभियांत्रिकी विभागों में प्राप्त नहीं हुई जो शिक्षा विभागों द्वारा अनुसरण की कमी को दर्शाता है।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि पर्याप्त मूलभूत सुविधाओं के गैर-सृजन के कारण वहां 40:1 के मानकों के विरुद्ध प्रतिकूल विद्यार्थी कक्षा अनुपात (वि.क.अ.)¹⁰ थे जो स.शि.अ. के वार्षिक कार्य योजना एवं बजट पर मूल्यांकन रिपोर्ट (2016-17) में बेंचमार्क के रूप में उपयोग किये गये। निदेशालय के 421 स्कूलों (प्राथमिक कक्षाओं सहित) एवं 1,005 स्कूलों (उच्चतर प्राथमिक कक्षाओं सहित) एवं दि.न.नि. के 1,709 स्कूलों में से प्रतिकूल विद्यार्थी कक्षा अनुपात (वि.क.अ.) का ब्यौरा तालिका 2.1.4 में प्रदर्शित किया गया है:

10 स्रोत: वेबसाइट "www.edudel.nic.in" पर उपलब्ध स्कूल वार रिपोर्ट (26 अगस्त 2016)

तालिका 2.1.4 प्रतिकूल विद्यार्थी कक्षा अनुपात (वि.क.अ.) के ब्यारे

प्रति कक्षा विद्यार्थी	प्रतिकूल वि.क.अ. सहित निदेशालय के स्कूलों (प्राथमिक कक्षाओं सहित) की संख्या (प्रतिशत)	प्रतिकूल वि.क.अ. सहित निदेशालय के स्कूलों (उच्चतर प्राथमिक कक्षाओं सहित) की संख्या (प्रतिशत)	प्रतिकूल वि.क.अ. के साथ दि.न.नि. के स्कूलों की संख्या (प्रतिशत)
41 से 100	126(30)	695(69)	441(26)
101 से 150	3(0.71)	22(2)	4(0.23)
150 से अधिक	1(0.23)	21(2)	2(0.12)
कुल	130	738	447

जैसाकि ऊपर से स्पष्ट है, प्राथमिक कक्षाओं में निदेशालय के 30 प्रतिशत स्कूल, उच्चतर प्राथमिक कक्षाओं के 69 प्रतिशत स्कूल एवं दि.न.नि. के 26 प्रतिशत स्कूल प्रतिकूल वि.क.अ. (41 से 100) के साथ चल रहे हैं।

निदेशालय ने कहा (जुलाई 2016) कि भूमि बाधाओं के कारण कुछ क्षेत्रों में अतिरिक्त कक्षाओं का निर्माण असंभव है, उनका कहना है कि प्रतिकूल वि.क.अ., पड़ोस के राज्यों से बड़ी संख्या में आये प्रवासी जनसंख्या के कारण था जिसके फलस्वरूप गैर नियोजित कालोनियों में विकास पर असर पड़ा, जहां शिक्षा एवं स्वास्थ्य सुविधाओं हेतु प्रावधान नहीं रखा गया। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि यह खराब योजना एवं परियोजनाओं के क्रियान्वयन का संकेत है जो स्कूलों में आधारभूत संरचना को सुनिश्चित करने एवं मानक वि.क.अ. को बनाये रखने में सरकार की असफलता को बताता है।

(घ) अन्य आधारभूत संरचना संबंधी सुविधाएं: शि.का.अ. अधिनियम की अनुसूची की मद 2 के अनुसार, प्रत्येक स्कूल में प्रत्येक शिक्षक हेतु कम से कम एक कक्षा एवं कार्यालय-सह-स्टोर-सह-प्रधान शिक्षक के कक्ष, अवरोध मुक्त पहुंच, खेल का मैदान, पुस्तकालय और लड़के एवं लड़कियों हेतु अलग शौचालय होना चाहिए था। वार्षिक कार्य योजना एवं बजट (वा.का.यो.ब.) पर मूल्यांकन रिपोर्ट (2016-17) के अनुसार, 2015-16 तक 2,777 सरकारी स्कूलों में से 319 स्कूलों में रैम्प नहीं थे, 406 स्कूल बिना खेल के मैदान के थे एवं 25 स्कूलों में पुस्तकालय नहीं था। 60 चयनित स्कूलों की नमूना जांच में कमियां पायी गयी जिसे तालिका 2.1.5 में प्रदर्शित किया गया है:

तालिका 2.1.5: स्कूलों में अन्य आधारभूत संरचना की अनुपलब्धता

क्र. सं.	विवरण	निदेशालय के स्कूल (26 स्कूलों में से)	उत्तरी दि.न.नि. के स्कूल (16 स्कूलों में से)	दक्षिणी दि.न.नि. के स्कूल (18 स्कूलों में से)
1	कार्यालय-सह-स्टोर-सह-प्रधान शिक्षक कक्ष	1	-	-
2	प्रत्येक शिक्षक के लिए एक कक्षा	-	1	1
3	मैदान	7	9	11
4	पुस्तकालय	2	-	-
5	अवरोध मुक्त पहुंच	-	13	14
6	लड़के एवं लड़कियों के लिए अलग शौचालय	-	1	-

इस प्रकार, निदेशालय के सात स्कूलों एवं उत्तरी एवं दक्षिणी दि.न.नि. के 20 स्कूलों में कोई खेल का मैदान नहीं था। उत्तरी एवं दक्षिणी दि.न.नि. के 27 स्कूलों में अवरोध मुक्त पहुंच नहीं थी।

सरकार ने स्वीकार किया (अक्टूबर 2016) कि कुछ स्कूलों में खेल के मैदान में अवरोध मुक्त पहुंच नहीं थी, लड़कों एवं लड़कियों हेतु अलग से शौचालय नहीं थे एवं कक्षाओं की कमी थी।

2.1.5. शैक्षिक क्रियाकलाप

अधिनियम के सेक्शन 25 के अनुसार, अधिनियम के शुरु होने के छः महीने के भीतर, सरकार एवं स्थानीय प्राधिकारी को प्रत्येक स्कूल में विद्यार्थी-शिक्षक अनुपात (वि.शि.अ.) जैसाकि अनुसूची में वर्णित है (अनुलग्नक 2.1.7), सुनिश्चित करने थे। अभिलेखों की जांच ने दर्शाया कि शिक्षकों की काफी कमी थी जैसा नीचे चर्चा की गई है।

2.1.5.1 निदेशालय के स्कूलों में शिक्षकों की कमी

निदेशालय में प्राथमिक एवं उच्चतर प्राथमिक कक्षाओं हेतु शिक्षकों एवं लाइब्रेरियन्स के रिक्त पदों के ब्यौरे (जुलाई 2016) तालिका 2.1.6 में प्रदर्शित किए गए हैं:

तालिका 2.1.6: प्राथमिक एवं उच्चतर प्राथमिक कक्षाओं हेतु शिक्षकों के रिक्त पदों के ब्यौरे:

क्र.स.	पद	मार्च 2016 तक संस्वीकृत पद	31 मार्च 2016 तक पदधारी	रिक्त पद (प्रतिशत)
1	सहायक नर्सरी शिक्षक	499	55	444 (88)
2	प्रशिक्षित स्नातक शिक्षक (प्र.स्ना.शि.)	32,385	27,489*	4,896 (15)
3	लाइब्रेरियन	999	507	492 (49)
4	कार्य अनुभवी शिक्षक	1,017	1	1,016 (99)
5.	सहायक शिक्षक (प्राथमिक)	4,016	2,285	1,731 (43)
	कुल	38,916	30,337	8,579(22)

* 8,097 अतिथि शिक्षकों को शामिल कर

जैसा उपर से लिया गया है, जुलाई 2016 तक शिक्षकों एवं लाइब्रेरियन्स के 38,916 पदों में से 8,579 पद (22 प्रतिशत) खाली थे। यह देखा गया कि 499 पदों में से सहायक नर्सरी शिक्षक के 444 पद (88 प्रतिशत) 1,017 पदों में से कार्य अनुभवी शिक्षक के 1,016 पद (99 प्रतिशत) एवं 4,016 पदों में से सहायक शिक्षक प्राथमिक के 1,731 पद (43 प्रतिशत) खाली थे।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि मार्च 2011 में रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा संस्वीकृत 3,760 प्रशिक्षित स्नातक शिक्षक (प्र.स्ना.शि.) पदों के प्रति निदेशालय ने प्रोन्नति के माध्यम से 1,082 पद भरे। 2,678 पदों के लिए मांग जनवरी 2012 एवं अप्रैल 2013 के बीच दिल्ली अधीनस्थ कर्मचारी चयन बोर्ड (दि.अ.क.च.बो.) को भेजी गयी परन्तु तथ्यों को उसके बाद नहीं बढ़ाया गया एवं पद खाली रहे (जुलाई 2016)। इसके अतिरिक्त, निदेशालय ने कार्य अनुभवी शिक्षक के पद हेतु भर्ती नियमों में संशोधनों को पूरा नहीं किया, जिसके कारण जुलाई 2016 तक 1,016

पद खाली रहे। इस प्रकार, स्टाफ की भर्ती हेतु निदेशालय के निरुत्साहपूर्ण दृष्टिकोण के कारण, पांच वर्षों से अधिक समय से संस्वीकृत अधिकांश पद लगातार खाली पड़े रहे।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि शिक्षकों की कमी के कारण, वि.शि.अ.¹¹ प्राथमिक एवं उच्चतर प्राथमिक कक्षाओं में प्रतिकूल था। यह आकलन किया गया कि दि.न.नि. के 829 स्कूल 41 से 164 के बीच प्रतिकूल वि.शि.अ. के साथ चल रहे थे। इसी प्रकार, निदेशालय के 30 स्कूलों में (प्राथमिक कक्षाओं सहित) 41 एवं 169 के बीच प्रतिकूल वि.शि.अ. था, एवं उच्चतर प्राथमिक कक्षाओं वाले 292 स्कूलों में 36 एवं 182 के बीच प्रतिकूल वि.शि.अ. था। फलस्वरूप, स्कूल शिक्षकों की भारी कमी से जुझ रहे थे एवं शिक्षा के मानकों से समझौता कर रहे थे।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि खाली पदों को भरने हेतु तथा कार्य अनुभवी शिक्षकों के भर्ती नियमों में सुधार हेतु सभी प्रयास किए जा रहे हैं।

2.1.5.2 शिक्षकों के प्रशिक्षण के लक्ष्यों की गैर-प्राप्ति

विशेष गुणवत्ता सुधार कार्यक्रम में शिक्षकों को प्रशिक्षित करने के लिए, प्रा.शि.सा.मि. शिक्षकों के प्रशिक्षण हेतु प्रत्येक वर्ष प्रावधान करता है। राज्य शैक्षिक अनुसंधान एवं प्रशिक्षण परिषद (रा.शै.अ.प्र.प.), दिल्ली तीन से 10 दिनों की अवधि के प्रशिक्षण कार्यक्रमों हेतु शैक्षिक संसाधन सहायता प्रदान करता है। लेखापरीक्षा ने देखा कि 2010-16 के दौरान प्रशिक्षण हेतु रा.शै.अ.प्र.प. द्वारा प्रस्तावित 1,07,142 शिक्षकों में से केवल 91,145 प्राथमिक एवं उच्चतर प्राथमिक शिक्षकों ने प्रशिक्षण में भाग लिया जैसाकि **अनुलग्नक 2.1.8** में प्रदर्शित किया गया है जबकि रा.शै.अ.प्र.प. के पास पर्याप्त निधियां उपलब्ध थीं। यह देखा गया कि रा.शै.अ.प्र.प. को 2010-16 के दौरान सेवाकालीन शिक्षक प्रशिक्षण को संचालित करने हेतु ₹ 12.46 करोड़ आवंटित किया गया जिसके विपरीत केवल ₹ 4.75 करोड़ का खर्च हुआ। अतः यहां दोनों वित्तीय (62 प्रतिशत) एवं भौतिक (15 प्रतिशत) लक्ष्यों की प्राप्ति में कमी थी।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि स्थानीय निकाय स्कूलों से शिक्षकों की कम भागीदारी एवं अक्टूबर एवं नवम्बर में निधियों की विलंब से प्राप्ति के कारण लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सका। अतः प्रत्येक वर्ष दिसम्बर के बाद केवल 2-3 महीनों के दौरान प्रशिक्षण शुरू किया गया जो कि स्कूलों में फाईनल परीक्षाओं की तैयारी की अवधि होती है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग को परीक्षा की अवधि को ध्यान में रखते हुए वार्षिक प्रशिक्षण कार्यक्रम बनाना चाहिए था।

2.1.5.3 मान्यता के बिना स्कूलों को चलाना

शि.का.अ. अधिनियम का सेक्शन 18 बताता है कि कोई भी स्कूल, स्थापित स्कूलों के अलावा, जो उपयुक्त सरकार या स्थानीय निकायों का स्वयं का हो या उसके द्वारा नियंत्रित हो इस प्रकार के प्राधिकारी से मान्यता प्रमाणपत्र को प्राप्त किए बिना स्थापित या चालू नहीं किया जाएगा। मान्यता की शर्तों के उल्लंघन पर, मान्यता को वापस लिया जाएगा। आगे, कोई भी व्यक्ति जो बिना मान्यता के स्कूल स्थापित करता है या चलाता है या मान्यता के वापस ले लिए जाने के बाद स्कूल चलाता है तो एक लाख रुपये तक के दंड का भागीदार होगा तथा उल्लंघन को जारी रखने के प्रकरण में प्रतिदिन उल्लंघन अवधि हेतु ₹ 10,000 के दंड का भागीदार होगा।

आगे, शि.का.अ. अधिनियम के सेक्शन 19 (2) के अनुसार जहां स्कूल, अधिनियम के लागू होने के पहले स्थापित हुआ एवं वह अनुसूची में उल्लेखित नियमों व मानकों का पालन नहीं

11 स्रोत: वेबसाइट " www.edudel.nic.in" पर उपलब्ध स्कूल वार रिपोर्ट (26 अगस्त 2016)

करता है तो इस तरह के स्कूल अधिनियम के लागू होने से तीन वर्षों की अवधि के भीतर अपने खर्च पर इस तरह के नियमों व मानकों का पालन करने के लिए कदम उठायेगा।

मार्च 2013 में निदेशालय ने मान्यता प्रदान करने हेतु दिल्ली में चल रहे 1,596 गैर-मान्यता प्राप्त स्कूलों से आवेदन पत्र आमंत्रित किए। इसने 825 प्राइवेट गैर मान्यता प्राप्त स्कूलों को जो कि अप्रैल 2010 से पहले चल रहे थे (अधिनियम के लागू होने की तिथि से) को 1 अप्रैल 2013 से मार्च 2014 तक एक वर्ष के लिए अनंतिम मान्यता प्रदान की (अप्रैल 2013) बशर्ते यह स्कूल शि.का.अ. अधिनियम/नियम तथा दिल्ली स्कूल शिक्षा अधिनियम व नियम 1973 के अनुसार मान्यता के नियम व शर्तों को पूरा करें। लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि इन स्कूलों ने शि.का.अ. अधिनियम/नियमों के अनुसार मान्यता के नियमों व शर्तों को पूरा नहीं किया साथ ही रजिस्ट्रेशन प्रमाणपत्र, स्वास्थ्य, सुरक्षित पीने का पानी, संरचनात्मक स्थिरता/भवन सुरक्षा, अग्नि सुरक्षा एवं स्कूल की भूमि जो ग्राम सभा/वन भूमि न हो, के आवश्यक प्रमाणपत्रों को प्रस्तुत करने में लगे रहे, अनंतिम मान्यता को समय समय पर अधिकतम सितम्बर 2016 तक बिना किसी जुर्माना के बढ़ाया गया। आगे 771 गैर मान्यता प्राप्त स्कूल¹² योग्य नहीं पाये गए एवं मान्यता प्रदान नहीं की गयी परन्तु इन्हें बंद कराने के बजाए प्रवेश द्वार के बोर्ड पर 'गैर-मान्यता प्राप्त' बताने का निर्देश दिया गया। इसके अतिरिक्त, निदेशालय ने इन आदेशों की अनुपालना को सुनिश्चित करने के लिए कोई निरीक्षण नहीं किया।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि 825 गैर-मान्यता प्राप्त स्कूलों की अनंतिम मान्यता 30 सितम्बर 2016 तक बढ़ा दी गई एवं स्कूल जिन्होंने मान्यता हेतु आवेदन नहीं किया उसे 30 सितम्बर 2016 तक आवेदन करने हेतु अवसर दिए गए। आगे यह भी बताया गया कि अधिनियम के अनुसार, गैर-मान्यता प्राप्त स्कूलों के बन्द होने से पहले, यह विभाग का दायित्व बनता है कि वह अन्य मान्यता प्राप्त स्कूलों में विद्यार्थियों को समायोजित करे। इस संबंध में नीति निर्धारण प्रक्रियाधीन है। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि ये अयोग्य स्कूल अप्रैल 2013 में अनंतिम मान्यता से तीन वर्षों से अधिक समय से चल रहे थे तथा अब शि.का.अ अधिनियम के अनुसार अनुपालना या कार्रवाई को सुनिश्चित करने के लिए पॉलिसी बनानी चाहिए।

2.1.5.4 निःशुल्क पाठ्य पुस्तकों, यूनिफॉर्म एवं लेखन सामग्री का प्रावधान

नियम 8 प्रावधान करता है कि सरकार या स्थानीय प्राधिकारी एवं सहायता प्राप्त स्कूलों द्वारा चलाए जा रहे स्कूलों में पढ़ने वाले बच्चे निःशुल्क यूनिफॉर्म, पाठ्य पुस्तकें एवं लेखन सामग्री हेतु हकदार होंगे। वार्षिक कार्य योजना एवं बजट के अनुमोदन हेतु प.अ.बो. बैठकों (2012-16) में रा.रा.क्षे. सरकार के प्रतिनिधि ने आश्वासन दिया कि यूनिफॉर्म, पाठ्य पुस्तकें एवं लेखन सामग्री सभी बच्चों को शैक्षिक वर्ष के शुरु में प्रदान किए जायेंगे। चयनित स्कूलों की लेखापरीक्षा संवीक्षा ने, यद्यपि, निम्नलिखित दर्शाया:

(क) पाठ्य पुस्तकें: निदेशालय एवं दि.न.नि. कक्षा I से VIII के विद्यार्थियों के लिए दिल्ली ब्यूरो ऑफ पाठ्य पुस्तक (दि.ब्यू.पा.पु.) से पुस्तकें खरीदते हैं जिसे सीधे स्कूलों को भेजा जाता है। दि.न.नि. द्वारा सहायता प्राप्त स्कूलों को पुस्तकों की लागत के पांच प्रतिशत का भुगतान करना होता है जबकि निदेशालय द्वारा सहायता प्राप्त स्कूलों में पाठ्य पुस्तकों के बदले में बच्चों को नकद दिया जाता है।

12 243 स्कूलों के पास पर्याप्त भूमि नहीं थी, 225 को शि.का.अ. अधिनियम के मानकों का पालन नहीं करने के कारण मान्यता नहीं दी गई तथा 303 स्कूलों ने मान्यता हेतु प्रासंगिक दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए।

(i) निदेशालय के चयनित स्कूल: लेखापरीक्षा ने पाया कि 26 चयनित स्कूलों एवं सहायता प्राप्त स्कूलों में से 12 सरकारी स्कूलों के 29,476 बच्चों को अप्रैल में, 3,670 बच्चों को मई एवं नवम्बर के बीच तथा 2,381 बच्चों को उसके पश्चात पाठ्य पुस्तकें प्रदान की गईं। इस संबंध में दो सरकारी स्कूलों ने सूचना प्रदान नहीं की। 2010-16 के दौरान 12 सहायता प्राप्त स्कूलों ने 1,423 बच्चों को जुलाई एवं नवंबर के बीच तथा 28,843 बच्चों को उसके पश्चात पाठ्य पुस्तकों हेतु नकद भुगतान किया।

(ii) दि.न.नि. के चयनित स्कूल: 34 चयनित स्कूलों में कुल 74,308 बच्चों में से 28,110 बच्चों को एक से पांच महीने के विलंब से पाठ्य पुस्तकें दी गईं जबकि 2010-16 के दौरान 2,255 बच्चों को पाठ्य पुस्तकें प्रदान नहीं की गईं।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि उत्तरी एवं दक्षिणी दि.न.नि. स्कूलों के उन सभी बच्चों को पुस्तकें प्रदान की गईं जो नियमित रूप से स्कूल आये, तथा आश्वासन दिया कि पुस्तकें भविष्य में समय से प्रदान की जायेंगी।

(ख) यूनिफॉर्म एवं लेखन सामग्री: (i) निदेशालय के चयनित स्कूल: निदेशालय के स्कूलों के बच्चों को यूनिफॉर्म या लेखन सामग्री प्रदान नहीं की गयी परन्तु उसके एवज में नकद¹³ भुगतान किया गया। 2010-16 के दौरान 12 स्कूलों ने 22,165 बच्चों को जुलाई एवं नवम्बर के बीच एवं 13,029 बच्चों को उसके बाद यूनिफॉर्म के एवज में नकद भुगतान किया। दो सरकारी स्कूलों ने इस संबंध में सूचना प्रदान नहीं की। 12 सहायता प्राप्त स्कूलों में 948 बच्चों को अक्टूबर एवं नवम्बर के बीच तथा 29,318 बच्चों को उसके बाद नकद भुगतान किया गया।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि 2010-16 के दौरान दिल्ली के राज्य बजट से पाठ्य पुस्तकों पर ₹ 526.89 करोड़ एवं यूनिफॉर्म पर ₹ 685.31 करोड़ खर्च किए गए। उत्तर, यद्यपि, पाठ्य पुस्तकों के जारी करने एवं बच्चों को यूनिफॉर्म हेतु नकद भुगतान में विलंब करने पर मौन था।

(ii) दि.न.नि. के चयनित स्कूल: दक्षिणी दि.न.नि. के स्कूलों में, यूनिफॉर्म के बदले नकद वितरित किया गया जबकि उत्तरी दि.न.नि. के स्कूलों में विद्यार्थियों को यूनिफॉर्म प्रदान किए गए। 34 चयनित स्कूलों में कुल नामांकित 74,308 बच्चों में से 21 स्कूलों के 17,208 बच्चों (आठ सहायता प्राप्त स्कूलों के 12,135 बच्चे सहित) को यूनिफॉर्म या उसके बदले नकद भुगतान नहीं किए गये। 26 स्कूलों ने 27,264 बच्चों को यूनिफॉर्म/नकद एक से छः महीने के विलंब से, 25 स्कूलों ने 27,967 बच्चों को सात से 12 महीने के विलंब से एवं सात स्कूलों ने 12 महीने से ज्यादा विलंब से (5,027 बच्चे) वितरित किया।

पाठ्य पुस्तकों, यूनिफॉर्म एवं लेखन सामग्रियों को विलंब से प्रदान करने/प्रदान न करने के कारण बच्चों के सीखने की प्रक्रिया बाधित होती है एवं निःशुल्क पाठ्य पुस्तकों, यूनिफॉर्म व लेखन सामग्रियों को प्रदान किये जाने का उद्देश्य प्रभावित हुआ।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि कदाचार से बचने के लिए विद्यार्थियों को केवल बैंक एकाउन्ट के माध्यम से ₹ 500 की आर्थिक सहायता नकद प्रदान की गयी। विद्यार्थियों को नकद सहायता के भुगतान में विलंब के मुख्य कारण विद्यार्थियों के बैंक एकाउन्ट खोलने में होने वाली परेशानी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है जैसाकि शि.का.अ. नियम नवम्बर 2011 में लागू हुए परन्तु विभाग बच्चों को यूनिफॉर्म/नकद की समय से आपूर्ति को सुनिश्चित करने के लिए उचित कदम उठाने में विफल रहा।

13 यूनिफॉर्म हेतु कक्षा V तक के लिए प्रति बच्चा ₹ 500 एवं कक्षा VI से VIII के लिए प्रति बच्चा ₹ 700, लेखन सामग्री हेतु, कक्षा V तक के लिए प्रति बच्चा ₹ 300 एवं कक्षा VI से VIII के लिए प्रति बच्चा ₹ 400।

2.1.6 निगरानी तंत्र

शि.का.अ. अधिनियम के कार्यान्वयन प्रक्रिया की निगरानी, सम्पूर्ण प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण व अविभाज्य अंग है। शीर्ष प्रबंधन, लगातार व प्रभावी निगरानी के माध्यम से योजना के क्रियान्वयन की प्रक्रिया में गैर-निष्पादित क्षेत्रों को रेखांकित करता है, कारणों को चिन्हित करता है एवं समय पर कार्यान्वयन को लागू करने के लिए समय से सुधारक उपाय किए जाने का निर्देश देता है। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया :

(क) राज्य सलाहकारी परिषद: अधिनियम बताता है कि अधिनियमों के प्रभावी ढंग से कार्यान्वयन हेतु राज्य सलाहकारी परिषद (रा.स.प.) का गठन किया जाएगा। रा.स.प. नियमित रूप से बैठक करेंगे परन्तु दो लगातार बैठकों के बीच तीन महीने से अधिक का समय नहीं होगा। लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि जुलाई 2016 तक इसके अप्रैल 2014 में गठन के समय से केवल एक बार (सितम्बर 2014) रा.स.प. प्रवेश स्तर कक्षा में दाखिला हेतु आयु के मुद्दे पर चर्चा करने के लिए बैठक हुई। दूसरे मुद्दे जैसेकि निदेशालय एवं स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा शि.का.अ. अधिनियम के कार्यान्वयन में प्रगति की समीक्षा, वि.शि.अ. से संबंधित कार्यान्वयन में कठिनाइयां, कक्षा अनुपात एवं दूसरे आधारभूत ढांचे एवं उपाय जो इन कठिनाइयों को दूर करने के लिए लिये जाने थे, पर चर्चा नहीं की गई। इस प्रकार, रा.स.प. अपनी भूमिका के निर्वहन में काफी हद तक अप्रभावी रहा।

(ख) स्कूल प्रबंधन समितियां: नियम 3 शि.का.अ. अधिनियम के कार्यान्वयन के निगरानी के लिए नियमों के लागू होने से छः महीने के भीतर प्रत्येक स्कूल में स्कूल प्रबंधन समिति के गठन का प्रावधान करता है। चयनित 60 स्कूलों में से निदेशालय के 23 में, स्कू.प्र.स. को एक से 31 महीने के विलंब से गठित किया गया एवं दि.न.नि. के 27 स्कूलों में एक से 27 महीने तक का विलंब था। दि.न.नि. के दो स्कूलों में मार्च 2016 तक स्कू.प्र.स. का गठन नहीं हुआ। इसके अतिरिक्त, स्कू.प्र.स. ने वर्ष में निर्धारित छः बैठकें नियमित रूप से नहीं की। निदेशालय के एक स्कूल में, स्कू.प्र.स. ने एक भी बैठक संचालित नहीं की जबकि दूसरे 24 स्कूलों में, स्कू.प्र.स. ने वर्ष में निर्धारित छः बैठकों से कम संचालित की। अतः स्कू.प्र.स. के गठन का उद्देश्य पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं हुआ।

(ग) स्कूल विकास योजना को तैयार न करना: नियम 4 प्रावधान करता है कि स्कू.प्र.स. एक स्कूल विकास योजना (स्कू.वि.यो.) तैयार करेगी जिसमें नामांकन का अनुमान, शिक्षकों की आवश्यकता, आधारभूत संरचनाएं शामिल होगा। चयनित स्कूलों में अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि निदेशालय के चार स्कूलों के स्कू.प्र.स. एवं उत्तरी तथा दक्षिणी दि.न.नि. के नौ स्कूलों के स्कू.प्र.स. ने 2010-16 की अवधि के लिए स्कू.वि.यो. तैयार नहीं किया। आगे, 18 स्कूलों ने केवल 2014-15 एवं 2015-16 की वार्षिक विकास योजना तैयार की।

इस प्रकार, अधिनियम के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु महत्वपूर्ण सलाहकारी/प्रबंधन समितियां या तो नहीं बनायी गई या उन्होंने सही ढंग से अपने कार्यों का निर्वहन नहीं किया।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2016) कि सरकारी स्कूलों द्वारा स्कू.वि.यो. 2014-15 में पहली बार तैयार किए गए एवं इस संबंध में उत्तरी एवं दक्षिणी दि.न.नि. के स्कूलों को निर्देश जारी किए गए हैं (सितम्बर 2016)।

2.1.7. निष्कर्ष

दिल्ली में शि.का.अ. अधिनियम का प्रभावी कार्यान्वयन खराब योजना एवं तैयारी, लगातार रिक्तियां साथ ही निधियों के जारी होने तथा इसकी उपयोगिता में विलंब के कारण प्रभावित रहा। निदेशालय बच्चों के जन्म से 14 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक के सभी बच्चों के डाटाबेस को संग्रह करने व बनाए रखने के लिए, अनिवार्य घरेलू सर्वेक्षण को पूरा करने में एवं निकटवर्ती स्कूलों को निर्धारित करने व स्थापना के उद्देश्य हेतु स्कूलों की मैपिंग के साथ इसे जोड़ने में असफल रहा। रा.रा.क्षे.दि.स. एवं स्थानीय निकायों द्वारा बच्चों के नामांकन हेतु कोई विशेष लक्ष्य निर्धारित नहीं किए गए। इसके अतिरिक्त सरकारी एवं सहायता प्राप्त स्कूलों में कक्षा 1 में नामांकन 2010-11 से 2015-16 के बीच 23 प्रतिशत तक कम हो गया जबकि 2010-16 के दौरान कुल नामांकन (प्राइवेट स्कूलों को शामिल कर) की स्थिति लगभग स्थिर रही जो उसी अवधि के दौरान दिल्ली के जनसंख्या में वृद्धि के अनुरूप नहीं थी। बच्चों एवं दिव्यांग बच्चों या जो बच्चे कमजोर वर्ग एवं अलाभकारी ग्रुप से संबंधित हैं के विशेष प्रशिक्षण से संबंधित प्रावधानों की अनुपालना नहीं की गई। आधारभूत ढांचे में वृद्धि की मांग के बावजूद, अतिरिक्त कक्षाएं एवं शौचालयों के निर्माण हेतु प्रा.शि.सा.मि. को 2015-16 के दौरान ₹ 18.29 करोड़ स्वीकृत किया गया जो जून 2016 तक बिना उपयोग के रहा जबकि उत्तरी एवं दक्षिणी दि.न.नि. में कक्षाएं, हॉल, शौचालयों एवं बाहरी दीवारों के 69 से 81 प्रतिशत निर्माण कार्य का कार्यान्वयन नहीं हुआ।

इसके अतिरिक्त यूनिफॉर्म, पाठ्य पुस्तकें एवं लेखन सामग्री सभी विद्यार्थियों को वितरित नहीं किए जा रहे थे और जहां जारी किए गए वहां विलंब से जारी किए गए एवं शि.का.अ. अधिनियम के कार्यान्वयन की निगरानी के लिए अधिनियम के अधीन बनाए गए संस्थागत तंत्र भी अप्रभावी रहे क्योंकि विभिन्न सलाहकारी एवं निगरानी समितियां या तो गठित नहीं की गई या नियमित रूप से बैठकें नहीं की गई।

स्कूलों तथा विशेषकर सरकारी एवं सहायता प्राप्त स्कूलों में बच्चों के कुल नामांकन में कमी, शि.का.अ. अधिनियम के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए सरकारी एवं सहायता प्राप्त स्कूलों में सीखने व आधारभूत संरचनाओं के मानकों में सुधार हेतु आवश्यकता को दर्शाता था।

2.1.8. सिफारिशें

लेखापरीक्षा प्राप्तियों के आधार पर यह सिफारिश की जाती है कि सरकार:

- 14 वर्ष की आयु तक के बच्चों के व्यापक डाटाबेस को रखने हेतु घरेलू सर्वेक्षण को पूरा करे, इसका वार्षिक अद्यतन करे एवं स्कूलों में 6 से 14 वर्ष के सभी बच्चों के नामांकन को सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी योजना हेतु स्कूलों की मैपिंग के साथ इसे जोड़ा जाए;
- सभी स्तरों पर निधियों को समय से जारी करने एवं उचित उपयोग को सुनिश्चित करे;
- शैक्षिक वर्ष के शुरु में सभी बच्चों को निःशुल्क पाठ्य पुस्तकें, यूनिफॉर्म एवं लेखन सामग्री के प्रावधान को सुनिश्चित करे;
- आवश्यक विद्यार्थी शिक्षक अनुपात को बनाए रखने के लिए पर्याप्त संख्या में शिक्षकों की भर्ती तथा निर्धारित विद्यार्थी कक्षा अनुपात को बनाए रखने के लिए भी आधारभूत संरचना एवं मूल सुविधाओं में वृद्धि करे; तथा
- अधिनियम के कार्यान्वयन की प्रभावी निगरानी हेतु संस्थागत तंत्र को मजबूती प्रदान करे।

खाद्य सुरक्षा विभाग

2.2 दिल्ली में खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम, 2006 का कार्यान्वयन

देश में खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम, 2006 खाद्य सुरक्षा मानकों का प्रावधान करता है। अगस्त 2011 से मार्च 2016 की अवधि को कवर करते हुए एक निष्पादन लेखापरीक्षा, अधिनियम को लागू करने में कमजोर विनियामक तथा प्रशासनिक तंत्र को प्रकट करती है। अधिनियम के मुख्य प्रावधानों की गैर अनुपालना खाद्य की गुणवत्ता के साथ समझौता करना है, जो कि जन सामान्य के स्वास्थ्य को गंभीर रूप से खतरे में डालता है। कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा प्राप्तिां नीचे दी गई हैं:

मुख्य बिन्दु

- विभाग ने न तो खाद्य व्यापार संचालकों की पहचान करने के लिये सर्वेक्षण कराया न ही खाद्य व्यापार संस्थापनों के आंकड़ों का रखरखाव किया। जन उपभोग मर्दों में लगे बहुत से खाद्य व्यापार संचालक अधिनियम के अंतर्गत कवर होने से रह गए।

(पैराग्राफ 2.2.2.2 एवं 2.2.2.3)

- राज्य खाद्य प्रयोगशाला ने वर्ष 2012 में दो वर्षों के लिए परीक्षण और मान्यता प्राप्त प्रयोगशालाओं के लिए राष्ट्रीय प्रत्यायन बोर्ड का प्रत्यायन प्राप्त किया। मार्च 2014 के बाद प्रत्यायन का नवीनीकरण नहीं हो सका क्योंकि तकनीकी स्टाफ और आवश्यक उपकरणों के अभाव के कारण उन्नयन नहीं हो सका।

(पैराग्राफ 2.2.3.2(क) एवं 2.2.3.2(ख))

- खाद्य व्यापार संचालकों को लाइसेंस तथा पंजीकरणों को जारी करने में विलंब हुआ। 1,914 लाइसेंस तथा 12,200 पंजीकरण प्रमाणपत्रों की गैर-नवीनीकरण के कारण समय सीमा समाप्त हो गई।

(पैराग्राफ 2.2.3.3. एवं 2.2.3.4)

- 97 प्रतिशत मामलों में कोई निरीक्षण नहीं किया गया। उठाए गए नमूने बहुत कम अर्थात् 49, 796 लाइसेंस प्राप्त खाद्य संस्थापनों से चार प्रतिदिन की दर से थे। विभाग ने खाद्य नमूने उठाने हेतु कोई मानदंड निर्धारित नहीं किया। खाद्य नमूनों को निर्धारित पैरामीटरों के लिए संपूर्णता की जांच किए बिना खाद्य सुरक्षा मानकों के समानुरूप घोषित कर दिया गया।

(पैराग्राफ 2.2.4.1 एवं 2.2.4.2)

- विभाग ने अधिनियम के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग हेतु इसके आंतरिक आदेशों के साथ अनुपालन को मॉनीटर नहीं किया। खाद्य सुरक्षा अधिकारियों को फील्ड ड्यूटी के आवंटन हेतु दैनिक डायरियों, शिकायत सुधार हेतु

निर्धारित प्रपत्रों में शिकायत रजिस्ट्रों तथा विभिन्न न्यायालयों में लंबित मामलों की निगरानी हेतु प्रगति रजिस्ट्रों के गैर अनुरक्षण ने कमजोर आंतरिक नियंत्रण को दर्शाया।

(पैराग्राफ 2.2.6.1)

2.2.1 प्रस्तावना

खाद्य सुरक्षा किसी भी देश के लिए एक महत्वपूर्ण सामाजिक तथा स्वास्थ्य प्राथमिकता है। असुरक्षित भोजन के परिणामों में बीमारी, अस्पताल में रहना तथा चरम मामलों में मृत्यु शामिल है। देश में खाद्य सुरक्षा मानकों को लागू करने की दृष्टि से भारत सरकार (भा.स.) ने खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम, 2006 (अधिनियम) 24 अगस्त 2006 को लागू किया तथा 5 मई 2011 को खाद्य सुरक्षा एवं मानक नियमावली, 2011 बनाई। विभिन्न मामलों¹⁴ में व्यवहार हेतु पृथक विनियम भी अगस्त 2011 में भारत सरकार द्वारा अधिसूचित किए गए।

2.2.1.1 संगठनात्मक ढांचा

अधिनियम को लागू करने के लिए केन्द्रीय स्तर पर भारत का खाद्य सुरक्षा एवं मानक प्राधिकरण (भा.खा.सु.मा.प्रा.) तथा राज्य स्तर पर खाद्य सुरक्षा प्राधिकरण¹⁵ उत्तरदायी हैं। दिल्ली में, खाद्य सुरक्षा विभाग (विभाग) का अध्यक्ष, आयुक्त होता है जो स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (स्वा.प.क.वि.) के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत ऐसी खाद्य वस्तुओं के निर्माण, बिक्री भंडारण तथा वितरण के विनियमन हेतु अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है।

2.2.1.2 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा अप्रैल से अगस्त 2016 के दौरान अगस्त 2011 से मार्च 2016 की अवधि को कवर करते हुए की गई। लेखापरीक्षा ने खाद्य सुरक्षा विभाग के अभिलेखों का परीक्षण किया तथा 11 में से तीन जिलों के, केवल राज्य खाद्य प्रयोगशाला तथा लाइसेंस एवं पंजीकरण प्रमाणपत्रों का चयन किया जैसा नीचे वर्णित है:

- तीन जिलों (पूर्व, पश्चिम तथा दक्षिण) को आकार में आनुपातिक संभाव्यता के जरिए तथा बिना परिवर्तन के (आ.आ.सं.बि.प.) चुना गया;
- 2013-16 के दौरान जारी 5,064 में से 360 लाइसेंस तथा 2013-16 के दौरान जारी 12,274 में से 90 पंजीकरण प्रमाणपत्र (पं.प्र.) को सरल यादृच्छित नमूने से बिना परिवर्तन के (स.या.न.बि.प.) चुना; तथा
- 2011-16 के दौरान 1,885 में से 375 खाद्य नमूने उठाए गए।

अप्रैल 2016 के प्रवेश सम्मेलन में आयुक्त (खाद्य सुरक्षा) के साथ निष्पादन लेखापरीक्षा शुरु की गई जिसमें विभाग के लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा कार्यप्रणाली के बारे में अवगत कराया गया। समापन सम्मेलन भी सितंबर 2016 में आयुक्त, खाद्य सुरक्षा के साथ लेखापरीक्षा प्राप्तियों पर चर्चा करने के लिए किया गया। समापन सम्मेलन में विभाग द्वारा व्यक्त विचारों

14 (1) कंटामीनेट्स, टॉक्सिन तथा अवशेष (2) प्रयोगशाला तथा नमूने विश्लेषण, (3) खाद्य व्यापार का लाइसेंस तथा पंजीकरण, (4) पैकेजिंग तथा लेबलिंग (5) बिक्री पर निषेध तथा प्रतिबंधन (6) खाद्य उत्पाद मानक तथा खाद्य सहायकों पर खाद्य सुरक्षा तथा मानक विनियम
15 दिल्ली में खाद्य सुरक्षा प्राधिकरण खाद्य सुरक्षा आयुक्त है।

तथा बाद में प्राप्त उत्तरों को प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है। यद्यपि, सरकार का उत्तर प्रतीक्षित है (दिसंबर 2016)।

2.2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

मुख्य लेखापरीक्षा उद्देश्यों में निर्धारित करना था कि क्या;

- विनियामक तथा प्रशासनिक तंत्र अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु ठीक थे;
- आवश्यक अवसंरचना तथा संसाधन ठीक थे तथा लाइसेंस और पंजीकरण अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार किये गये थे;
- निरीक्षण, नमूना जांच तथा अभियोजन अधिनियम के अनुसार किए गए थे, और
- जागरुकता उत्पन्न करने, सूचना, शिक्षा तथा संचार (सू.शि.सं.), मॉनीटरिंग और मूल्यांकन के लिए तंत्र सही थे।

2.2.1.4 लेखापरीक्षा मानदंड

निम्नलिखित को लेखापरीक्षा के लिए मानदंड के रूप में प्रयुक्त किया गया;

- खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम, 2006;
- खाद्य सुरक्षा एवं मानक नियमावली, 2011;
- अगस्त 2011 में अधिसूचित विभिन्न खाद्य सुरक्षा तथा मानक विनियमन;
- भा.खा.सु.मा.प्रा. द्वारा जारी दिशानिर्देश, मैनुअल तथा खाद्य मानक; और
- विभाग के आंतरिक आदेश।

लेखापरीक्षा प्राप्ति

2.2.2 विनियामक एवं प्रशासनिक तंत्र

2.2.2.1 अधिनियम के अंतर्गत लाइसेंस/पंजीकरण प्रमाणपत्र जारी करने में विलंब

अधिनियम को अगस्त 2006 में भा.स. द्वारा लागू किया गया तथा खाद्य सुरक्षा एवं मानक नियमावली मई 2011 में तथा खाद्य सुरक्षा एवं मानक विनियमों को उसके अंतर्गत अगस्त 2011 में अधिसूचित किया गया, खाद्य सुरक्षा विभाग को रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा मार्च 2012 में अधिसूचित किया गया। आगे, इसने अप्रैल 2013 में खाद्य व्यापार संचालकों (खा.व्या.सं.) को प्रथम लाइसेंस¹⁶ जारी करने में एक वर्ष से अधिक समय लिया तथा जनवरी 2014 में प्रथम पंजीकरण प्रमाणपत्र (पं.प्र.)¹⁷ को जारी करने के लिए दो वर्ष लिए।

विभाग ने लाइसेंस/पं.प्र. जारी करने में लगने वाले समय के लिए अवसंरचना की गैर-विद्यमानता, जांच सूची को बनाना तथा स्टाफ के लिए निर्देशों को उत्तरदायी ठहराया (नवंबर 2016)। आगे यह कहा गया कि यद्यपि नियम एवं विनियमों ने लाइसेंस/पं.प्र. जारी करने

¹⁶ ₹ 12 लाख से अधिक वार्षिक बिक्री रखने वाले खाद्य व्यापार संचालकों को लाइसेंस हेतु आवेदन करना आवश्यक है।

¹⁷ ₹ 12 लाख से कम वार्षिक बिक्री रखने वाले खाद्य व्यापार संचालकों को पं.प्र. हेतु आवेदन करना आवश्यक है।

की प्रक्रिया अगस्त 2011 में अधिसूचित की गयी थी, फिर भी निर्धारित प्रक्रियाओं के पालन हेतु इस आधार पर कि दिल्ली में खा.व्या.सं. के लिए कोई लाइसेंसिंग नहीं है, आगे और कदम उठाने की आवश्यकता थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि अवसंरचना पहले ही ठीक है, अर्थात् पदासीन अधिकारी (प.अ.) तथा खाद्य सुरक्षा अधिकारी (खा.सु.अ.) की नियुक्ति तथा प्रशिक्षण वर्ष 2011 में ही हो चुका था। इसके अतिरिक्त, नये/परिवर्तनीय/लाइसेंस के नवीनीकरण के लिए दस्तावेजों की सूची तथा विभिन्न श्रेणियों के खा.व्या.सं. के लिए जांच सूची के लिए निर्देश मई 2012 में भा.खा.सु.मा.प्र. द्वारा जारी किए गए थे।

2.2.2.2 खाद्य व्यापार संचालकों की पहचान न होना

अधिनियम के सेक्शन 31 में निर्धारित है कि कोई व्यक्ति तब तक कोई खाद्य व्यापार आरंभ अथवा चालू नहीं रखेगा जब तक लाइसेंस अथवा पं.प्र. प्राप्त नहीं करेगा। खा.सु.मा. नियमावली के नियम 2.1.3 (4) (iii) (एफ) के अनुसार क्षेत्र का खाद्य सुरक्षा अधिकारी (खा.सु.अ.) सभी खाद्य व्यापारों के आंकड़ें रखेगा। आगे, खा.सु.मा. (लाइसेंसिंग तथा पंजीकरण) विनियमन, 2011 के विनियम 2.1.2. के अनुसार कोई व्यक्ति या खा.व्या.सं. जो इन विनियमों को अधिसूचित किए जाने की तिथि पर खाद्य व्यापार कर रहा है, अपने विद्यमान लाइसेंस को नये अधिनियम के अंतर्गत लाइसेंस/पंजीकरण में स्थानांतरित करवाएगा।

लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि विभाग ने पिछले अधिनियम/आदेशों के अंतर्गत चलने वाले खा.व्या.सं. की सूचना पिछली इनफोर्समेंट एजेंसियों¹⁸ के साथ संग्रहित करने के लिए ना तो कोई तंत्र विकसित किया न ही सभी खा.व्या.सं. का डाटाबेस तैयार करने के लिए कोई सर्वेक्षण कराया। दिल्ली में खाद्य व्यापार से संबंधित दो लाख खा.व्या.सं.¹⁹ की प्रायोजित संख्या को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका। आगे, विभाग ने मार्च 2016 तक नये अधिनियम के अंतर्गत 1,50,204 खा.व्या.सं. के कवरेज में 75 प्रतिशत की कमी के साथ सिर्फ 49,796 लाइसेंस तथा पं.प्र. जारी किए। विश्वसनीय डाटाबेस के अभाव में बिना लाइसेंस/पं.प्र. के खा.व्या.सं. के संचालन की संभावना को नकारा नहीं जा सकता।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि स्टाफ की कमी के कारण सर्वेक्षण कराया नहीं जा सका। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि विभाग ने विद्यमान खा.व्या.सं. के संबंध में सूचना प्राप्त करने में रद्द अधिनियम/आदेशों के अन्तर्गत पिछली इनफोर्समेंट एजेंसियों के साथ सामंजस्य के लिए कोई प्रयास नहीं किया।

2.2.2.3 खा.व्या.सं. का कवरेज न होना

लेखापरीक्षा ने देखा कि खा.व्या.सं. के डाटाबेस के अभाव के कारण विभाग बड़ी संख्या में उपभोग वाले खाद्य पदार्थ जैसेकि स्कूलों में मिड-डे मील, पैकज्ड पेय जल, एल्कोहल वाले ड्रिंक एवं वाइन तथा दूध से संबंधित खा.व्या.सं. (लाइसेंस/आर सी को जारी करना तथा नमूने उठाने से संबंधित) को कवर करने में असफल रहा, जैसाकि विवरण नीचे दिया गया है:

(क) मिड-डे मील योजना केन्द्र की योजना है जो कि स्कूली बच्चों में पोषण के स्तर को सुधारने के लिए बनायी गयी है। अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि भा.खा.सु.मा.प्रा. की

18 दि.न.नि., न.दि.न.प. खाद्य तथा नागरिक आपूर्ति विभाग, खाद्य प्रसंस्करण औद्योगिक मंत्रालय तथा वनस्पति तेल व वसा निदेशालय इत्यादि 19 2014-15 तथा 2015-16 की वार्षिक रिपोर्ट के अनुसार विभाग द्वारा भा.खा.सु.मा.प्रा. को प्रस्तुत दो लाख की प्रायोजित संख्या

केन्द्रीय सलाहकार समिति (के.स.स.) ने अपनी 10 वीं बैठक (सितम्बर 2013) में आपूर्ति किए गए भोजन की सुरक्षा को सुनिश्चित करने के लिए मिड-डे मील योजना तथा अन्य सरकारी खाद्य आपूर्ति कार्यक्रमों की मॉनीटरिंग पर जोर दिया। यद्यपि, दिल्ली के स्कूलों में मिड-डे मील खाकर बीमार पड़ने वाले विद्यार्थियों की मीडिया रिपोर्टिंग तथा समिति के स्पष्ट निर्देशों के बावजूद विभाग ने स्कूलों²⁰ में मिड-डे मील की आपूर्ति करने वाले खा.व्या.सं., उचित दर दुकानों²¹ तथा दिल्ली में आंगनवाड़ी केन्द्रों²² को कवर नहीं किया।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि मिड-डे मील आंगनवाड़ी के नमूनों की जांच के लिए मार्च 2016 में एक नोडल अधिकारी की नियुक्ति की गयी थी। आगे यह जोड़ा गया कि मिड-डे मील योजना तथा आंगनवाड़ी के अंतर्गत आने वाले किचन की सूची उपलब्ध थी तथा वहां से पांच नमूने एकत्र किए गए हैं। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि 14,466 यूनिटों को आपूर्ति किए गए खाद्य में से सिर्फ पांच नमूने को लेना सरकारी खाद्य आपूर्ति कार्यक्रम के अंतर्गत आपूर्ति किये गये खाद्य मदों की गुणवत्ता को सुनिश्चित करने के लिए खा.व्या.सं. का पर्याप्त कवरेज नहीं माना जा सकता।

(ख) खा.सु.मा. (बिक्री पर रोक तथा निषेध) विनियम, 2011 के विनियम 2.3.14 (18) के अनुसार विभाग यह सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी है कि पैकज्ड पेय जल की निर्देशित गुणों के लिए जांच की गयी है तथा यह बी.आई.एस. प्रमाणित है। इसमें पैकजिंग तथा लेबलिंग की आवश्यकताओं को भी सुनिश्चित करना चाहिए। दिल्ली जल बोर्ड (दि.ज.बो.) दिल्ली में अपने रिटेल आउटलेट के माध्यम से पैकज्ड पेय जल उपलब्ध कराता है। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग अपने क्रियाकलापों के अंतर्गत दि.ज.बो. को कवर नहीं करता है। बताए जाने पर, विभाग ने दि.ज.बो. को कवर न करने का कारण स्टाफ की कमी को बताया (नवम्बर 2016)।

(ग) भा.खा.सु.मा.प्रा. ने निश्चित किया (दिसंबर 2012) कि एल्कोहलिक पेय तथा वाइन से संबंधित सभी खा.व्या.सं. को संबंधित प्राधिकरण से लाइसेंस/पं.प्र. लेना चाहिए। लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि विभाग दिल्ली में एल्कोहलिक पेय तथा वाइन से संबंधित यह जांच करने के लिए कि क्या संबंधित खा.व्या.सं. ने आवश्यक लाइसेंस/पं.प्र. प्राप्त किया है तथा ये क्या अभी भी वैध है, खा.व्या.सं. को कवर नहीं किया है। विभाग ने इन खा.व्या.सं. को कवर न करने का कारण स्टाफ की कमी को बताया (नवंबर 2016)।

(घ) आयुक्त खाद्य सुरक्षा ने सभी प.अ. तथा खा.सु.अ. को खाद्य जांच किट का प्रयोग कर दूध के नमूनों की जांच करने तथा मदर डेयरी तथा अमूल मिल्क के वितरकों की सूची जमा करने का निर्देश दिया (नवंबर 2015)। लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि विभाग के पास संबंधित सभी खा.व्या.सं. को कवर करने के लिए मदर डेयरी तथा अमूल मिल्क के आउटलेट का डाटाबेस नहीं था। यद्यपि, अगस्त 2016 में इंगित किए जाने पर, विभाग ने मदर डेयरी से अपने सभी वितरकों तथा आउटलेट की सूची सौंपने का अनुरोध किया (अगस्त 2016)। अपने उत्तर में, विभाग ने कहा (नवंबर 2016) कि सभी मदर डेयरी के

20 33 संस्थान 1,000 सरकारी एवं 216 सरकारी सहायता प्राप्त स्कूलों में मिड-डे मील प्रदान करते हैं।

21 दिल्ली में 2,100 उ.द.दु. खाद्य सुरक्षा अधिनियम के अन्तर्गत अनाज उपलब्ध करा रही हैं।

22 बच्चों को भोजन उपलब्ध कराने के लिए दिल्ली में 11,150 आंगनवाड़ी केन्द्र हैं।

बूथों का लाइसेंस/पंजीकरण है तथा समय-समय पर इनसे नमूने लिये जाते हैं। यद्यपि, उत्तर संबंधित दस्तावेजों जैसेकि खा.व्या.सं. के लाइसेंस/पं.प्र. का विवरण तथा नमूने को उठाना आदि द्वारा समर्थित नहीं था।

इस प्रकार, विभाग बड़ी संख्या में उपभोग वाले खाद्य पदार्थों से संबंधित, खा.व्या.सं. की यह जांच करने के लिए कि क्या उनमें से कोई बगैर लाइसेंस/पंजीकरण के संचालित हो रहा है, को चिन्हित करने में असफल रहा। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा में दिल्ली में आपूर्ति किए गए खाद्य पदार्थों की सुरक्षा को सुनिश्चित नहीं कर सका, जो कि अधिनियम का मूल उद्देश्य था।

2.2.3 भौतिक तथा मानवीय आधारभूत संरचना संबंधी सुविधाओं की अपर्याप्तता तथा लाइसेंस तथा पंजीकरण प्रमाणपत्रों के जारी करने में कमी

अभिलेखों की संवीक्षा में आधारभूत संरचना संबंधी सुविधाओं, मानव संसाधन की अपर्याप्तता के साथ-साथ लाइसेंस तथा पंजीकरण प्रमाणपत्र को जारी करने में कमियां पायी गयी जिनकी आगे पैराग्राफ में चर्चा की गयी है।

2.2.3.1 मैनपावर की कमी

31 मार्च 2016 को पदासीन अधिकारी (प.अ.) तथा खाद्य सुरक्षा अधिकारी (खा.सु.अ.) के पदों में क्रमशः 50 प्रतिशत तथा 63 प्रतिशत की कमी²³ थी जोकि अधिनियम के विविध प्रावधानों जैसेकि पर्याप्त संख्या में नमूने उठाना, खाद्य स्थापना का निरीक्षण, अभियोजन/अधिनियम मामलों की निगरानी को बुरी तरह से प्रभावित कर रही थी। 31 मार्च 2016 तक राज्य खाद्य प्रयोगशाला में भी खाद्य विश्लेषक का एक संस्वीकृत पद तथा केमिस्ट के 10 संस्वीकृत पदों में से सात पद तक रिक्त थे।

विभाग ने कहा (नवंबर 2016) कि मैनपावर की भारी कमी के बावजूद इसने दिल्ली के लोगों को खाद्य सुरक्षा की उपलब्धता को सुनिश्चित करने के लिये सभी संभव कदम उठाये।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जून 2013 में दिल्ली अधीनस्थ सेवा चयन बोर्ड (दि.अ.से.च.बो.) को खा.सु.अ. की आवश्यकता को प्रस्तुत करने के पश्चात, विभाग ने मई 2016 तक मामलों को आगे नहीं बढ़ाया। अतः रिक्तियों को भरने में विभाग की ओर से गंभीरता का अभाव था। परिणामस्वरूप, विभाग को नमूनों को उठाने, खाद्य संस्थापनों का निरीक्षण, अभियोजन/अधिनिर्णय मामलों की निगरानी तथा खाद्य नमूनों की जांच हेतु खाद्य प्रयोगशाला के उन्नयन के अपने अधिशेष के साथ समझौता करना पड़ा।

2.2.3.2 राज्य खाद्य प्रयोगशाला की कार्यप्रणाली

अधिनियम के सेक्शन 43(1) के अनुसार, खाद्य प्राधिकारी अधिनियम के अन्तर्गत खाद्य विश्लेषक द्वारा नमूनों का विश्लेषण करने के उद्देश्य से परीक्षण और मान्यता प्राप्त प्रयोगशालाओं के लिये राष्ट्रीय प्रत्यायन बोर्ड (मा.प्र.रा.प्र.बो.) या किसी अन्य प्रमाणन एजेंसी द्वारा प्रमाणित खाद्य प्रयोगशालाओं तथा अनुसंधान संस्थानों को अधिसूचित करेगा। राज्य

23 प.अ. के 12 संस्वीकृत पद तथा खा.सु.अ. के 32 संस्वीकृत पदों में से प.अ. के छ: तथा खा.सु.अ. के 20 पद

खाद्य प्रयोगशाला, दिल्ली रा.रा.क्षे.दि.स. की सांविधिक प्रयोगशाला है जिस पर खाद्य मदों के विभिन्न प्रकार के भौतिक, रासायनिक, माइक्रोबायोलॉजिकल तथा कीटनाशक अवशेष जांच करवाने का उत्तरदायित्व है। लेखापरीक्षा ने प्रयोगशाला को क्रियाकलाप में कमियां पायी जो कि नीचे दर्शायी गयी है।

(क) राज्य खाद्य प्रयोगशाला का गैर प्रत्यायन

राज्य खाद्य प्रयोगशाला, दिल्ली को मा.प्र.रा.प्र.बो. द्वारा 7 मार्च 2012 से 6 मार्च 2014 तक सिर्फ रासायनिक विश्लेषण करने के लिये प्रत्यायन दिया गया था। जनवरी 2013 में मा.प्र.रा.प्र.बो. ने इंगित किया कि तकनीकी मैनपावर की कमी थी तथा मार्च 2014 में प्रयोगशाला का प्रत्यायन खत्म हो गया। यद्यपि विभाग ने नवंबर 2016 तक इसके नवीनीकरण के लिए उपयुक्त कदम नहीं उठाया। मा.प्र.रा.प्र.बो. के प्रत्यायन की अनुपस्थिति में प्रयोगशाला की क्षमता के लिये तीसरी पार्टी का प्रमाणीकरण सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

विभाग ने कहा (नवंबर 2016) कि आवश्यक तकनीकी मैनपावर की नियुक्ति प्रक्रियाधीन है। प्रयोगशाला की क्षमता के संबंध में कहा गया (नवम्बर 2016) कि खाद्य प्रयोगशाला की रिपोर्ट नियमों के अनुसार विभिन्न न्यायालयों द्वारा स्वीकार की गई थी।

(ख) राज्य खाद्य प्रयोगशाला का गैर-उन्नयन

प्रयोगशाला में अपने अधिसूचित उत्तरदायित्व को पूरा करने के लिये पर्याप्त तकनीकी तथा सहायक स्टाफ होना चाहिए। लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य खाद्य प्रयोगशाला की सिर्फ रासायनिक डिवीजन कार्यात्मक थी तथा अन्य दो डिवीजन (माइक्रोबायोलॉजिकल, कीटनाशक अवशेष तथा भारी धातुएं) विभाग की शुरुआत से ही तकनीकी स्टाफ तथा उपकरणों की कमी के कारण कार्य नहीं कर रहे थे। खाद्य सुरक्षा विभाग ने प्रयोगशाला को अंतरराष्ट्रीय मानकों के अनुरूप बनाने हेतु एक विस्तृत प्रस्ताव स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (स्वा.प.क.वि.) को सौंपा (जून 2015)। प्रयोगशाला को उन्नत बनाने के लिये नये उपकरणों के अलावा, इस प्रस्ताव में एक मोबाइल खाद्य प्रयोगशाला²⁴, अतिरिक्त तकनीकी/सहायक स्टाफ की आवश्यकता (अनुलग्नक 2.2.1) तथा नमूनों, अभिलेखों के भण्डारण के लिये, रासायनिक भण्डारण कक्ष, तथा गुणवत्ता आश्वासन कक्ष के लिये 6000 वर्ग फीट की अतिरिक्त जगह को भी सम्मिलित किया गया। स्वा.प.क.वि. ने तीन महीनों के भीतर प्रयोगशाला को स्थापित करने के लिए इन निर्देशों के साथ अनुमोदन प्रदान कर दिया (जून 2015) कि अतिरिक्त स्टाफ की नियुक्ति उपकरण प्रतिस्थापित करने से पहले की जाये। यद्यपि, प्रयोगशाला का उन्नयन अतिरिक्त स्टाफ की नियुक्ति न किये जाने के कारण नवंबर 2016 तक नहीं किया गया था।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि प्रयोगशाला को उन्नत बनाने तथा उन्नयन का प्रस्ताव स्वा.प.क.वि. द्वारा अनुमोदित किया गया था (जून 2015)। तदनुसार, मा.प्र.रा.प्र.बो. प्रमाणन की आवश्यकताओं के अनुसार आधारभूत आवश्यकताओं के लिये एक योजना प्रारंभ की गयी। आगे कहा गया (नवम्बर 2016) कि भा.खा.सु.मा.प्रा. गैप विश्लेषण रिपोर्ट

24 50-100 खाद्य नमूने प्रतिदिन की 'ऑन द स्पॉट' जांच सुविधा उपलब्ध कराने के साथ इसमें नमूने तैयार करने की आवश्यकता, इसका विश्लेषण तथा कागजी कार्य करने की सुविधा के साथ

पर आधारित दिल्ली की राज्य खाद्य प्रयोगशाला देश के विभिन्न राज्यों में स्थित नौ प्रयोगशालाओं में से उन्नयन तथा भा.खा.सु.मा.प्रा. से निधियों के अनुदान हेतु चुनी गई थी। भा.खा.सु.मा.प्रा. द्वारा उपकरणों की आपूर्ति के लिए संबंधित प्रयोगशाला को टेंडर नोटिस जारी कर दिया गया था। वास्तविकता यह थी कि जून 2015 में स्वास्थ्य विभाग के तीन माह के भीतर प्रयोगशाला स्थापित करने के निर्देश के 17 माह बाद भी दिल्ली में आपूर्तित खाद्य पदार्थों/मदों की गुणवत्ता आश्वासन उपलब्ध कराने के लिये राज्य खाद्य प्रयोगशाला का उन्नयन किया जाना बाकी था।

2.2.3.3 लाइसेंस तथा पं.प्र. जारी करने में विलंब

खा.सु.मा. (ला. एवं पं.) विनियमन का विनियम 2.1 लाइसेंस तथा पं.प्र. के आवेदन पत्र की प्रक्रिया के लिये क्रमशः 60 दिन तथा प्राप्ति के लिये सात दिन प्रदान करता है। यद्यपि, तीन चयनित जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा में पाया कि 360 चयनित मामलों में से 118 लाइसेंस में एक से 200 दिनों (81 मामले) की देरी से²⁵, 200 से अधिक 400 दिन तक (29 मामलों) तथा 400 से अधिक दिनों की देरी से आठ मामलों में लाइसेंस जारी किये गये (अनुलग्नक 2.2.2 क)। इसी प्रकार, पं.प्र. जारी करने के चयनित 90 मामलों में से 22 मामलों में देरी थी। एक से 100 दिन की देरी के (13 मामले), 100 दिन से अधिक तथा 200 दिन तक के (आठ मामले) तथा 200 दिन से अधिक की देरी का एक मामला था (अनुलग्नक 2.2.2 ख)। लाइसेंस तथा पं.प्र. जारी करने में देरी अधिनियम के प्रावधानों के खराब तरीके से लागू करने को दर्शाता है।

विभाग ने देरी का कारण आवेदनों में कमियों को पूरा करने के लिये दिये गये समय में लाइसेंस को जारी करना बताया (नवंबर 2016) जिससे कि अधिक से अधिक खा.व्या.सं. को लाइसेंसिंग क्षेत्र के अंतर्गत आने के लिये प्रोत्साहित किया जा सके।

2.2.3.4 लाइसेंस/पं.प्र. की समय सीमा पूरी हो जाना

खा.सु.मा. (ला. एवं पं.) विनियमन के विनियम 2.1.7 के अनुसार, लाइसेंस या पं.प्र. जब तक कि विशेष रूप से निर्दिष्ट न हो जाये इसको जारी करने की तिथि से एक या पांच वर्ष की अवधि के लिये जैसाकि खा.व्या.सं. द्वारा चयनित किया जाय वैद्य तथा लागू रहेगा। लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि विभाग में लाइसेंस/पं.प्र. के नवीनीकरण की जांच के लिये कोई प्रणाली नहीं थी जैसाकि तालिका 2.2.1 में दिया गया है:

तालिका 2.2.1: 31 मार्च 2016 तक समाप्त समय सीमा वाले लाइसेंस/पं.प्र. का विवरण

नवीनीकरण के लिए बकाया लाइसेंस	नवीनीकृत लाइसेंस	समाप्त समय सीमा वाले लाइसेंस	नवीनीकरण के लिए बकाया पं.प्र.	नवीनीकृत पं.प्र.	समाप्त समय सीमा वाले पं.प्र.
2,773	859	1,914	12,385	185	12,200

25 लाइसेंस जारी करने में 105 दिन से अधिक दिनों की देरी की गणना की गई है (आई डी नंबर के लिये आवेदनपत्र जारी करने की तिथि से 60 दिन + इसकी प्राप्ति की तिथि से आवेदनपत्र की संवीक्षा के लिये 15 दिन + आवेदनपत्र को पूरा करने या अतिरिक्त सूचना उपलब्ध कराने के लिये खा.व्या.सं.को 30 दिन)

तालिका 2.2.1 से, यह देखा जा सकता है कि 2,773 लाइसेंस तथा 12,385 पं.प्र. में से 1,914 लाइसेंस तथा 12,200 पं.प्र. को खा.व्या.सं. द्वारा नवीनीकृत ना किए जाने के कारण समय सीमा समाप्त हो गई थी। जिन खा.व्या.सं. द्वारा अपने लाइसेंस/पं.प्र. का नवीनीकरण नहीं कराया गया था उनके विरुद्ध विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

तीन चयनित जिलों में, लाइसेंस के नवीनीकरण की स्थिति तालिका 2.2.2. में निम्न प्रकार है:

तालिका 2.2.2: 31 मार्च 2016 तक पूर्व, पश्चिम तथा दक्षिण जिले में समय सीमा समाप्त हो जाने वाले लाइसेंसों का विवरण

जिला	नवीनीकरण के लिए बकाया लाइसेंस	नवीनीकृत लाइसेंस	समय सीमा समाप्त हो जाने वाले लाइसेंस	जारी किए गए नए लाइसेंस
पूर्व	173	55	118	13
पश्चिम	402	112	290	26
दक्षिण	150	71	79	7
कुल	725	238	487	46

अतः 725 लाइसेंसों में से 487 लाइसेंस की समयसीमा खा.व्या.सं. द्वारा नवीनीकरण न किये जाने के कारण समाप्त हो गयी थी। समय सीमा समाप्त हो जाने वाले बकाया 487 लाइसेंस में से सिर्फ 46 खा.व्या.सं. को नया लाइसेंस जारी किया गया था।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि मैनपावर की बहुत अधिक कमी के कारण समय सीमा समाप्त हुये लाइसेंस/पं.प्र. की जांच/अनुवर्ती कार्रवाई के लिये कोई प्रणाली विकसित नहीं की जा सकी।

2.2.4 निरीक्षण, सैंपलिंग तथा अभियोजन

अभिलेखों की संवीक्षा में लाइसेंस/पं.प्र. जारी करने के संदर्भ में निरीक्षण, सैंपलिंग तथा अभियोजन में कमियां पायी गयी। लेखापरीक्षा प्राप्तियां की नीचे चर्चा की गयी है।

2.2.4.1 खाद्य संस्थापनों का निरीक्षण

खा.सु.मा. (ला. एवं पं.) विनियमन के विनियम 2.1.2 (5) के अनुसार, लाइसेंसिंग प्राधिकारी को अपने स्वयं के या इस उद्देश्य हेतु भा.खा.सु.मा.प्रा. द्वारा प्राधिकृत एजेंसी द्वारा आवधिक रूप से खाद्य सुरक्षा लेखापरीक्षा तथा लाइसेंस प्राप्त संस्थापनों के निरीक्षण को सुनिश्चित करना होगा। आगे, विनियम 2.1.1 (6) के अनुसार पंजीकृत संस्थापनों का वर्ष में कम से कम एक बार खाद्य सुरक्षा निरीक्षण होगा। लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि विभाग ने 31 मार्च 2016 तक 12,895 तथा 32,474 खा.व्या.सं. को ऑनलाइन लाइसेंस तथा पं.प्र. जारी किये थे। यद्यपि, 97 प्रतिशत मामलों में कोई निरीक्षण नहीं किया गया। जैसाकि तालिका 2.2.3 में दिया गया है:

तालिका 2.2.3: 31 मार्च 2016 तक लाइसेंस प्राप्त किए तथा पंजीकृत संस्थापनों के निरीक्षण का विवरण

पंजीकरण प्रमाणपत्र			लाइसेंस		
जारी किए गए पं.प्र.	निरीक्षित खा.व्या.सं.	गैर निरीक्षित खा.व्या.सं.	जारी किए गए लाइसेंस	निरीक्षित खा.व्या.सं.	गैर निरीक्षित खा.व्या.सं.
32,474	22	32,452	12,895	1,365	11,530

विभाग ने जनवरी 2014 से लाइसेंस/पं.प्र. को जारी करने के लिए ऑनलाइन सिस्टम को प्रारंभ करने के पश्चात भौतिक डाटा के गैर-डिजिटाइजेशन के कारण 4,427 खा.व्या.सं. के परिसरों के निरीक्षण का विवरण प्रस्तुत नहीं किया, जिन्हें 2013-15 के दौरान ऑनलाइन लाइसेंस जारी किया गया था। चयनित तीन जिलों में, विभाग ने 31 मार्च 2016 तक विभाग 5,064 तथा 12,274 खा.व्या.सं. को क्रमशः आनलाइन लाइसेंस तथा पं.प्र. जारी किया यद्यपि 98 प्रतिशत मामलों में कोई निरीक्षण नहीं किया गया, जैसाकि तालिका 2.2.4 में दिया गया है:

तालिका 2.2.4: 31 मार्च 2016 तक पूर्व, पश्चिम तथा दक्षिण जिले में लाइसेंस प्राप्त किए तथा पंजीकृत खा.व्या.सं. के निरीक्षण का विवरण

जिला	जारी किए गए पं.प्र.	निरीक्षण किए गये	जारी किए गए लाइसेंस	निरीक्षण किए गए
पूर्व	4,750	शून्य	996	20
पश्चिम	4,631	शून्य	2,567	262
दक्षिण	2,893	शून्य	1,501	0
कुल	12,274	शून्य	5,064	282

इस प्रकार, विभाग को सभी खा.व्या.सं. के परिसरों के निरीक्षण में असफलता के कारण यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि खा.व्या.सं. खाद्य सुरक्षा मानकों का अनुपालन कर रहे थे।

2.2.4.2 नमूने को उठाना

विभाग के अधिदेश में विभिन्न खाद्य पदार्थों के नमूने को उठाना तथा उन्हें विश्लेषण हेतु प्रयोगशाला में भेजना सम्मिलित है ताकि यह सुनिश्चित किया जाय कि खा.व्या.सं. खाद्य सुरक्षा मानकों का उचित प्रकार से पालन कर रहा है। यद्यपि, अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में विभाग द्वारा खाद्य सुरक्षा मानकों को लागू करने में कमियां पायी गयी।

(क) उठाये गये नमूनों का जारी किये गये लाइसेंस/पं.प्र. के अनुरूप न होना: यद्यपि विभाग द्वारा खा.सु.अ. के लिए उठाये जाने वाले नमूनों की संख्या तथा कवर किए जाने के लिए खा.व्या.सं. की संख्या के संदर्भ में कोई विशिष्ट लक्ष्य निर्धारित नहीं किये गये थे, लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि 2011-16 के दौरान, केवल 7,470 नमूने अर्थात् सिर्फ प्रति दिन चार नमूनों के बारे में खाद्य स्थापना (वैद्य लाइसेंस/पं.प्र. के साथ या उसके बगैर) से उठाये गये, इसकी तुलना में इसी अवधि में 49,796 लाइसेंस तथा पं.प्र. जारी

किये गये। नमूनों की संख्या जो कि सुरक्षा मानकों के अनुरूप नहीं पायी गयी 2011-12 (अगस्त 2011) से 2015-16 के दौरान 139 से 239 (72 प्रतिशत) बढ़ गयी जबकि विभाग द्वारा उठाये गये नमूनों की संख्या 1,942 से 1,473 (24 प्रतिशत) घट गयी जो दिल्ली में बेचे गये खाद्य पदार्थों की सुरक्षा को सुनिश्चित करने में विभाग की खराब निगरानी प्रणाली को प्रदर्शित करता है।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि उसने खराब गुणवत्ता के या इसके अलावा गैर सुनिश्चित नमूने की प्रभावी रूप से जांच करने के लिए बड़ी संख्या में नमूने उठाने के स्थान पर सीमित संख्या में नमूने उठाने में ध्यान केन्द्रित किया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि खाद्य संस्थापनों से नमूनों की संख्या में कमी गैर-सुनिश्चित खाद्य पदार्थों से संबंधित खा.व्या.सं. को जांचने में विभाग की अक्षमता को दर्शाता है।

(ख) खाद्य सुरक्षा पैरामीटर हेतु खाद्य नमूने की जांच न करना: चयनित 375 खाद्य नमूने विश्लेषण रिपोर्ट की लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि 55 भारी मात्रा में उपभोग्य खाद्य मदों के नमूने को समय समय पर विनियमों द्वारा भा.खा.सु.मा.प्रा. द्वारा जारी सभी निर्धारित पैरामीटर जैसेकि मेटल कंटामिनेंट्स, कीटनाशक, माइक्रोबायोलॉजिकल सुरक्षा, प्राकृतिक रूप से उत्पन्न होने वाले टॉक्सिक सब्सटेंस, एंटी ऑक्सीडेंट **(अनुलग्नक 2.2.3)** का बगैर विश्लेषण करे, खाद्य सुरक्षा मानकों के अनुरूप घोषित कर दिया गया। आगे यह भी पाया कि विभाग ने नमूने को जांच के लिये किसी अन्य मा.प्र.रा.प्र.बो. प्रमाणित प्रयोगशाला में नहीं भेजा जैसाकि नवंबर 2014 में भा.खा.सु.मा.प्रा. द्वारा निर्देशित किया गया था। खाद्य नमूने को निर्धारित प्रक्रिया तथा पैरामीटर के अनुरूप जांच किये बगैर खाद्य सुरक्षा मानकों के अनुरूप घोषित करना खाद्य की गुणवत्ता के साथ समझौता करना है तथा खाद्य सुरक्षा मानकों को लागू करने का गलत आश्वासन प्रदान करता है।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) वह इन पैरामीटरों के विश्लेषण के लिए आवश्यक संबंधित मानक के मेटल कंटामिनेट्स, कीटनाशक तथा अन्य उपभोज्य की खरीद के लिए कार्रवाई कर रहा है। आगे कहा गया की भा.खा.सु.मा.प्रा. तीन वर्षों के लिए उपकरणों के साथ मैन पावर तथा उपभोज्य उपलब्ध कराएगा जिसके बाद पूरे खाद्य पदार्थों का विश्लेषण किया जाएगा।

(ग) खाद्य पदार्थों के नमूने को उठाने के लिये मानक निर्धारित ना होना:
(i) लेखापरीक्षा ने देखा कि खाद्य नमूने को उठाने के लिये विभाग ने कोई मानक निर्धारित नहीं किये थे। नमूने मनमाने रूप से उठाये गये थे। खा.व्या.सं. जहां से नमूने उठाये गये थे, लाइसेंस/पं.प्र. से लिंक नहीं किये गये थे जिसके कारण यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि सभी खा.व्या.सं. के नमूने का विश्लेषण किया गया था। विभाग ने कहा (नवंबर 2016) कि वह जिन खा.व्या.सं. के पास लाइसेंस/पं.प्र. नहीं था उन्हें कारण बताओ नोटिस जारी कर रहा था।

(ii) चयनित जिलों में, 56 खा.व्या.सं. के 59 खाद्य नमूने 5 अगस्त 2011 से 31 मार्च 2016 तक मानव उपयोग के लिये असुरक्षित घोषित कर दिये गये थे। यद्यपि, विभाग ने सिर्फ 6 खा.व्या.सं. के परिसरों का पुनः दौरा किया। संबंधित नमूनों के विश्लेषण की अनुपस्थिति में, यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि बकाया 50 चूककर्ता खा.व्या.सं. ने सुरक्षित खाद्य आपूर्ति के लिये सुरक्षा उपाय किये।

विभाग ने कहा (नवंबर 2016) कि कुछ डीलरों का पुनः दौरा किया गया, परंतु स्टाफ की कमी के कारण, यह संभव नहीं है कि वह सभी डीलर जिसके नमूने पहले असुरक्षित पाए गए उनका दौरा करें। वास्तविकता यह थी कि खाद्य नमूने के पुनः विश्लेषण न किए जाने के कारण उपभोक्ताओं को सुरक्षित खाद्य की आपूर्ति सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

(iii) विभाग ने एक विशेष खाद्य संस्थापना से उठाये गये नमूनों की संख्या के लिये मानक निर्धारित किये (मार्च 2014) जैसाकि तालिका 2.2.5 में विवरण नीचे दिए गए हैं:

तालिका 2.2.5: खाद्य पदार्थों के नमूने उठाने के लिये मानक

क्र.सं.	पदार्थों की संख्या जिससे खा.व्या.सं. संबंधित है	उठाये जाने वाले नमूने की न्यूनतम संख्या
1	10	1
2	10-15	2
3	15 से अधिक	5
4	शिकायत के मामले	शिकायत में दर्ज सभी मामले

तीन चयनित जिलों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि 2011-16 के दौरान खा.व्या.सं. द्वारा बेचे गये पदार्थों की संख्या के बावजूद प्रत्येक परिसर से सिर्फ एक खाद्य नमूना उठाया गया। यह नमूनों की संख्या उठाने के सन्दर्भ में अपने आदेश को लागू करने में विभाग की ओर से लापरवाही के रवैये को दर्शाता है। विभाग ने (नवम्बर 2016) इसका कारण स्टाफ की कमी बताया। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां सिर्फ उन मामलों से संबंधित है जहां विभाग ने खाद्य संस्थापनों के परिसरों का दौरा किया परंतु नमूने की निर्धारित संख्या नहीं उठाई।

(iv) विभाग ने विभिन्न प्रकार के खाद्य पदार्थ/सामग्री से संबंधित खा.व्या.सं. से उठाये गये नमूनों के प्रकार के लिये कोई मानक निर्धारित नहीं किये थे। 375 नमूना जांच किए गए मामलों में, यह पाया गया कि विभाग ने 168 खाद्य संस्थापनों का दौरा किया जो कि तैयार खाद्य पदार्थ बेच रहे थे, यद्यपि, 158 मामलों (94 प्रतिशत) में तैयार खाद्य पदार्थ के नमूने उठाने के स्थान पर विभाग ने इसको बनाने में प्रयुक्त सिर्फ एक सामग्री का नमूना उठाया।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि उठाए गए नमूने के प्रकार को पहले से ही तय करना तथा तैयार खाद्य पदार्थ के नमूने को उठाया जाना व्यावहारिक नहीं है। विभाग का तर्क सही नहीं है क्योंकि मामले को लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर विभाग ने स्वयं ही सभी खा.सु.अ. को तैयार खाद्य पदार्थ के नमूने उठाने के निर्देश (जून 2016) दिए तथा

यदि गुणवत्ता खराब हो या मिलावट पायी जाए तो इसके मसालों का दूसरा नमूना उठाने के निर्देश जारी किए।

(घ) दूध में मिलावट को रोकने के लिये आवश्यक कार्रवाई की कमी: दूध एक अधिकतम उपभोग किया जाने वाला खाद्य पदार्थ है जो कि न सिर्फ नवजात शिशुओं द्वारा बल्कि आम जनता द्वारा भी अपने पोषण गुणों के कारण उपभोग में लाया जाता है। भा.खा.सु.मा.प्रा. द्वारा दूध में मिलावट पर राष्ट्रीय सर्वेक्षण-2011 दूध की गुणवत्ता को सुनिश्चित करने के लिये तथा पूरे देश भर में दूध में विभिन्न प्रकार की मिलावट को जांचने के लिये किया गया था। सर्वेक्षण में पाया गया कि देश में औसतन 68.40 प्रतिशत नमूने सुरक्षा मानकों के अनुरूप नहीं है जबकि दिल्ली में लिए गए 70 प्रतिशत नमूने मिलावटी पाये गये। जैसाकि अध्ययन में दर्शाया गया, ज्यादातर मिलावट पानी, मिलावटी दूध तथा डिटर्जेंट की थी। सर्वोच्च न्यायालय ने भी निर्देश दिया (नवंबर 2014) कि संघ तथा राज्य सरकारें मिलावटी तथा सिंथैटिक दूध, जो कि यूरिया, डिटर्जेंट, रिफाइंड ऑयल, कार्बोनेट सोडा के द्वारा तैयार किया जाता है, की बिक्री पूरी तरह से रोकने के लिये प्रभावी कदम उठाये।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि विभाग ने 5 अगस्त 2011 से 31 मार्च 2016 की अवधि के दौरान दूध के 324 नमूनों का विश्लेषण किया। इनमें से, 274 नमूने 'सही' पाये गये तीन 'मिसब्रान्डेड' तथा 47 'निम्नस्तर' के पाये गये यद्यपि नमूने की माइक्रोबायोलॉजिकल सुरक्षा²⁶, मेटल कंटामिनेंट्स, कीटनाशक, कार्बोनेट सोडा, रिफाइंड सफेद पेन्ट तथा रिफाइंड आयल के लिये जांच नहीं की गयी। इसके अतिरिक्त, भा.खा.सु.मा.प्रा. के प्रयोगशाला मैनुअल के पैरा 1.2.10 में निर्देशित नाइट्रेट टेस्ट को दूध में गन्दे पानी की मिलावट को जांचने के लिये नहीं किया गया। न ही नमूनों की जांच फोर्मेलीन एक मिलावटी पदार्थ के तौर पर की गई। 12 जून 2015 से पहले, दूध के नमूने को डिटर्जेंट की उपस्थिति के लिये नहीं जांचा गया। इस प्रकार, मिलावटी दूध की आपूर्ति की रोक सुनिश्चित नहीं की गई थी।

विभाग ने कहा (नवंबर 2016) कि खा.सु.मा. विनियम खाद्य पदार्थों के विश्लेषण के लिये आवश्यक मानक निर्धारित करते हैं, जबकि विश्लेषण मैनुअल सभी मामलों में जहां आवश्यकता हो तथा जहां आवश्यकता न हो में विश्लेषण के तरीके निर्धारित करता है। इसमें आगे कहा गया कि राज्य खाद्य प्रयोगशाला में नाइट्रेट, फोर्मालीन की जांच तथा नमूने बनाने की विधि को इसकी विश्लेषण रिपोर्ट में सम्मिलित कर लिया गया है, जैसाकि लेखापरीक्षा में पाया गया था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि दूध तथा दूध के पदार्थों के विश्लेषण के लिये मैनुअल में निर्धारित उचित होमोजिनाइजेशन के लिये नमूने बनाने के तरीके नहीं लागू किये गये। इसके अतिरिक्त, विभिन्न विनियमों के अंतर्गत भा.खा.सु.मा.प्रा. द्वारा अधिसूचित खाद्य सुरक्षा मानकों को सुनिश्चित करने के लिये सभी पैरामीटर²⁷ के लिये नमूनों की जांच नहीं की गयी थी।

26 फूड माइक्रोबायोलॉजी में माइक्रोआर्गेनिज्म (बैक्टेरिया/जर्मस) का अध्ययन किया जाता है। जिसका कच्चे/प्रसंस्कारित खाद्य की सुरक्षा तथा गुणवत्ता पर विषेला प्रभाव होता है तथा जोकि फूड पॉयजनिंग, फूड स्पाइलेज तथा फूड प्रिजरवेशन के क्षेत्र से संबंधित है।

27 (1) सामान्य पैरामीटर (प्राकृतिक रंग, मिलाए गए प्रिजर्वेटिव, सिंथैटिक रंग, एंटीऑक्सीडेंट तथा नान-न्यूट्रीसिव स्वीटनर के लिए परीक्षण नहीं किए गए) (2) मेटल कंटामिनेंटस (3) अन्य कंटामिनेंटस (4) कंटामिनेंटस (5) माइक्रोबायोलॉजिकल तथा (6) कीटनाशक

(च) कीटनाशक अवशेष के लिये फलों तथा सब्जियों की अपर्याप्त जांच:

अधिनियम के सेक्शन 21 के अनुसार, किसी भी खाद्य पदार्थ में विनियम में दिये गये टालरेंस सीमा से अधिक इनसेक्टीसाइड या कीटनाशक नहीं होंगे। दिल्ली उच्च न्यायालय के निर्देशों के अनुपालन में (5 मार्च 2014), विभाग ने 2014-15 के दौरान 2,686 सैंपल उठाये तथा उन्हें कृषि मार्केटिंग निदेशालय की स्टेट ग्रेडिंग लैबोरेटरी के पास विश्लेषण के लिये भेजा। दिल्ली में खा.व्या.सं. से उठाये गये, 2,686 सैंपल में से सिर्फ 10 की निर्धारित सीमा से ऊपर कीटनाशक अवशेष के लिये जांच की गयी थी। आगे संवीक्षा में निम्नलिखित पाया गया:

- स्टेट ग्रेडिंग प्रयोगशाला द्वारा 2,686 नमूने में से, 2,676 नमूने को खाद्य सुरक्षा मानकों के अनुरूप सूचित किया गया यद्यपि यह न तो मा.प्र.रा.प्र.बो. द्वारा प्रमाणित किया गया न ही भा.खा.सु.मा.प्रा. द्वारा अधिसूचित किया गया। यह पाया गया कि फल तथा सब्जियों के 113 प्रकार के कीटनाशक (53 प्रतिबंधित कीटनाशक को सम्मिलित करते हुए) में से, प्रयोगशाला में सिर्फ 28 प्रकार के कीटनाशक (18 प्रतिबंधित कीटनाशक को सम्मिलित करते हुए) की जांच की जा सकती थी। यह प्रदर्शित करता है कि 2,676 नमूनों को 85 (75 प्रतिशत) बकाया कीटनाशक जिसमें 35 (66 प्रतिशत) प्रतिबंधित कीटनाशक भी सम्मिलित है की जांच किए बगैर खाद्य सुरक्षा मानकों के अनुरूप घोषित कर दिया गया, इस प्रकार, यह कीटनाशक अवशेष से दूषित फलों तथा सब्जियों का उपभोग करने वाले दिल्ली के लोगों के स्वास्थ्य को खतरे में डाल रहा था।
- जांच रिपोर्ट में मौसमी, पियर, फ्रेंच बीन, पत्ता गोभी तथा हरी प्याज के 10 नमूने में स्वीकार्य सीमा से अधिक कीटनाशक अवशेष की उपस्थिति दिखाई गयी (अप्रैल 2015)। यद्यपि विभाग ने 2015-16 के दौरान इन पदार्थों का एक भी नमूने न तो उठाया न ही इसकी जांच की।

इस प्रकार ऐसा कोई भी आश्वासन नहीं था कि फल तथा सब्जियां निर्धारित खाद्य सुरक्षा मानकों को पूरा करती थी।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि इसने स्टेट ग्रेडिंग प्रयोगशाला द्वारा रेसीड्यू की निगरानी के लिये 58 कीटनाशक की एक सूची प्रेषित कर दी है। आगे कहा गया कि नमूनों के उठाने का लक्ष्य स्टाफ की कमी के कारण पूरा नहीं किया जा सका। उत्तर कीटनाशक अवशेष के लिये फल तथा सब्जियों की अपर्याप्त जांच के संदर्भ में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को सुनिश्चित करता है। इसके अतिरिक्त, यह सुनिश्चित करने के लिये कि फल तथा सब्जियां निर्धारित खाद्य सुरक्षा मानकों को पूरा करती हैं, विभाग जांच के लिये भा.खा.सु.मा.प्रा. द्वारा अधिसूचित अन्य निजी प्रयोगशाला की खोज कर सकता था।

2.2.4.3 अभियोजन एवं अधिनिर्णय के मामले

अधिनियम अभियोजन एवं अधिनिर्णय²⁸ हेतु जो कि अपराध की गंभीरता²⁹ पर निर्भर करता है, मामलों को संस्थापित कर चूककर्ता खा.व्या.सं. के विरुद्ध कार्रवाई करने के लिए सरकार

28 खा.सु.मा. नियम 3.1.1 (2) के अनुसार, यदि प.अ. निर्धारित करता है कि अधिनियम के उल्लंघन में कैंद के दंड का प्रावधान नहीं है, तथा सिर्फ जुर्माना लगाया जाए, वह इस उद्देश्य के लिए खा.सु.अ. को प्राधिकृत करेगा कि वह जहां से खाद्य नमूने लिए गए हैं उन व्यक्तियों द्वारा किए गए अपराध के अधिनियम के लिए एक आवेदन अधिनिर्णयी अधिकारी के पास फाइल करे।

29 अधिनियम का सेक्शन 42 तथा 59 (i)

को शक्ति प्रदान करता है। अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि विभाग द्वारा अधिनिर्णय हेतु मामले को संस्थापित करने एवं अनुवर्ती कार्रवाई करने में कमियां थी जो नीचे वर्णित की गई हैं:

(i) खा.सु.मा. अधिनियम के सेक्शन 42(3) के अनुसार, खाद्य विश्लेषक की रिपोर्ट की संवीक्षा के पश्चात पदासीन अधिकारी निर्धारित करेगा कि क्या उल्लंघन में कैद के दंड की आवश्यकता है या सिर्फ जुर्माना लगाया जायेगा, यदि उल्लंघन में कैद के दंड का प्रावधान है, तो वह अभियोजन की संस्वीकृति के लिए खाद्य सुरक्षा आयुक्त के पास चौदह दिनों के भीतर अपनी सिफारिशें भेजेगा। विभाग द्वारा बनाये गये 'केस इन्सटीट्यूशन रजिस्टर' की संवीक्षा में पाया गया कि तीन जिलों में खाद्य विश्लेषण द्वारा 28 मामलों में प्रतिकूल रिपोर्ट दी गयी थी, परंतु अभियोजन के लिए संस्वीकृति की कार्रवाई छः माह से अधिक की देरी³⁰ के पश्चात 13 मामलों में शुरू की गयी।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि अधिनियम के सेक्शन 77 के प्रावधानों के अनुसार अभियोजन के लिये मामले को फाइल करने की सीमा एक वर्ष के लिये है। आगे कहा गया (नवंबर 2016) कि सेक्शन 46 (4) के अनुसार खाद्य विश्लेषक की रिपोर्ट के विरुद्ध एक अपील प.अ. के सम्मुख पड़ी है जिसके पास मामले को रेफरल खाद्य प्रयोगशाला को भेजने की शक्ति है जिसमें कुछ समय लग सकता है। उत्तर तर्कसंगत नहीं है संबंधित खा.व्या.सं. के विरुद्ध केस फाइल करने में देरी से सामान्य जनता के स्वास्थ्य को जोखिम में रखा गया क्योंकि जब तक विभाग द्वारा कार्रवाई प्रारंभ की गयी, इस बीच की अवधि में चूककर्ताओं ने अपने कार्य को चालू रखा।

(ii) अधिनियम के सेक्शन 96 के अनुसार, अगर किसी जुर्माने का भुगतान नहीं किया जाता है तो इसकी वसूली भू-राजस्व के बकाया के रूप में की जायेगी तथा जब तक कि जुर्माने का भुगतान न हो जाये चूककर्ता के लाइसेंस को निलंबित रखा जायेगा। लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि मार्च 2016 तक 524 खा.व्या.सं. के नमूने सुरक्षा मानकों के अनुरूप नहीं पाये गये, जिसके लिये अधिनिर्णय प्रक्रिया शुरू की गयी थी। यद्यपि, सिर्फ 401 मामलों में, 2011-16 के दौरान अधिनिर्णय फाइल किया गया था, जिसमें से 168 मामलों में अंतिम आदेश जारी किये गये थे जहां ₹ 104 लाख का जुर्माना लगाया गया था। यद्यपि, जून 2016 तक सिर्फ ₹ 56.91 लाख की वसूली की गयी थी, विभाग के पास चूककर्ता खा.व्या.सं. जिनसे जुर्माने की वसूली की जानी थी, का मामले-वार तथा वर्ष-वार विवरण नहीं था। इन विवरणों की अनुपस्थिति में, विभाग इस स्थिति में नहीं था कि वह ₹ 47.09 लाख की बकाया जुर्माना राशि पर निगरानी रखे और इसलिए वह चूककर्ता खा.व्या.सं. के विरुद्ध कोई कार्रवाई प्रारंभ नहीं कर सका, जैसाकि अधिनियम में दिया गया है।

विभाग ने कहा (नवंबर 2016) कि अधिनिर्णयी अधिकारी द्वारा खा.व्या.सं. द्वारा जुर्माने के गैर-भुगतान के संदर्भ में निर्देशों के अभाव में किसी भी लाइसेंस को निलंबित या निरस्त नहीं किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने 168 मामलों का मामले वार तथा वर्ष-वार विवरण नहीं रखा जबकि अधिनिर्णयी अधिकारी ने अंतिम आदेश जारी कर दिए थे तथा ₹ 47.09 लाख की जुर्माना राशि चूककर्ता खा.व्या.सं. से वसूली जानी शेष थी।

30 खाद्य विश्लेषक से प.अ. द्वारा प्रयोगशाला रिपोर्ट की प्राप्ति की तिथि से 14 दिन से देरी की गणना की गई

2.2.5. शिकायत निवारण तंत्र, जागरूकता तथा सूचना, शिक्षा तथा संचार (सू.शि.सं.)

सभी स्टैकहोल्डर तथा आम जनता के मध्य जागरूकता फैलाना किसी भी सामाजिक कार्यक्रम या स्कीम की सफलता का एक महत्वपूर्ण घटक है, खाद्य सुरक्षा मानकों को लागू करना इसका अपवाद नहीं है। इसके अतिरिक्त, एक अच्छा शिकायत निवारण तंत्र खा.व्या.सं. द्वारा खाद्य सुरक्षा मानकों की अनुपालना पर कठोर चौकसी रखता है। अभिलेखों की संवीक्षा ने निम्नलिखित दर्शाया:

2.2.5.1 शिकायत निवारण तंत्र

(i) विभाग का नागरिक घोषणापत्र एक शिकायत को निपटाने के लिये 45 दिन की समय सीमा निर्धारित करता है। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2011-16 के दौरान प्राप्त हुई 252 शिकायतों में से 114 मामले (45 प्रतिशत) जुलाई 2016 तक निपटान के लिये बकाया थे। इनमें से 65 शिकायतें दो से तीन वर्षों से लंबित थी (अनुलग्नक 2.2.4)। आगे, 138 में से 67 मामले जिनका निपटान किया गया था, में विभाग ने शिकायत के अंतिम निपटान तथा की गयी कार्रवाई का विवरण अपनी वेबसाइट पर नहीं डाला।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि सभी शिकायतें नागरिक घोषणापत्र के अनुसार दी गयी समय सीमा के अंदर निपटाई गयी थी। इसने आगे कहा कि एक्शन टेकन रिपोर्ट की अनुपलब्धता के संबंध में संबंधित अधिकारियों को निर्देश जारी कर दिये गये हैं।

(ii) भा.खा.सु.मा.प्रा. ने आवश्यक कार्रवाई करने के लिये 30 नवंबर 2011 से मार्च 2016 तक 58 मामले खाद्य सुरक्षा आयुक्त दिल्ली को भेजे। यद्यपि, इन शिकायतों के विवरण न तो वेबसाइट पर अपलोड किये गये थे न ही की गयी कार्रवाई से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा को दिखाये गये थे। इसके परिणामस्वरूप, जन शिकायत निवारण की स्थिति पर लेखापरीक्षा कोई टिप्पणी नहीं कर सका। विभाग ने कहा (नवंबर 2016) कि भा.खा.सु.मा.प्रा. की शिकायतों पर कार्रवाई की गई तथा इसने अपने दावे को 2014-16 की अवधि के सिर्फ 10 शिकायतों के मामले में की गई कार्रवाई के संबंध में दस्तावेजीय साक्ष्य के साथ समर्थित किया। यद्यपि, बकाया 48 शिकायतों के लिए एक्शन टेकन रिपोर्ट की गैर प्रस्तुति के कारण जन शिकायत निवारण पर लेखापरीक्षा द्वारा टिप्पणी नहीं की जा सकी।

2.2.5.2 स्टैकहोल्डर्स के मध्य खाद्य सुरक्षा के लिए जागरूकता उत्पन्न करना

अभिलेखों की संवीक्षा से विभिन्न स्टैकहोल्डर्स जैसे उपभोक्ता तथा खा.व्या.सं. के मध्य खाद्य सुरक्षा के लिए जागरूकता उत्पन्न करने, में कमियों का पता चला, जैसाकि नीचे वर्णित है।

(i) केन्द्रीय सलाहकार समिति (के.स.स.) ने (अप्रैल 2012) विभिन्न स्टैकहोल्डर्स के लिए उन्नयन कार्य गतिविधियां प्रारंभ करने के लिए बल दिया ताकि उन्हें अधिनियम के महत्वपूर्ण तत्वों से परिचित कराया जा सके। यद्यपि, यह देखा गया कि 11 अगस्त 2014 के पहले विभाग ने जनता के बीच जागरूकता उत्पन्न करने के लिए कोई नोटिस जारी नहीं किया इस तथ्य के बावजूद कि पंजीकरण/लाइसेंस प्राप्त करने के लिए भा.खा.सु.मा.प्रा. द्वारा लगातार समयसीमा को (4 अगस्त 2012, 6 दिसंबर 2013, 4 फरवरी 2014 तथा 4 अगस्त 2014 तक) बढ़ाया गया।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि इसने लगातार व्यापार/बाजार के प्रतिनिधियों से

बातचीत की ताकि लाइसेंस/पंजीकरण प्राप्त करने की जरूरत तथा पूरी की जाने वाली प्रक्रियाओं पर बल दिया जा सके। इसने आगे कहा कि कुछ गै.स.सं. ने इस संबंध में जागरुकता उत्पन्न करने में सहायता की। यद्यपि, विभाग द्वारा लेखापरीक्षा को कोई समर्थित दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किये गये।

(ii) विभिन्न स्टेकहोल्डर्स के मध्य खाद्य सुरक्षा पर जागरुकता उत्पन्न करने के विचार से विभाग ने 36,500 बुकलेट्स छपवाए (नवम्बर 2012)। यद्यपि वितरण तथा प्रभाव आकलन रिपोर्ट्स से संबंधित रिकार्ड लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि खा.व्या.सं. तथा उपभोक्ताओं सहित विभिन्न स्टेकहोल्डर्स के मध्य पर्याप्त सू.शि.सं. सामग्री वितरित की गई।

2.2.5.3 सूचना, शिक्षा तथा संप्रेषण (सू.शि.सं.) गतिविधियां

के.स.स. ने सभी खाद्य सुरक्षा आयुक्तों को सलाह दी (जुलाई 2012) कि सूचना, शिक्षा तथा संप्रेषण गतिविधियों को चलाने के लिए संग्रहित कम से कम 75 प्रतिशत लाइसेंस फीस के पुनः निवेशन के मुद्दे पर अपनी सरकारों के साथ चर्चा करनी चाहिए। विभाग ने स्वीकार किया (जून 2016) कि इसने उपभोक्ताओं की जागरुकता के लिए मेलों, फूड फेस्टिवल में भागीदारी की लेकिन इसके द्वारा कभी कोई सू.शि.सं. गतिविधियों की योजना नहीं की गई। आगे यह भी देखा गया कि 2013-16 के दौरान विभाग द्वारा ₹ 15.38 करोड़ का शुल्क भी वसूला गया तो भी इसने सू.शि.सं. गतिविधियों के लिए निधियों के उपयोग के लिए कोई प्रस्ताव नहीं किया। विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि अन्य प्रक्रियात्मक बाधाओं के साथ स्टाफ की कमी के कारण निधियों का उपयोग नहीं किया जा सका।

2.2.6 मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन

आंतरिक नियंत्रण प्रणाली एक प्रबंधन उपकरण है जो संस्था द्वारा योजना के अनुरूप उद्देश्यों को प्राप्त करने का आश्वासन देता है। आंतरिक नियंत्रण प्रणाली मानक, निर्धारित कोड तथा मैनुअल के प्रावधानों के पालन की मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन को सुनिश्चित करता है ताकि संस्था के प्रतिदिन की कार्यप्रणाली में त्रुटियों एवं अनियमितताओं के जोखिम को न्यूनतम बनाया जा सके। विभाग के आंतरिक नियंत्रण तथा मॉनीटरिंग प्रणाली में पाई गई कमियां इस प्रकार हैं:-

2.2.6.1 अभिलेखों का गैर-अनुरक्षण

लेखापरीक्षा ने पाया कि कमिश्नर द्वारा जारी निर्देशों का पालन प.अ. निम्न के अनुरक्षण नहीं कर रहे थे:

- खा.सु.अ. को दी गई फील्ड-ड्यूटी के संबंध में प्रतिदिन डायरी तथा खा.सु.अ. द्वारा नमूना एकत्रित करने के लिए रोस्टर बनाया जाना,
- आयुक्त को मासिक प्रस्तुति हेतु इलैक्ट्रानिक एवं मैनुअल रूप में जिला-वार शिकायत पंजिका, तथा
- विभिन्न न्यायालयों में लंबित-मामलों को मॉनीटर करने के लिए प्रगति पंजिका।

इसने कमजोर आंतरिक नियंत्रण तथा अधिनियम के कार्यान्वयन को मॉनीटरिंग के लिए

आंतरिक आदेशों को लागू करने में पहल की कमी को दिखाया।

विभाग ने कहा (नवंबर 2016) कि प.अ. द्वारा खा.सु.अ. को सौंपे गए प्रत्येक दिन के कार्य को पोर्टल पर डाला गया जो लिए गए नमूनों के सभी ब्यौरे दिखाता है। विभाग ने शिकायत पंजिका के अनुचित अनुरक्षण की जवाबदेही स्टाफ की कमी पर डाली। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग का पोर्टल केवल खा.सु.अ. द्वारा उठाए गए नमूनों के ब्यौरे दिखाता है न कि उन्हें आवंटित ड्यूटी का रोस्टर।

2.2.6.2 लाइसेंस तथा पं.प्र. जारी करने की अपर्याप्त मॉनीटरिंग

फूड-लाइसेंसिंग तथा रजिस्ट्रेशन सिस्टम (एफ.एल.आर.एस.) मॉड्यूल पर सूचना के अनुसार जनवरी 2014 से मार्च 2016 में खा.व्या.सं. द्वारा 19,075 लाइसेंस के लिए तथा 52,497 पं.प्र. के लिए आवेदन प्रस्तुत किए गए। यद्यपि, यह देखा गया कि विभाग ने 5,431 खा.व्या.सं. को लाइसेंस तथा 19,123 खा.व्या.सं. को पं.प्र. जारी नहीं की क्योंकि खा.व्या.सं. द्वारा प्रस्तुत आवेदनों की स्थिति जो कि दो वर्षों की अवधि से लंबित थे को अद्यतित नहीं किया जा सका जैसाकि **अनुलग्नक 2.2.5** में वर्णित है। लाइसेंस/पं.प्र. के जारी करने में आवेदनों की स्थिति को अधिनियम के अंतर्गत उपयुक्त खाद्य संस्थापनाओं को कवर करने में विभाग कि ओर से पहल की कमी एवं कम मानीटरिंग पद्धति को दर्शाता है।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि सिस्टम केवल भुगतान की स्थिति को अद्यतित कर सकता है, कि क्या खा.व्या.सं. द्वारा आवश्यक शुल्क को बैंक में जमा कर दिया गया है। इसने आगे कहा कि लाइसेंसिंग तथा रजिस्ट्रेशन का मामला एक जारी-प्रक्रिया है जिसमें पहले के आवेदन संसाधित किए जाते हैं तथा केवल नए जोड़े जाते हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि खा.सु.मा. (लाइसेंसिंग तथा पंजीकरण) नियम 2011 का विनियमन 2.1 आवेदनों को निर्धारित समय सीमा में निपटान को दर्शाता है। विभाग का उत्तर आवेदन स्थिति के संबंध में बैंक के साथ कमजोर-समन्वय को दर्शाता है।

2.2.6.3 उठाए गए तथा परीक्षण के लिए भेजे गए नमूनों के आंकड़ों का गैर-सामंजस्य

खा.सु.अ. द्वारा उठाए गए सभी नमूनों को परीक्षण के लिए राज्य खाद्य प्रयोगशाला भेजने के पहले एक विशेष पहचान संख्या अर्थात् प.अ. स्लिप नंबर आवंटित किया जाता है। अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि पदासीन अधिकारी को प.अ. स्लिप आवंटित करने के लिए तथा जारी की गयी प.अ. स्लिप तथा वास्तव में प्रयुक्त प.अ. स्लिप के मिलान के लिए कोई तंत्र नहीं था। विभाग ने 2011-16 के मध्य 15000 प.अ. प्रिंट कराए, यद्यपि, क्रम संख्या 6,301 से 7,500 (1200 प.अ. स्लिप) वाले प.अ. स्लिप किसी भी प.अ. को जारी नहीं किए गए यद्यपि 7,501 के बाद के नंबर वाले जारी दिखाए गए जो कि प.अ. स्लिप के गलत प्रयोग के जोखिम को दर्शाता है। इसके अतिरिक्त, एक ही क्रम संख्या की 34 प.अ. स्लिप एक से ज्यादा बार नमूनों को उठाने के लिए उपयोग की गई थी, जो कि इन स्लिप के गलत प्रयोग को दर्शाता है, क्योंकि एक प.अ. स्लिप को सिर्फ एक खाद्य नमूने को उठाने के लिए प्रयुक्त किया जाता है। मामलों में समान संख्या वाली जारी प.अ. स्लिप एवं वास्तव में उपयोग किए गए प.अ. स्लिप में सामंजस्य के अभाव में प.अ. स्लिप के गलत प्रयोग न होने तथा सभी नमूनों को परीक्षण के लिए प्रयोगशाला भेजे जाने का कोई आश्वासन नहीं था। विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि कोई भी प.अ. स्लिप जो प.अ. द्वारा हस्ताक्षरित नहीं है

या स्टाम्प अंकित नहीं है वह मात्र एक कागज का टुकड़ा है तथा उसकी कोई सांविधिक पहचान नहीं है।

2.2.6.4 उत्पादनकर्ताओं/लाइसेंसधारियों के द्वारा रिटर्न की मॉनीटरिंग का अभाव

खा.सु.मा. विनियम³¹ के अनुसार प्रत्येक लाइसेंसधारक को प्रत्येक वर्ष 31 मई को या उससे पहले उनके द्वारा पहले के वित्तीय वर्ष के दौरान हैंडल किए गए खाद्य उत्पादों के प्रत्येक वर्ग के खाद्य के संबंध में (10 जून 2014 से उत्पादकों द्वारा प्रतिस्थापित) वार्षिक तथा अर्धवार्षिक रिटर्न प्रस्तुत करने चाहिए। यद्यपि, यह पाया गया कि विभाग के पास इन रिटर्न की प्रस्तुति को मॉनीटर करने के लिए कोई तंत्र नहीं था।

विभाग ने कहा (नवम्बर 2016) कि फूड लाइसेंसिंग तथा रजिस्ट्रेशन सिस्टम (फू.ला.र.सि.) में खा.व्या.सं. द्वारा वार्षिक रिटर्न प्रस्तुत करने का प्रावधान नहीं होने के कारण वह निर्धारित पत्र में रिटर्न के ब्यौरे की प्रस्तुति को मॉनीटर करने में अक्षम थे। इसने आगे कहा कि मामला भा.खा.सु.मा.प्रा. के विचाराधीन था तथा नेशनल इंस्टीट्यूट ऑफ स्मार्ट गवर्नमेंट (ने.इं.स्मा.ग.) के द्वारा तंत्र विकसित किया जा रहा था।

2.2.7 निष्कर्ष

नियामक एवं प्रशासनिक तंत्र कमजोर था क्योंकि विभाग ने न तो बिना लाइसेंसों/पं.प्र. के व्यापार चला रहे खाद्य व्यापार संचालकों को पहचानने के लिए सर्वेक्षण कराया न ही खा.व्या.सं. के डाटाबेस को तैयार किया। आवश्यक मैनपावर एवं उन्नत राज्य खाद्य प्रयोगशाला के संदर्भ में विभाग के पास बुनियादी ढांचे का अभाव था। नमूनों का चयन एवं परीक्षण तथा खाद्य संस्थापनाओं का निरीक्षण अपर्याप्त रूप से हो पाया जिसके चलते खा.व्या.सं. द्वारा खाद्य सुरक्षा मानदंडों की अनुपालना के बारे में कोई आश्वासन नहीं मिलता। अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों का गैर-पालन एवं अभिलेखों का अनुचित ढंग से रख-रखाव एक कमजोर आंतरिक नियंत्रण पद्धति को दर्शाता था। अधिनियम के महत्वपूर्ण प्रावधानों की गैर अनुपालना ने खाद्य की गुणवत्ता से समझौता किया, जिससे आम जनता को गंभीर स्वास्थ्य जोखिम हुआ।

2.2.8 सिफारिशें

लेखापरीक्षा प्राप्तियों के संदर्भ में विभाग कर सकता है:

- सभी खाद्य व्यापार संचालकों का किये गये सर्वेक्षण द्वारा खाद्य व्यापार संचालकों के डाटाबेस को बनाने के लिए तंत्र विकसित करना;
- पर्याप्त तकनीकी सहायक स्टाफ एवं नये उपकरण के द्वारा समर्थित राज्य खाद्य प्रयोगशाला का उन्नयन करना;
- नियमित आधार पर खाद्य संस्थापनाओं के निरीक्षणों को करवाने हेतु लक्ष्य निर्धारित करना एवं जोखिम आकलन पर आधारित खाद्य वस्तुओं के विभिन्न श्रेणियों हेतु खाद्य नमूनों को उठाये जाने हेतु प्रोटोकॉल विकसित करना; तथा
- खाद्य सुरक्षा मानदंडों का कड़ाई से पालन करने हेतु निगरानी तंत्र को सशक्त करना।

मामला सितम्बर 2016 में सरकार को भेजा गया; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (दिसंबर 2016)।

31 खा.सु.मा. (ला. एवं पं.) का विनियम 2.1.13

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग

2.3 दिल्ली में स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं का उन्नयन

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली में स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं की व्यवस्था स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (स्वा.प.क.वि.) द्वारा की जाती है। 2010-16 की अवधि को शामिल करते हुए “दिल्ली में स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं के उन्नयन” की निष्पादन लेखापरीक्षा में पाया गया कि दिल्ली में स्वास्थ्य सुविधाओं के उन्नयन के लिए योजनाओं तथा परियोजनाओं को जिनमें कमजोर प्लानिंग तथा कार्यान्वयन था जिसके परिणामस्वरूप परियोजनाओं के फलीभूत होने में विलंब हुआ तथा जरूरतमंद मरीजों को अभीष्ट लाभ प्राप्त नहीं हुए। कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा प्राप्तियां नीचे दी गई हैं :

मुख्य बिन्दु

- स्वास्थ्य सेवा निदेशालय (स्वा.से.नि.) ने 2007-16 के दौरान ₹14.26 करोड़ की लागत पर नई स्वास्थ्य सुविधाओं की 30 परियोजनाओं के लिए 77,558.35 वर्ग मी. भूमि का कब्जा लिया तथा चारदीवारी, बाड़ लगाने, प्रवेश द्वार, सुरक्षा पर ₹ 3.28 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया, परन्तु अगस्त 2016 तक इनमें से किसी भूखण्ड का प्रयोग नहीं किया।

(पैराग्राफ 2.3.3.1)

- यद्यपि प्रस्तावित 2,575 बिस्तर क्षमता वाले नए अस्पतालों की 11 अन्य परियोजनाओं के लिए कार्यान्वयन एजेंसियों का निर्धारण कर लिया गया था तथापि इसमें कोई ज्यादा प्रगति नहीं हुई थी। स्वा.से.नि. ने भूमि लागत, चारदीवारी, सुरक्षा के प्रति इन परियोजनाओं पर ₹ 17.06 करोड़ का व्यय किया था।

(पैराग्राफ 2.3.3.2)

- ₹ 72.07 करोड़ की लागत पर निर्मित गुरु तेग बहादुर अस्पताल का मातृत्व एवं बाल स्वास्थ्य (मा.बा.स्वा.) तथा डायबिटीज, इंडोक्राइन तथा मेटाबोलिक (डा.इ.मे.) ब्लॉक पूरा होने के 2-4 वर्षों के बाद भी स्टाफ की कमी, चिकित्सीय गैस पाईपलाइन के गैर-संस्थापन तथा आवश्यक उपकरणों की खरीद में देरी के कारण, पूर्ण रूप से प्रयोग नहीं किया जा सका। स्टाफ की भर्ती न किए जाने तथा उपकरणों के अभाव के कारण राजीव गांधी सुपर स्पेशियलिटी अस्पताल तथा जनकपुरी सुपर स्पेशियलिटी अस्पताल के पूरा होने के चार से आठ वर्षों बाद भी पूर्ण रूप से प्रयोग नहीं हुआ।

(पैराग्राफ 2.3.4.3, 2.3.4.4 एवं 2.3.4.5)

2.3.1 प्रस्तावना

स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं का उन्नयन एक निरन्तर चलने वाली प्रक्रिया है जो रोगियों को प्रभावी, सुरक्षित तथा गुणवत्तायुक्त स्वास्थ्य देखभाल सुविधा उपलब्ध कराने के लिए

चिकित्सा ढांचे का पर्याप्त स्तर बनाए रखने के लिए आवश्यक है। 12वीं पंचवर्षीय योजना (2012-17) में, स्वास्थ्य सेवाओं के सुधार हेतु कुछ प्रमुख पहल की गई थी जैसे विद्यमान अस्पतालों में बिस्तरों की संख्या बढ़ाना, नए अस्पताल बनाना तथा विद्यमान अस्पतालों का विस्तार एवं सुधार, मशीनरी एवं उपकरण की अधिप्राप्ति, आपरेशन थिएटरों, ब्लड बैंकों तथा प्रयोगशालाओं का विस्तार आदि।

2.3.1.1 संगठनात्मक ढांचा

रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार में स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं की व्यवस्था स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (स्वा.प.क.वि.) द्वारा की जाती है जिसका मुखिया प्रधान सचिव (स्वास्थ्य) होता है। स्वास्थ्य सेवाएं निदेशालय (स्वा.से.नि.) तथा प्रधान सचिव (स्वास्थ्य) एक साथ सरकारी स्वास्थ्य संस्थानों के प्रशासन का नियंत्रण करते हैं। नए अस्पतालों की योजना तथा स्थापना का उत्तरदायित्व स्वा.से.नि. के अधीन एक योजना सैल तथा अस्पताल सैल को सौंपा गया है। सरकारी अस्पतालों/संस्थानों का संचालन अस्पताल के संबंधित निदेशक अथवा चिकित्सा अधीक्षक का उत्तरदायित्व है।

2.3.1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के प्राथमिक उद्देश्यों में निर्धारण करना था कि क्या:

- चिकित्सा सुविधाओं के उन्नयन तथा संसाधन जुटाने के लिए दक्ष योजना थी तथा उन्नत सुविधाओं का सृजन अनुमोदित योजनाओं के अनुसार ही किया गया था;
- चिकित्सा सुविधाओं का उन्नयन कर दिया गया था, अभीष्ट उद्देश्य के लिए उनका सही उपयोग किया गया था तथा लाभार्थियों को अभीष्ट लाभ प्राप्त हुए थे;
- स्वास्थ्य देखभाल सेवाएं प्रदान करने हेतु उन्नत चिकित्सा सुविधाओं के लिए पर्याप्त मैनपावर उपलब्ध थीं; तथा
- एक प्रभावी आन्तरिक नियंत्रण तन्त्र विद्यमान था।

2.3.1.3 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा में निम्नलिखित मानदंडों का प्रयोग किया गया था:

- वार्षिक योजनाओं तथा मास्टर प्लान-2021 में स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग तथा स्वा.से.नि. की नीतियां;
- स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग द्वारा अस्पतालों के लिए निर्धारित स्टाफ, आधारभूत संरचना तथा अन्य सुविधाओं के मानक; तथा
- उन्नत सुविधाओं के लिए औषधियों तथा चिकित्सा उपकरण की अधिप्राप्ति हेतु रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार द्वारा जारी किए गए विनिर्देश/निर्देश।

2.3.1.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

रा.रा.क्षे.दि.स. के अंतर्गत स्वास्थ्य सुविधाओं के संदर्भ में 2010-16 की अवधि को शामिल

करते हुए 'दिल्ली में स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं के उन्नयन' की निष्पादन लेखापरीक्षा मई से सितम्बर 2016 के दौरान की गई थी। चयनित अस्पतालों, स्वा.से.नि. तथा स्वा.प.क.वि. के अध्यक्षों के साथ लेखापरीक्षा उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र तथा मानदंडों की चर्चा करने के लिए 26 मई 2016 को प्रवेश सम्मेलन के साथ लेखापरीक्षा शुरू की गई थी। यादृच्छिक सैंपलिंग के माध्यम से चयनित 39 अस्पतालों में से 10 अस्पतालों³² तथा स्वा.से.नि. में अभिलेखों की जांच की गई थी। इसके अतिरिक्त, विद्यमान अस्पतालों के विस्तार तथा नए अस्पतालों के निर्माण के कार्यों के निष्पादन की जांच हेतु लो.नि.वि. के अभिलेखों की जांच भी की गई थी। लेखापरीक्षा प्राप्तियों पर संयुक्त सचिव (स्वास्थ्य) के साथ 30 सितम्बर 2016 को एक समापन सम्मेलन आयोजित किया गया उसके पश्चात सचिव (स्वास्थ्य) को 18 अक्टूबर 2016 को एक ड्राफ्ट रिपोर्ट जारी की गई थी। सरकार के उत्तर (नवंबर 2016) को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में समुचित रूप से शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा प्राप्तियां

2.3.2 बजट आवंटन तथा उपयोग

10 चयनित अस्पतालों द्वारा बजट आवंटन तथा इसके वास्तविक उपयोग को तालिका 2.3.1 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.3.1: बजट आवंटन तथा उपयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट	व्यय	बचत	बचत का %
2010-11	92.80	65.27	27.53	29.67
2011-12	80.86	74.38	6.48	8.06
2012-13	136.50	114.58	21.92	16.06
2013-14	186.40	183.87	2.53	1.36
2014-15	201.90	184.76	17.14	8.49
2015-16	123.60	96.95	26.65	21.57
कुल	822.06	719.81	102.25	12.44

स्रोत: अनुदानों हेतु मांग एवं लो.नि.वि. (व्यय आंकड़ों के लिए)

2010-11 से 2014-15 के दौरान बजट आवंटन तथा उनका उपयोग दोनों ही में बढ़ती हुई प्रवृत्तियां थी। 2014-15 से 2015-16 में आवंटन तथा उपयोग में क्रमशः 38.78 प्रतिशत तथा 47.52 प्रतिशत की अचानक कमी कम बजट मांगों तथा कार्य की प्रगति के कारण थी। पूरी अवधि के दौरान बचतों की प्रतिशतता 1.36 प्रतिशत से 29.67 प्रतिशत की रेंज में सीमित थी जिसका कारण कार्य की धीमी प्रगति बताया गया। अस्पताल-वार बजट आवंटन तथा व्यय अनुलग्नक 2.3.1 में दर्शाया गया है।

32 (1) लाल बहादुर शास्त्री अस्पताल (ला.ब.शा.अ.), (2) ए एण्ड यू तिबिया कालेज तथा अस्पताल (ए.यू.ति.का.अ.), (3) जनकपुरी सुपर स्पेशियलिटी अस्पताल (ज.सु.स्पे.अ.), (4) दीप चन्द बन्धु अस्पताल (दी.च.ब.अ.), (5) महर्षि बाल्मिकि अस्पताल (म.बा.अ.), (6) लोक नायक अस्पताल (लो.ना.अ.), (7) गु.ते.ब. मेडिकल कालेज तथा अस्पताल (गु.ते.ब.अ.), (8) राजीव गांधी सुपर स्पेशियलिटी अस्पताल (रा.गां.सु.स्पे.अ.), (9) गोविन्द बल्लभ पंत अस्पताल (गो.ब.पं.अ.) तथा (10) डा. बाबा साहेब अम्बेडकर अस्पताल (बा.सा.अ.अ.)

2.3.3 चिकित्सा सुविधाओं के उन्नयन हेतु योजना

किसी भी परियोजना प्रबंधन के लिये योजना सबसे महत्वपूर्ण घटक है तथा इसे कुछ विशिष्ट लक्ष्यों को प्राप्त करने में उठाये गये कदमों के क्रम को तैयार करने के रूप में परिभाषित किया जा सकता है। लेखापरीक्षा ने भूमि को प्राप्त करने तथा नये अस्पतालों को संस्थापित कराने में कमजोर योजना को नोटिस किया जैसाकि नीचे के पैराग्राफ में वर्णित किया गया है:

2.3.3.1 भूमि पर कब्जा लिया गया परन्तु उसका उपयोग नहीं किया गया

अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि स्वा.से.नि. ने भू-स्वामी एजेंसियों से 2007-16 के दौरान रा.रा.क्षे. दिल्ली में स्वास्थ्य सुविधाओं की 30 योजनागत परियोजनाओं के लिए 77,558.35 वर्ग मी. भूमि पर कब्जा लिया इसमें 14 भिन्न-भिन्न स्थानों³³ पर पंचायत विभाग (पं.वि.) से 15 परियोजनाओं के लिए निःशुल्क प्राप्त 26,966.71 वर्ग मी. तथा दिल्ली विकास प्राधिकरण (दि.वि.प्रा.), दिल्ली शहरी आश्रय सुधार बोर्ड (दि.श.आ.सु.बो.) से तथा पं.वि. से ₹ 14.26 करोड़ की लागत पर 15 परियोजनाओं के लिये खरीदे गए 15 प्लॉटों³⁴ की 50,591.64 वर्ग मी. भूमि शामिल थी (अनुलग्नक 2.3.2 एवं 2.3.3)।

30 योजनागत परियोजनाओं के संबंध में जहां 2007-16 में भूमि पर कब्जा ले लिया गया था, लेखापरीक्षा ने देखा:

- (i) स्वा.से.नि. ने जनवरी 2010 से सितम्बर 2014 की अवधि के दौरान इन 30 प्लॉटों में से 15 पर ₹ 3.28 करोड़ का व्यय चारदीवारी के निर्माण, बाड़ लगाने, प्रवेश द्वार तथा सुरक्षा पर किया। प्रारंभिक कार्य जैसेकि स्थल निरीक्षण तथा चिकित्सा क्रियात्मक कार्यक्रम का गठन अभी भी इन प्लॉटों के संदर्भ में प्रगति में था तथा उन्हें अभी भी उपयोग में लाना था।
- (ii) स्वा.से.नि. ने 200 बिस्तर के अस्पताल के लिए ₹ 3 करोड़ की लागत पर गांव बमनोली में (जनवरी 2010) 14,400 वर्ग मी. कृषि भूमि ली तथा 100 बिस्तर के प्रसूति-एवं- स्वास्थ्य केन्द्र के लिए ₹ 47.57 लाख की लागत पर गांव झटीकाड़ा में 6,951 वर्ग मी. (सितम्बर 2009) भूमि ली। बाद में, जब स्वा.से.नि. ने भूमि के उपयोग के परिवर्तन हेतु दि.वि.प्रा. से सम्पर्क किया, तो दि.वि.प्रा. ने सूचित किया (मई 2011) कि भूमि दिल्ली के मास्टर प्लान-2021 के अनुसार हरित बेल्ट क्षेत्र के अंतर्गत आती है, जहां किसी निर्माण कार्य की अनुमति नहीं है। स्वा.से.नि. द्वारा वैकल्पिक भूमि या लागत की वापसी हेतु आगे कोई कार्रवाई नहीं की गई।

(iii) इसी प्रकार, स्वा.से.नि. ने जून 2007 में 60 बिस्तर वाले अस्पताल के लिए गांव

33(i) घेवरा, (ii) मदनपुर डाबास, (iii) निजामपुर (दो प्लॉट), (iv) चंदनपुर, (v) कुतुबगढ़, (vi) जुनाती, (vii) मुंडका, (viii) बक्करवाला, (ix) शफीपुर रनहोला, (x) बैंकनेर, (xi) गरही खुसरो, (xii) कादीपुर, (xiii) हीरांकी तथा (xiv) सलाहपुर माजरा

34 (i) बमनोली, (ii) झटीकरा, (iii) मौलर बंध, (iv) शास्त्री पार्क, (v) सेक्टर 23, रोहिणी, (vi) गांधी विहार, (vii) सेक्टर 4, रोहिणी एक्स. (viii) ताहिरपुर, (ix) नारायण विहार, (x) बिंदापुर, (xi) जे.जे. कालोनी, नांगलोई (xii) दरियापुर कलां, (xiii) नेब सराय (xiv) कापसहेड़ा, (xv) बपरोला

मोलर बंध में ₹ 27.10 लाख की लागत की 3,632.24 वर्ग मी. भूमि ली। बाद में, जब स्वा.से.नि. ने भूमि के प्रयोग में परिवर्तन का अनुरोध किया (अगस्त 2007, अप्रैल, अगस्त, अक्टूबर 2011, तथा नवम्बर 2012), तो दि.वि.प्रा. ने सूचित किया (नवम्बर 2012) कि प्रस्तावित भूमि, योजना जोन 'ओ'-यमुना-नदी फ्रंट के अन्तर्गत आती है जहां भवन निर्माण की अनुमति नहीं है। स्वा.से.नि. ने पं.वि. को या तो भूमि की लागत वापस करने अथवा वैकल्पिक भूखण्ड आवंटन करने का अनुरोध किया (अप्रैल 2015) परन्तु न तो भूखण्ड की लागत की वापसी के लिए कोई कार्रवाई की गई न ही कोई वैकल्पिक भूखण्ड आवंटन किया गया (दिसम्बर 2016)।

- (iv) दिल्ली में पार्किंग प्रतिमानों के संशोधन, निर्माण में विलंब, भूमि विवादों, अतिरिक्त स्थान की आवश्यकता, भूमि के प्रयोग में परिवर्तन, दि.वि.प्रा. से अ.प्र.प. आदि के कारण पंचायत विभाग से प्राप्त 15 प्लॉटों के कार्य में कोई प्रगति नहीं हुई।

अतः स्वा.से.नि. ₹ 14.26 करोड़ की लागत पर प्राप्त किये गये 30 प्लॉटों में से किसी का भी स्वास्थ्य सुविधाओं के संस्थापन के अभीष्ट उद्देश्य हेतु प्रयोग करने में असमर्थ रहा, जबकि 46 प्रतिशत भूमि प्लॉट 2-3 वर्षों से अधिक समय से उनके अधिकार में थे। इसके लिये योजना स्तर पर एम पी डी 2021 के संदर्भ में अभीष्ट उद्देश्यों के लिये भूमि की उपलब्धता तथा उपयोगिता को सुनिश्चित करने में असफलता तथा भूमि स्वामी एजेंसियों को निधियां जारी करना तथा खराब सामंजस्य को उत्तरदायी ठहराया गया।

स्वा.से.नि. ने कहा (सितम्बर 2016) कि भूमि का आवंटन स्वा.से.नि. को एम पी डी – 2021 की अधिसूचना से पहले किया गया था, तथा इसके कारण भूमि के प्रयोग के प्रतिमानों में बहुत परिवर्तन हुए परिणामतः मूल योजनाएं पूरी नहीं हुई। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एम पी डी 2021, 07 फरवरी 2007 को लागू हुआ जबकि इन 30 प्लॉटों का जून 2007 तथा जून 2015 के दौरान अधिग्रहण हुआ था।

2.3.3.2 परियोजना के कार्यान्वयन में प्रगति की कमी

अनुपयोगी प्लॉटों, जिनकी चर्चा पिछले पैराग्राफों में की गई है, के अतिरिक्त, स्वा.से.नि. ने 2,575 बिस्तर की प्रस्तावित क्षमता वाले 11 नए अस्पतालों की स्थापना के लिए वर्ष 1986-2014 के दौरान ₹ 15.40 करोड़ की लागत पर भूमि खरीदी। इन परियोजनाओं के लिए, कार्यकारी एजेंसियों को कार्य निर्माण सौंपा गया था परन्तु विभिन्न कारणों से इनमें कोई प्रगति नहीं हुई जिन्हें तालिका 2.3.2 में तालिकाबद्ध किया गया है :

तालिका 2.3.2: 31 अगस्त 2016 को 11 अस्पताल परियोजनाओं की स्थिति

क्र. सं.	परियोजना	भूमि का क्षेत्र (कब्जे की तारीख)	स्थिति / टिप्पणी
1.	हस्तसाल में 200 बिस्तर वाला अस्पताल (विकासपुरी)	15,139.15 वर्ग मी. (10/2006)	सरकार ने पहले परियोजना को पब्लिक प्राइवेट पार्टनरशिप (प.प्रा.पा.) मोड में शुरू करने का निर्णय लिया (मार्च 2011) परन्तु अक्टूबर 2011 में यह फैसला रद्द कर दिया। दिल्ली राज्य औद्योगिक तथा अवसंरचना विकास निगम लिमिटेड (दि.रा.औ.अ.वि.नि.लि.) (जिसे दिसम्बर 2011 में यह परियोजना सौंपी गई थी) द्वारा मार्च 2013 तथा मार्च 2015 में प्रस्तुत प्रारम्भिक अनुमान (प्रा.अ.), विभागीय प्रभार शामिल करने के कारण स्वीकार नहीं किए गए थे। परियोजना अंतिम रूप से लो.नि.वि. को जुलाई 2016 में, कब्जे लेने के 10 वर्ष पश्चात, सौंपी गई थी। स्वा.से.नि. ने भूमि की लागत के रूप में ₹ 2.14 करोड़ का भुगतान कर दिया था।

क्र. सं.	परियोजना	भूमि का क्षेत्र (कब्जे की तारीख)	स्थिति/टिप्पणी
2.	ज्वालपुरी में 200 बिस्तर का अस्पताल	20,234.30 वर्ग मी. (07/2008)	परियोजना दि.रा.औ.अ.वि.नि.लि. को मई 2011 में दी गई थी। सितम्बर 2013 में, दि.वि.प्रा. ने केवल 15,661.33 वर्ग मी. के लिए भूमि के प्रयोग में परिवर्तन किया, परन्तु दि.रा.औ.अ.वि.नि.लि. ने समस्त 20,234.30 वर्ग मी. के लिए खाका प्रस्तुत किया (जनवरी 2014) जिसे उत्तरी दि.न.नि. द्वारा अक्टूबर 2014 में मना कर दिया गया। आठ वर्षों तक अपने कब्जे में रखने के पश्चात परियोजना दि.रा.औ.अ.वि.नि.लि. द्वारा विभागीय प्रभारों के उद्ग्रहण के आधार पर जुलाई 2016 में लो.नि.वि. को सौंपी गई थी। स्वा.से.नि. ने भूमि की लागत के रूप में ₹ 1.86 लाख का भुगतान किया।
3.	केशवपुर में 200 बिस्तर का अस्पताल	7,689.03 वर्ग मी. (11/2006)	अस्पताल के लिये भूमि नवंबर 2006 में प्राप्त की गई थी। एक निजी पार्टी ने दिसम्बर 2006 में मुकदमा दायर किया, जिसे अक्टूबर 2013 में रद्द किया गया। स्वा.से.नि. आवंटन प्लॉट की बेहतर कनेक्टिविटी के लिए उसे 45 मीटर चौड़ी सड़क के निकट 1,500 वर्ग मी. का प्लॉट आवंटन करने के लिए दि.वि.प्रा. को अनुरोध कर रहा था (अक्टूबर/2014, जनवरी/2015 तथा मई/2015) परन्तु उसका कोई लाभ नहीं हुआ। स्वा.से.नि. ने भूमि की लागत के रूप में ₹ 135.08 लाख तथा ब्याज के रूप में ₹ 2.78 लाख का भुगतान किया।
4.	मादीपुर में 200 बिस्तर का अस्पताल	34,155.47 वर्ग मी. (07/2010)	दि.वि.प्रा. ने अक्टूबर 2011 में 34,155.47 वर्ग मी. में से 25,292.85 वर्ग मी. भूमि के प्रयोग में परिवर्तन किया। दिल्ली शहरी आश्रय सुधार बोर्ड (दि.श.आ.सु.बो.) का एक 4,775.29 वर्ग मी. का एक अतिक्रमित प्लॉट था, जिसे वह स्थल के बेहतर प्रवेश, फ्लोर एरिया रेश्यो (फ्लो.ए.रे.) को 200 से 375 करने के लिए तथा अस्पताल के 500 बिस्तर की बढ़ी हुई क्षमता के लिए स्वा.से.नि. को सौंपने के लिए सहमत हो गया। इसमें और कोई प्रगति नहीं हुई थी क्योंकि स्वा.से.नि., अतिरिक्त प्लॉट से अतिक्रमण को हटाने का इन्तजार कर रहा था। स्वा.से.नि. ने भूमि की लागत के रूप में ₹ 3.30 लाख का भुगतान किया।
5.	के.एल. ब्लॉक सरिता विहार पर 100 बिस्तर का अस्पताल	6,319 वर्ग मी. (08/2007)	रा.रा.क्षे.दि.स. ने लो.नि.वि. द्वारा प्रस्तुत ₹ 109.39 करोड़ की प्रा.अ. अनुमोदित की (जुलाई 2013) परन्तु निर्माण शुरू नहीं हुआ क्योंकि पर्यावरण अनुमोदन मार्च 2015 में मिला था। जुलाई 2015 में, सलाहकार ने संशोधित फ्लो.ए.रे. के आधार पर 240 बिस्तर का संशोधित प्रस्ताव प्रस्तुत किया। अगस्त 2016 तक और कोई प्रगति नहीं हुई थी। स्वा.से.नि. ने भूमि की लागत के रूप में ₹ 1.08 करोड़ तथा चारदीवारी पर ₹ 3.08 लाख का भुगतान किया।
6.	दीनदारपुर में 100 बिस्तर का मा. एवं बा.स्वा.	8,093.7 वर्ग मी. (12/2014)	भूमि दिसम्बर 2011 में आवंटन की गई थी। स्वा.से.नि. द्वारा पूछने पर, दि.वि.प्रा. ने सूचित किया (जुलाई 2013) कि प्लॉट पर 100 बिस्तर के अस्पताल की अनुमति थी। यद्यपि, 2013-14 में निधियों की गैर-उपलब्धता के कारण, ₹ 1.67 करोड़ की भूमि की लागत का भुगतान सितम्बर 2014 में किया गया था तथा दिसम्बर 2014 में कब्जा लिया गया था। इसके अलावा कोई प्रगति नहीं हुई थी। स्वा.से.नि. ने भूमि की लागत के रूप में ₹ 1.67 करोड़ तथा उसकी सुरक्षा के लिए ₹ 7.88 लाख का भुगतान किया।
7.	छत्तरपुर में 225 बिस्तर का अस्पताल	37,231.08 वर्ग मी. (08/2009)	भूमि रिज का भाग थी तथा प्रशिक्षण एवं तकनीकी शिक्षा निदेशालय (प्र.त.शि.नि.) के साथ लगती थी। अप्रैल 2011 में स्वा.से.नि. के अनुरोध पर, दि.वि.प्रा. ने फरवरी 2013 में सूचित किया कि रिज प्रबंधन बोर्ड द्वारा भूमि के उपयोग में परिवर्तन किया जाएगा। दिसम्बर 2014 में, एक सुझाव पर कि भूमि का एक वैकल्पिक खण्ड, स्वा.से.नि. तथा प्र.त.शि.नि. के 55,037.25 वर्ग मी. की विद्यमान भूमि के साथ बदला जा सकता है, एल.जी. ने भूमि की अदला-बदली अनुमोदित कर दी (मई 2016) जो जून 2016 तक प्रक्रियाधीन थी। स्वा.से.नि. ने भूमि की लागत के रूप में ₹ 2.73 करोड़ का भुगतान किया।
8.	सिरसपुर में 200 बिस्तर का अस्पताल	80,937.10 वर्ग मी. (01/1986)	भूमि पर कब्जे के समय अतिक्रमण था, उसके पश्चात अतिक्रमणकर्ता द्वारा मुकद्दमेबाजी के कारण सितम्बर 2010 तक और कोई प्रगति नहीं हुई थी। स्वा.से.नि. ने अगस्त 2012 में संवीक्षा हेतु लो.नि.वि. को कान्सेट ड्राइंग भेजे। सचिव (स्वास्थ्य) ने प्रस्तावित भूमि पर एक 1,500 बिस्तर का अस्पताल, एक मेडिकल कॉलेज तथा ट्रॉमा सेन्टर बनाने का निर्णय लिया (जनवरी 2016)। भूमि की लागत के रूप में स्वा.से.नि. ने ₹ 1.27 लाख का भुगतान किया (1986)।

क्र. सं.	परियोजना	भूमि का क्षेत्र (कब्जे की तारीख)	स्थिति / टिप्पणी
9.	बुराड़ी में 200 बिस्तर का अस्पताल	16,000 वर्ग मी. (03 / 1999)	परियोजना पर मई 2001 से अक्टूबर 2009 तक मुकदमा चलता रहा। भूमि का प्रयोग 2005 में 'कृषि' से 'संस्थागत' में बदल दिया गया था तथा लो.नि.वि. ने ₹ 2.57 करोड़ के शुल्क पर एक सलाहकार नियुक्त किया (मार्च 2008)। अस्पताल के लिए नींव का पत्थर रखने का समारोह अक्टूबर 2008 में किया गया था। फ्लो.ए.रे. में वृद्धि के कारण, रा.रा.क्षे.दि.स. ने बिस्तर की संख्या 200 से बढ़ाकर 800 करने के लिए अस्पताल का डिजाईन पुनः बनाने का अनुदेश दिया (मार्च 2015)। सांविधिक निकायों से संशोधित योजना के लिए अनुमोदन प्रक्रिया में थे। स्वा.से.नि. ने ₹ 88.67 लाख का व्यय किया (₹ 58.67 लाख भूमि की लागत के रूप में ₹ 18.32 लाख चारदीवारी पर ₹ 3.86 लाख नींव पत्थर रखने के समारोह पर तथा भूमि पूजन पर ₹ 7.82 लाख)।
10.	अम्बेडकर नगर में 200 बिस्तर का अस्पताल	10,000 वर्ग मी. (02 / 2009)	रा.रा.क्षे.दि.स. ने निर्णय लिया (अप्रैल 2013) कि एनआरएचएम के अधीन दिल्ली राज्य स्वास्थ्य मिशन को परियोजना की लागत (₹ 149.23 करोड़) वहन करनी चाहिए तथा राष्ट्रीय भवन निर्माण निगम (रा.भ.नि.नि.) कार्यान्वयन एजेंसी के रूप में नामित की गई थी, परियोजना को पूरा करने की निर्धारित तिथि अक्टूबर 2015 थी। इसी बीच, रा.रा.क्षे.दि.स. ने बिस्तर क्षमता 200 से बढ़ा कर 600 बिस्तर करने के लिए परियोजना की योजना फिर से बनाने का निर्णय लिया (मई 2015)। स्वा.से.नि. ने ₹ 2.54 करोड़ (भूमि की लागत के रूप में ₹ 1.88 करोड़, चारदीवारी पर 49 लाख, सुरक्षा के लिए ₹ 6.83 लाख, नींव-पत्थर रखने के समारोह के लिए ₹ 9.57 लाख) का भुगतान किया।
11.	द्वारका में 750 बिस्तर का अस्पताल	65,605 वर्ग मी. (03 / 1997)	₹ 156.77 करोड़ के प्रशासनिक अनुमोदन तथा व्यय की संस्वीकृति दिसम्बर 2004 में जारी की गई थी, परन्तु जून 2007 तक कोई प्रगति नहीं हुई थी, जब तक कि रा.रा.क्षे.दि.स. ने बिस्तर की क्षमता बढ़ा कर 750 करने, तथा परियोजना में एक मेडिकल कॉलेज का प्रावधान शामिल करने का निर्णय लिया। ₹ 350.09 करोड़ की संशोधित प्रा.अ. नवम्बर 2007 में अनुमोदित की गई थी। जनवरी तथा मई 2008 में आमंत्रित निविदाओं को स्थानीय निकायों से अनुमोदन लंबित होने के कारण अन्तिम रूप नहीं दिया जा सका। अन्ततः कार्य ₹ 545.11 करोड़ की लागत पर अगस्त 2014 में सौंपा गया था जिसे 36 महीने में पूरा किया जाना था। कार्य की वर्तमान स्थिति लेखापरीक्षा को नहीं बताई गई थी, यद्यपि स्थिति मांगी गई थी। स्वा.से.नि. ने ₹ 4.46 करोड़ (भूमि की लागत के रूप में ₹ 3.90 करोड़, चारदीवारी पर ₹ 45.92 लाख तथा नींव पत्थर रखने के समारोह पर ₹ 9.85 लाख) का व्यय किया। इस मामले को मार्च 2010 को समाप्त वर्ष के लिए नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (गैर-सा.क्षे.उ.) में भी इंगित किया गया था।

जैसाकि उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है, स्वा.से.नि. ने भूमि का कब्जा तीन मामलों³⁵ में वर्ष 1999 से पहले, सात मामलों³⁶ में वर्ष 2006 तथा 2011 के बीच लिया था तथा एक मामलों³⁷ में भूमि वर्ष 2014 में ली गई थी। स्पष्टतः निर्माण कार्य, कार्यकारी एजेंसियों जैसेकि लो.नि.वि., दि.रा.औ.अ.वि.नि.लि., रा.भ.नि.नि. को सौंपे गए थे, परन्तु अतिक्रमित अथवा विवादित भूमि या प्लॉट को बगैर भूमि प्रयोग मानक के संदर्भ में दूरदर्शिता के अभाव, कार्य के कार्यक्षेत्र में लगातार परिवर्तन तथा निर्णय लेने में देरी के कारण प्रगति नहीं हुई। इस प्रकार भूमि, उसकी चारदीवारी के निर्माण, बाड़, सुरक्षा में ₹ 17.06 करोड़ का निवेश करने के बावजूद प्रस्तावित नई स्वास्थ्य सुविधाओं का सृजन नहीं किया जा सका।

2.3.4 विद्यमान अस्पतालों का विस्तार/उन्नयन एवं उपयोग

नए अस्पतालों तथा औषधालयों की स्थापना के अतिरिक्त स्वा.से.नि. विद्यमान चिकित्सा सुविधाओं, जैसे बिस्तरों की संख्या बढ़ाना, विद्यमान भवनों में नए ब्लॉक जोड़ने का विस्तार तथा उन्नयन भी करता है।

35 सिरसापुर, बुरारी एवं द्वारका।

36 विकासपुरी, ज्वालापुरी, केशवपुरम, मादीपुर, सरिता विहार, छत्तरपुर तथा अम्बेडकर नगर।

37 दिनदारपुर

2.3.4.1 लाल बहादुर शास्त्री अस्पताल का विस्तार

(क) **बिस्तर क्षमता बढ़ाना:** लाल बहादुर शास्त्री अस्पताल (ला.ब.शा.अ.) 1991 से 100 बिस्तर की क्षमता के साथ काम कर रहा था। वार्ड ब्लॉक में 100 और बिस्तर जोड़ने के लिए वर्तमान ढांचे में दो और तल जोड़ने का प्रावधान था। जून 2005 में, ला.ब.शा.अ. ने ₹ 1.08 करोड़ की लागत पर दि.वि.प्रा. से 7,703 वर्ग मी. माप के एक साथ वाले प्लॉट को अपने अधिकार में लिया। तभी से साथ वाले प्लॉट पर निर्माण सहित अस्पताल के विस्तार हेतु विभिन्न प्रस्ताव बगैर किसी अंतिम परिणाम के किए गए थे जैसाकि तालिका 2.3.3 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.3.3: ला.ब.शा.अ. के विस्तार के प्रस्तावों का अनुक्रम

क्र.सं.	प्रस्ताव	प्रस्ताव में परिवर्तन अथवा अनुमोदन न होने के कारण
1.	जुलाई 2006: वार्ड ब्लॉक पर दो अतिरिक्त तलों के निर्माण तथा बा.रो.वि., प्रशासन तथा आकस्मिकता वार्डों पर एक-एक तल के निर्माण के द्वारा अस्पताल के लंबाई में रूप विस्तार के माध्यम से बिस्तर संख्या 100 से बढ़ाकर 200 करना।	यह प्रस्ताव व्यय वित्त समिति (व्य.वि.स.) द्वारा सितम्बर 2007 में इस आधार पर रोक दिया गया था कि रोगियों की भीड़-भाड़ के अनुरूप स्वास्थ्य सुविधा केवल 100 अतिरिक्त बिस्तर द्वारा प्राप्त नहीं की जा सकती।
2.	सितम्बर 2007: व्य.वि.स. ने सटी हुई भूमि (7703 वर्ग मी.) पर 500-750 बिस्तर के अस्पताल के निर्माण की संभावना पर विचार करने का निर्णय लिया।	प्लॉट पर बहुमंजिला भवन का निर्माण सम्भव नहीं था, क्योंकि उसके ऊपर एक हाई टेंशन ट्रांसमिशन (हा.टें.ट्रां.) लाईन तिरछी गुजर रही थी। अतः लो.नि.वि. को हा.टें.ट्रां. लाईन को वहां से हटाने अथवा इसे भूमिगत करने के लिए कहा गया था (अगस्त 2007)। चूंकि कथित कंपाउंड के चारों ओर सघन जनसंख्या तथा स्थान की कमी के कारण ऊपरी लाईन को हटाना अथवा उसे भूमिगत करना सम्भव नहीं था, अतः इस प्रस्ताव पर कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।
3.	दिसम्बर 2008: ला.ब.शा.अ. ने 'एल' आकार के सटे हुए प्लॉट पर कैम्पस में स्थित आवासीय परिसर को पुनर्स्थापित करने, हा.टें.ट्रां. लाईन के नीचे हरित बेल्ट बनाने तथा वर्तमान आवासीय परिसर को अस्पताल के विस्तार हेतु प्रयोग करने का प्रस्ताव किया।	इस प्रस्ताव की किसी कार्रवाई अथवा उसे रद्द करने के संबंध में अभिलेखों में कुछ भी नहीं था।
4.	जनवरी 2010: सटे हुए प्लॉट पर मातृत्व एवं बाल अस्पताल (मा.बा.स्वा.) तथा ट्रोमा सेंटर के निर्माण हेतु एक प्रस्ताव दिया गया था।	इस प्रस्ताव पर कोई कार्रवाई नहीं हुई थी। इस प्रस्ताव को रद्द करने के संबंध में अभिलेखों में कुछ नहीं था।
5.	अगस्त 2010: सटी हुई भूमि पर 150 बिस्तर का अस्पताल बनाने का प्रस्ताव किया गया था। फरवरी 2012 में एक सलाहकार भी लो.नि.वि. द्वारा नियुक्त किया गया था।	फरवरी 2013 में सलाहकार की नियुक्ति स्थगित कर दी गई थी। तथापि उसका कोई कारण अभिलेखों में नहीं पाया गया था।
6.	अगस्त 2013: रा.रा.क्षे.दि.स. ने पिछले वर्षों में हुए विकास को ध्यान में रखे बिना तकनीकी व्यवहार्यता, ढांचागत एवं भूकम्पीय सुरक्षा की शर्त पर खड़े विस्तार के माध्यम से ला.ब.शा.अ. की बिस्तर संख्या को 100 से बढ़ा कर 200 करने के मूल प्रस्ताव का अनुमोदन कर दिया।	ला.ब.शा.अ. तथा लो.नि.वि. अधिकारियों की फरवरी 2014 में हुई एक बैठक में, यह देखा गया था कि ढांचागत उपयुक्तता तथा भूकम्पीय अध्ययन रिपोर्ट के लिए एक विशिष्ट ढांचागत सलाहकार की आवश्यकता थी तथा सीवरेज, जल, लिफ्टों, एयर कंडीशनरों, बिजली आपूर्ति जैसी सभी सेवाओं को शामिल करने के लिए समस्त रूप में वास्तुशिल्पीय योजना की भी आवश्यकता थी।
7.	जून 2014: ला.ब.शा.अ. ने वरीयता के आधार पर विद्यमान वार्ड ब्लॉक पर अर्ध स्थायी ढांचे का एक तल जोड़ कर 50 बिस्तर जोड़ने का निर्णय लिया।	यह निर्णय भी कार्यान्वित नहीं हुआ क्योंकि ला.ब.शा.अ. के निरीक्षण (मार्च 2015) के दौरान स्वास्थ्य मंत्री ने अर्धस्थायी ढांचे के बजाय 200-300 बिस्तर के अनुरूप बनाने के लिए प्रशासनिक ब्लॉक के सामने भूमि पर एक स्थायी ढांचा बनाने का निर्णय लिया।
8.	नवम्बर 2015: विद्यमान ब्लॉक की रीमॉडलिंग तथा अपग्रेडेशन करते हुए नए ब्लॉकों के निर्माण हेतु लो.नि.वि. द्वारा एक सलाहकार नियुक्त किया गया था।	जनवरी 2016 में, लो.नि.वि. ने ला.ब.शा.अ. को परामर्श शुल्क के लिए ₹ 2.10 करोड़ का प्र.अ.व्य.सं. जारी करने का अनुरोध किया। परन्तु इस प्र.अ.व्य.सं. के संबंध में अभिलेखों में कुछ नहीं पाया गया था।
9.	मार्च 2016: डी.एम.आर.सी. ने उसकी अपनी लागत पर हा.टें.ट्रां. लाईन शिफ्ट की थी।	अगस्त 2016 तक और कोई प्रगति नहीं हुई।

इस प्रकार, योजना तथा प्रस्तावों में बहुत अधिक परिवर्तन होने के कारण ला.ब.शा.अ. के पास 11 वर्षों से अधिक तक उसके कब्जे में एक खाली भूमि होने के बाद भी वह एक 100 बिस्तर का ही अस्पताल रहा।

(ख) हिस्टोपैथोलाजी विभाग की स्थापना करना: 12वीं पंचवर्षीय योजना में मैनपावर तथा बुनियादी ढांचे की उपलब्धता की शर्त पर ला.ब.शा.अ. में एक हिस्टोपैथोलाजी विभाग की स्थापना करने पर विचार किया गया था। यद्यपि, ला.ब.शा.अ. ने हिस्टोपैथोलाजी विभाग की स्थापना के लिए अपेक्षित पदों तथा बुनियादी ढांचे के सृजन हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी। हिस्टोपैथोलाजी सुविधाओं के अभाव में, ला.ब.शा.अ. ने 2010-16 के दौरान मौलाना आजाद मेडिकल कॉलेज को हिस्टोपैथोलाजी जांच के 4,749 नमूने भेजे, जिसके कारण रोगियों को परिहार्य असुविधा हुई।

2.3.4.2 महर्षि वाल्मीकि अस्पताल का उन्नयन

व्यय वित्त समिति ने 100 बिस्तर का एक मातृत्व एवं बाल स्वास्थ्य (मा. बा.स्वा.) ब्लॉक बना कर महर्षि वाल्मीकि अस्पताल (म.बा.अ.) के उन्नयन हेतु ₹ 51.37 करोड़ का एक प्रस्ताव अनुमोदित किया (मार्च 2013)। चि.अ. (म.बा.अ.) ने लो.नि.वि. को अप्रैल 2013 में व्यय की संस्वीकृति प्रदान की (मार्च 2013) जिसको पूरा करने की निर्धारित अवधि 36 महीने की थी। लो.नि.वि. ने निर्माण कार्य पूरा किया तथा जून 2016 में मा.बा.स्वा. ब्लॉक, म.बा.अ. को सौंप दिया। दिसम्बर 2015 तक ₹ 39.30 करोड़ का व्यय हो चुका था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि म.बा.अ. ने प्रस्तावित मा.बा.स्वा. ब्लॉक के लिए जून 2015 में केन्द्रीय प्रापण एजेंसी (के.प्रा.ए.) को उपकरणों की मांग भेजी, जो अगस्त 2016 तक पूरी नहीं की गई थी। अक्टूबर 2014 में, स्वा.प.क.वि. ने भी मा.बा.स्वा. में नवनिर्मित आपरेशन थियेटर के संचालन हेतु मेडिकल गैस पाईपलाईन (मे.गै.पा.ला.) प्राप्त करने के लिए कार्रवाई शुरू कर दी। लो.नि.वि. ने मे.गै.पा.ला. संस्थापित करने के लिए ₹ तीन करोड़ के प्राथमिक अनुमान प्रस्तुत किए (फरवरी 2015) जिसे अप्रैल 2016 में संशोधित करके ₹ 3.12 करोड़ कर दिया गया था। लो.नि.वि. ने म.बा.अ. को एक संशोधित प्रा.अ. प्रस्तुत की, जोकि प्रस्ताव में लिक्विड ऑक्सीजन को शामिल करने, भवन के पूर्ण रूप से तैयार नक्शे तथा गैस नालिका को भूमि तल पर शिफ्ट करने से संबंधित टिप्पणियों के साथ लो.नि.वि. को लौटा दी गई थी (जून 2016)। इसके अतिरिक्त, दिल्ली अग्निशमन सेवा से अभी अनुमोदन प्रमाण-पत्र प्राप्त किया जाना था तथा नई सुविधा के लिए अपेक्षित स्टाफ के लिए पदों का सृजन प्रक्रियाधीन था। इस प्रकार मे.गै.पा.ला. के संस्थापन, उपकरणों की खरीद, फायर विलयरेंस प्रमाणपत्र तथा स्टाफ की आवश्यकता आदि से संबंधित मूलभूत क्रियाकलापों की समकालिकता के अभाव के कारण, जोकि एक नया चिकित्सा यूनिट स्थापित करने और संचालित करने के लिये अपेक्षित है, नव-निर्मित मा.बा.स्वा. ब्लॉक उसके निर्माण के पांच महीने बाद भी प्रयोग में नहीं लाया जा सका।

2.3.4.3 गुरु तेग बहादुर अस्पताल में सुविधाओं का उन्नयन

(क) मातृत्व एवं बाल स्वास्थ्य (मा.बा.स्वा.) ब्लॉक का कम-उपयोग: अस्पताल ने

₹ 53.32 करोड़ की लागत पर 500 बिस्तर वाले मा.बा.स्वा. ब्लॉक का निर्माण कराया। निर्माण कार्य अक्टूबर 2011 में पूरा हुआ। लेखापरीक्षा ने पाया कि कार्यान्वयन तथा कार्यक्षेत्र की रूपात्मकता में लगातार परिवर्तन के कारण अनिवार्य मेडिकल गैस पाइपलाइन (मे.गै.पा.ला.) तथा मॉड्यूलर आपरेशन थियेटर अगस्त 2016 तक भी मा.बा.स्वा. ब्लॉक में स्थापित नहीं किये गये। प्रस्ताव अंतिम रूप से स्थायी वित्त समिति को दिसम्बर 2015 में भेजा गया तथा अनुमोदन नवंबर 2016 तक प्रतीक्षित है।

(ख) डायबिटीज, एण्डोक्रोइन तथा मेटाबोलिक (डा.ए.मे.) ब्लॉक: वर्ष 2007 में, गुरु तेग बहादुर अस्पताल (गु.ते.ब.अ.) ने डायबिटीज, एण्डोक्रोइन तथा मेटाबोलिक (डा.ए.मे.) के लिये एक सेंटर स्थापित करने की योजना बनाई। लो.नि.वि. द्वारा निर्माण कार्य ₹ 18.75 करोड़ की लागत पर मार्च 2014 में पूरा किया गया था। यद्यपि, सेवाएं जैसेकि आई.सी.यू., क्लिनिकल एपिडेमिओलाजी अनुसंधान प्रयोगशाला तथा मालीकुलर एण्डोक्रोनोलाजी प्रयोगशाला मे.गै.पा.ला. के गैर संस्थापन के कारण अगस्त 2016 तक चालू की जानी बाकी थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि गु.ते.ब.अ. ने अस्पताल में (डा.ए.मे. ब्लॉक सहित) अधिक क्षमता वाले एक नए ब्लॉक के साथ विद्यमान मे.गै.पा.ल. प्लॉट को बदलने का निर्णय लिया (सितम्बर 2015) तथा स्थायी वित्त समिति की अनुमति हेतु ₹ 29.27 करोड़ का प्रस्ताव भेजा (दिसम्बर 2015), जो अगस्त 2016 तक प्रतीक्षित था।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि सितंबर 2013 में गु.ते.ब.अ. ने एच.एल.एल. लाईफ केयर लिमिटेड को डा.ए.मे. ब्लॉक हेतु 39 डायग्नोस्टिक उपकरणों की मांग भेजी। तथापि, 39 उपकरणों में से एच.एल.एल. द्वारा अगस्त 2016 तक केवल नौ उपकरणों की आपूर्ति की गई थी। तीन उपकरणों के लिए निविदा की स्वीकार्यता (नि./स्वी.) पर के.प्रा.ए. का अनुमोदन प्रतीक्षित था, 10 उपकरणों के लिए पुनः निविदाकरण किया जाना था तथा 12 उपकरणों के लिए मूल्य बोलियां अनुमोदित कर दी गई थी, परन्तु वे चि.अ. की संस्वीकृति की प्रतीक्षा में थी। चार मामलों में साख पत्र खोला जाना था तथा एक उपकरण के लिए क्रय आदेश दे दिया गया था।

इस प्रकार, सामंजस्य के अभाव तथा कमजोर प्लानिंग तथा परियोजनाओं के कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप बढ़ी हुई सुविधाएं गैर-प्रचालनात्मक रही जिससे मरीज अभीष्ट लाभों से वंचित रहे।

2.3.4.4 आंशिक क्रियाशील राजीव गांधी सुपर स्पेशियलिटी अस्पताल

रा.रा.क्षे.दि.स. ने ताहिरपुर में एक 650 बिस्तर के राजीव गांधी सुपर स्पेशियलिटी अस्पताल (रा.गां.सु.स्पे.अ.) के निर्माण हेतु मार्च 1999 में ₹ छः करोड़ की लागत पर दि.वि.प्रा. से 5.39 हेक्टेयर भूमि अधिग्रहित की। अस्पताल का निर्माण ₹ 153.68 करोड़ की लागत पर दिसंबर 2000 से अप्रैल 2013 के मध्य हुआ। अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि रा.रा.क्षे.दि.स. ने अप्रैल 2008 में निश्चित किया कि अस्पताल को पब्लिक प्राइवेट पार्टनरशिप

(प.प्रा.पा.) मोड पर चलाया जाए और दि.वि.प्रा. से अनुमति प्राप्त करने के लिए लिखा। यद्यपि दि.वि.प्रा. ने (सितम्बर 2011) रा.रा.क्षे.दि.स. को उसके किसी भाग को बेचने, हस्तान्तरित या सौंपने की अनुमति देने से इन्कार कर दिया। उसके पश्चात रा.रा.क्षे.दि.स. ने सितम्बर 2013 में निश्चित किया कि अस्पताल को सोसाइटी मोड पर ही संचालित किया जाए। रा.गां.सु.स्पे.अ. तथा रा.रा.क्षे.दि.स. के मध्य समझौता ज्ञापन के अनुसार (सितम्बर 2013), रा.गां.सु.स्पे.अ. को सहायक सुविधाओं जैसे रेडियोलॉजी, पैथोलॉजी तथा माइक्रोबायोलॉजी कार्डियोलॉजी, र्यूमैटोलॉजी, नेफ्रोलॉजी, ग्रैस्ट्रोएन्ट्रोलॉजी, यूरोलॉजी, सामान्य नाजुक स्थिति में देखभाल, हिमैटोलॉजी को सम्मिलित करते हुये विभिन्न बीमारियों के निदान तथा उनके उपचार हेतु उन्नत अवसंरचना उपलब्ध करानी थी। यद्यपि, तीन वर्ष सोसायटी मोड पर चलाए जाने के बाद भी रा.गां.सु.स्पे.अ. ने उपरोक्त सभी सेवाएं देना प्रारम्भ नहीं किया जैसाकि तालिका 2.3.4 में सारांशीकृत किया गया है।

तालिका 2.3.4: रा.गां.सु.स्पे.अ. की विभिन्न सेवाओं की स्थिति

क्र.सं.	क्षेत्र	स्थिति	उपयोग न करने के कारण
1.	खाली तल तथा अक्रियाशील आकस्मिकता वार्ड	रा.गां.सु.स्पे.अ. वर्तमान में केवल गैस्ट्रो, यूरोलॉजी तथा हृदय संबंधी विभागों में ही बा.रो.वि. सेवाएं प्रदान करती है	अस्पताल ने सुविधाओं के कम प्रयोग का कारण अपर्याप्त आउटसोर्स किया गया स्टाफ, विशेषज्ञों, नियमित चिकित्सा तथा पैरामेडिकल स्टाफ की कमी बताया।
2.	आपरेशन थिएटरों (आ.थि.) का प्रयोग न किया जाना	12 आ.थि. (10 मॉड्यूलर एवं 2 अर्ध-मॉड्यूलर) निर्मित किए गए थे, जिसके लिए अस्पताल ने मार्च 2015 में 12 आ.थि. टेबल (₹ 1.12 करोड़), तथा ₹ 6.78 करोड़ लागत के आ.थि. पेंडेंट्स तथा हैच बॉक्स की खरीद की।	विशेषज्ञ उपलब्ध न होने के कारण मार्च 2016 तक कोई सर्जरी नहीं की गयी थी। यद्यपि, अस्पताल ने सूचित किया (नवम्बर 2016) कि तीन विशेषज्ञों (गैस्ट्रो, जीआईसर्जरी, कॉर्डियों) के लिए 20 संकाय के साथ 55 रेजीडेंट डॉक्टर थे तथा तीन आ.थि. चलने लगी हैं।
3.	पैथोलॉजिकल जांचों के लिए उपकरण की गैर-उपलब्धता	19 प्रकार की जांचों के लिए संकाय जैव रसायन विज्ञान से संबंधित थे, पांच पैथोलॉजिकल जांच तथा दो माइक्रो बायोलॉजी जांच रा.गां.सु.स्पे.अ. में उपलब्ध नहीं थी, यद्यपि निधि की कोई रुकावट नहीं थी। क्योंकि 2014-15 वर्ष के लिए रा.गां.सु.स्पे.अ.के वित्त लेखे से ₹ 109.67 करोड़ का अव्ययित शेष होने का पता चला।	अनिवार्य उपकरण के अभाव के कारण जांच की सुविधा उपलब्ध नहीं थी। यद्यपि इन अनिवार्य उपकरणों की कीमत (केवल 2.91 करोड़) कम थी। अस्पताल ने सूचित किया (नवम्बर 2016) कि रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा उपकरण का निविदाकरण रोका गया था।

रा.गां.सु.स्पे.अ. ने अस्पताल की सुविधाओं को पूर्ण रूप से ही क्रियाशील करने में प्रमुख रूप से डॉक्टरों व स्टाफ की गैर-उपलब्धता को बाधक ठहराया क्योंकि सोसाइटी के गठन के समय मात्र 54 पद ही संस्वीकृत थे। 250 अंतरंग रोगी बिस्तर के लिए कार्यान्वयन के पहले चरण के लिए आवश्यक 882 अन्य पद नवम्बर 2015 में संस्वीकृत हुए।

2.3.4.5 जनकपुरी में सुपरस्पेशियलिटी अस्पताल का कम-प्रयोग

जनकपुरी सुपरस्पेशियलिटी अस्पताल का ₹ 71.95 करोड़ की लागत से मार्च 2007 में निर्माण कार्य पूरा हुआ। यद्यपि 44,475 वर्ग मी. के कुल निर्मित क्षेत्र के साथ अस्पताल के उद्घाटन के पश्चात् भी ओ.पं.वि. तथा प्रयोगशाला जैसी सेवाओं के लिए केवल 16,236.46 वर्ग मी. (36.9 प्रतिशत) क्षेत्र का ही प्रयोग किया जा रहा था तथा 28,238.19 वर्ग मी. का निर्मित क्षेत्र खाली पड़ा था (अगस्त 2016)। पांच मंजिला अस्पताल में कम प्रयोग की गई सेवाओं/कमियों की स्थिति की तालिका 2.3.5 में चर्चा की गई है:

तालिका 2.3.5: कम प्रयोग की गई सेवाओं/कमियों की स्थिति

क्र.सं.	कमियां	कमियों के ब्यौरे
1.	गैर-क्रियाशील सेवाएं	ज.सु.स्पे.अ. ने फरवरी 2015 से 26 बिस्तर के साथ आन्तरिक रोगी विभाग (आ.रो.वि.) की सेवाएं शुरू की, परन्तु आ.रो.वि. रोगियों के लिए आहार संबंधी सेवाएं शुरू नहीं की गई थी। अगस्त 2016 तक ज.सु.स्पे.अ. द्वारा कोई आकस्मिक सेवाएं प्रदान नहीं की गई थी। न तो आ.थि./आई.सी.यू. सेवाएं और न ही केन्द्रीय स्टेराइल सेवा विभाग (के.स्टे.से.वि.) शुरू किए गए थे।
2.	एम.आर.आई. मशीन की गैर-उपलब्धता	ज.सु.स्पे.अ. में नॉन-इन्वेसिव कॉर्डियोलॉजी, न्यूरोलॉजी, नेफरोलॉजी, गेस्ट्रोएन्ट्रोलॉजी तथा जांच सुविधाएं जैसे इलेक्ट्रोकार्डियोग्राफी, ई.एम.जी, हॉल्टर, टी.एम.टी, एम.सी.वी, अन्य खून जांच सुविधाएं तथा एक डिजिटल एक्स-रे वेंचर हैं, परन्तु उसमें एम.आर.आई सुविधा नहीं है। एम.आर.आई. मशीनें तथा एक अतिरिक्त डिजिटल एक्स-रे वेंचर खरीदने का अनुरोध जनवरी 2014 में एच.एल.एल. को किया गया था, जिसने निविदा दस्तावेज को अन्तिम रूप दिया तथा मार्च 2015 में अनुमोदनार्थ रा.रा.क्षे.दि.स. को प्रस्तुत किया। यद्यपि, तीन वर्ष बीतने के बावजूद मशीनें नवम्बर 2016 तक प्रतीक्षित थी।
3.	ब्लड बैंक की स्थापना नहीं की गई	3000 वर्ग फुट का एक क्षेत्र ब्लड बैंक के लिए बेसमेंट में चिन्हित किया गया था (अगस्त 2013) तथा उसे राज्य रक्त आधान परिषद, रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा अनुमोदित कर दिया गया था। लो.नि.वि. को नवम्बर 2013, मार्च एवं जुलाई 2014 में ₹ 1.15 करोड़ (ब्लड बैंक के विकास हेतु ₹ 73.26 लाख, इलेक्ट्रिकल कार्य के लिए ₹ 22 लाख तथा वाटर कूलड केसल यूनिटों के लिए ₹ 19.29 लाख) संस्वीकृत किए गए थे। तथापि, अगस्त 2016 तक ब्लड बैंक चालू नहीं हुआ था।
4.	गैर-क्रियाशील दिल्ली राज्य कैंसर संस्थान, जनकपुरी	ऑनकोलॉजी सेवाओं के लिए एक पृथक दो मंजिला इमारत मार्च 2007 में बनाई गई थी। जुलाई 2008 में, रा.रा.क्षे.दि.स. ने दिल्ली राज्य कैंसर संस्थान (दि.रा.कैं.सं.) द्वारा इस भवन को कब्जे में लेने की संभावना पर विचार का निर्णय लिया; परन्तु उसे इस मामले पर निर्णय लेने में चार वर्ष और लग गए तथा ओ.पं.वि. तथा रेडियो थेरेपी ब्लॉक जून 2012 में दि.रा.कैं.सं. को सौंपे गए थे। कैंसर रोगियों के लिए 50 बिस्तर के एक सामान्य वार्ड की स्थापना के लिए अगस्त 2012 में दि.रा.कैं.सं. को मुख्य भवन के प्रथम तल पर एक और विंग सौंपा गया था और इस प्रकार, दि.रा.कैं.सं. ने मार्च 2013 में ओ.पं.वि. सेवाएं शुरू करने के लिए कई अनिवार्य परिवर्तन/नवीकरण किए। यद्यपि भवन छः वर्षों तक अप्रयुक्त रहा। चिकित्सा उपकरण की अधिप्राप्ति हेतु निविदाओं को 2014-15 में अन्तिम रूप दिया गया था, परन्तु स्वास्थ्य विभाग से अनुमोदन नवम्बर 2016 तक प्रतीक्षित था।

ज.सु.स्पे.अ. ने कहा (नवम्बर 2016) कि आ.रो.वि., आकस्मिकता, दुर्घटना तथा सर्जिकल सेवाएं संकाय विशेषज्ञों की गैर-उपलब्धता के कारण शुरू नहीं हो सकी। प्रशिक्षित ब्लड बैंक स्टाफ तथा चिकित्सा अधिकारी की गैर-उपलब्धता के कारण ब्लड बैंक सेवाओं को चालू करने में विलंब हुआ।

इसके अतिरिक्त, 2013-15 के दौरान, दि.रा.कैं.सं. ने 50 बिस्तर के वार्ड के आंशिक परिवर्तन एवं उन्नयन पर ₹ 2.13 करोड़ का तथा आंकोलॉजी भवन के नवीनीकरण/परिवर्तन पर ₹ 2.55 करोड़ का व्यय किया। यद्यपि, संस्वीकृत पदों की गैर-उपलब्धता के कारण वार्ड सेवाएं चालू नहीं की जा सकी। प्रशासकीय विभाग ने स्वा.प.क.वि. को मार्च 2015 में विभिन्न श्रेणियों के 334 पदों के सृजन की सिफारिश की। यद्यपि, अगस्त 2016 तक उनका अनुमोदन प्रतीक्षित था।

2.3.4.6 गोविंद बल्लभ पंत अस्पताल में मॉड्यूलर आ.थि. का कम प्रयोग

गोविन्द बल्लभ पन्त अस्पताल (गो.ब.पं.अ.) ने ₹ 6.14 करोड़ की निविदित लागत पर मार्च 2007 में एक फर्म को छः न्यूरोसर्जरी आ.थि., साफ कमरों तथा सहायता क्षेत्रों, आई.सी.यू. तथा स्टाफ आवास के निर्माण हेतु एक करार सौंपा। ठेकेदार को 180 दिनों के अन्दर कार्य

को पूरा करना था तथा शुरू के पांच वर्षों के लिए व्यापक वारंटी तथा अगले पांच वर्षों के लिए निःशुल्क वार्षिक अनुरक्षण संविदा (वा.अ.सं.) प्रदान करनी थी। कार्य मार्च 2010 में 30 दिन की देरी से पूरा हुआ था। सी.एम.सी. अप्रैल 2010 से और वा.अ.सं. अप्रैल 2015 से आरंभ था।

इसी प्रकार, गो.ब.पं.अ. ने ₹ 2.95 करोड़ की निविदित लागत पर सितम्बर 2008 में गुर्दे के ऑपरेशन हेतु चार मॉड्यूलर आ.थि. के निर्माण हेतु इन्हीं शर्तों पर उपरोक्त फर्म को एक अन्य करार सौंपा, जिसे 180 दिनों में पूरा किया जाना था। कार्य स्थल ठेकेदार को मार्च 2009 में सौंपा गया और यह निर्माण कार्य 30 माह की देरी के बाद मार्च 2012 में पूरा किया गया। इस मामले में, सी.एम.सी. की अवधि अप्रैल 2012 से और वा.अ.सं. अप्रैल 2017 से आरंभ हुआ।

दोनों समझौतों में यह प्रावधान था कि कमियां होने पर, उन्हें सुधारने के लिए ठेकेदार को बुलाया जाएगा और उसके उपस्थित न होने की स्थिति में विभाग खुले बाजार से मरम्मत कराएगा और घाटे/मुआवजे सहित इन मरम्मतों की लागत ठेकेदार से वसूल की जाएगी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अस्पताल ने एक तकनीकी लेखापरीक्षा आयोजित की (जुलाई 2012) जिससे आई.सी.यू. और आ.थि. स्थानों पर पानी के रिसाव, आ.थि. के कॉरीडोर और प्रवेश लॉबी में बहुत गर्मी और फर्श पर कंपनी महसूस होना जैसी कमियां इंगित की गईं। ये कमियां ठेकेदार को सूचित की गईं, यद्यपि वह इनको सुधार नहीं सका। करार का उपबंध जिसमें फर्म मरम्मत, घाटों, मुआवजे और क्षतिपूर्ति की वसूली का प्रावधान था, का प्रयोग करने के बजाय गो.ब.पं.अ. ने रोगी देखभाल व सुरक्षा को ध्यान में रखकर आ.थि. का रखरखाव लो.नि.वि. को सौंपने के लिए रा.रा.क्षे.दि.स. से अनुरोध किया (मई 2016)। लेकिन अगस्त 2016 तक कोई कार्रवाई नहीं हुई थी। अस्पताल ने बताया (दिसम्बर 2016) कि कम मरीजों के ऑपरेशन हुए क्योंकि तीन वर्षों (मार्च 2013 से नवम्बर 2016) में से ढाई वर्ष तक न्युरोसर्जरी विभाग काम नहीं कर रहा था। इस प्रकार, अस्पताल प्राधिकारियों द्वारा करार की शर्तों को न लागू करने या तीन वर्ष बीत जाने के बाद भी कमियां न सुधार पाने के कारण ₹ 8.23 करोड़ के व्यय के बावजूद न्युरोलॉजी और गैस्ट्रोइंटेस्टाइन सर्जरी के अंतर्गत मॉड्यूलर आ.थि. कम उपयोग में रहे जिससे रोगी इन सुविधाओं से वंचित रहे।

2.3.4.7 डिस्पेंसरी की भूमि का अन्य कार्य हेतु प्रयोग

अगस्त 2010 में दि.वि.प्रा. ने ₹ 35.25 लाख की लागत पर शकरपुर में एक डिस्पेंसरी भवन के निर्माण हेतु स्वा.से.नि. को 1,870 वर्ग.मी. भूमि आवंटित की। आवंटन पत्र में स्पष्ट रूप से कहा गया था कि आवंटित भूमि मात्र डिस्पेंसरी भवन के निर्माण हेतु प्रयोग की जाएगी और किसी भी अन्य प्रयोजन के लिए नहीं।

डिस्पेंसरी भवन का निर्माण कार्य जुलाई 2015 में ₹ 7.98 करोड़ की लागत पर पूर्ण हुआ। यद्यपि इस भवन में कोई डिस्पेंसरी नहीं खोली गई। इसके बजाय केंद्रीय प्रापण एजेंसी ने इस भवन के दो तल का उपयोग किया और बाकी तल पर स्वा.से.नि. के डेंगू सैल तथा सेंट्रलार्इज्ड एक्सिडेंट एंड ट्रामा सर्विसेज का कार्य चल रहा था। इस प्रकार, कुल

₹ 8.33 करोड़ (भूमि की लागत तथा भवन का निर्माण) की कुल लागत पर निर्मित भवन अपने अपेक्षित उद्देश्य के लिए प्रयोग में नहीं ली जा रही थी जो भूमि के आवंटन हेतु स्पष्ट शर्त थी जिसका उल्लंघन किया गया था।

2.3.5 मानव संसाधन प्रबंधन

2.3.5.1 डॉक्टरों, नर्सों तथा पैरामेडिकल स्टाफ की कमी

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि जहां तक सीनियर रेजिडेंट, जूनियर रेजिडेंट, पैरामेडिकल स्टाफ, स्टाफ नर्सों तथा तकनीकी स्टाफ का संबंध है, चयनित अस्पतालों में स्टाफ की अत्यधिक कमी थी। ज.सु.स्पे.अ., दि.च.ब.अ., रा.गां.सु.स्पे.अ., गु.ते.ब.अ. (डा.ए.मे. एवं मा.बा.स्वा. ब्लॉक) में यह कमी 15 से 91 प्रतिशत के बीच थी, जिसका अस्पतालों के कामकाज पर प्रभाव पड़ा (अनुलग्नक 2.3.4)। ज.सु.स्पे.अ. में, यद्यपि डाक्टरों, नर्सों तथा पैरामेडिकल स्टाफ के 361 पदों के सृजन हेतु अनुमोदन दे दिया गया था (अगस्त 2014), तथापि मार्च 2016 तक कोई पद नहीं भरा गया था। दि.च.ब.अ. में एक नेत्र विशेषज्ञ, दो औषधि विशेषज्ञों तथा 13 नर्सिंग सिस्टर के पद 31 मार्च 2016 तक खाली थे।

2.3.5.2 बलात्कार पीड़ितों के लिए वन स्टॉप सेन्टर (व.स्टॉ.से.)

रा.रा.क्षे.दि.स. ने बलात्कार के पीड़ितों को एक छत के नीचे बहुविध सुविधाएं तथा सेवाएं प्रदान करने के लिए वित्तीय वर्ष, 2014-15 के दौरान दिल्ली के 11 अस्पतालों में 'वन स्टॉप सेन्टर' (व.स्टॉ.से.) की स्थापना का निर्णय लिया। प्रस्तावित केन्द्रों को अस्पतालों में उपलब्ध सुविधाओं के अतिरिक्त पृथक अवसंरचना तथा स्टाफ के साथ कार्य करना अपेक्षित था। व.स्टॉ.से. के लिए मानक परिचालन क्रियाविधि (मा.प.क्रि.) पर दिसम्बर 2015 में स्वा.प.क.वि. की एक बैठक में निर्णय लिया गया कि प्रत्येक व.स्टॉ.से. में पांच काउंसलर, पांच सीनियर रेजिडेंट डॉक्टर, पांच स्टाफ नर्सों तथा पांच नर्सिंग अर्दली होने चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ये सेंटर बलात्कार मामलों के अतिरिक्त शारीरिक शोषण, चिकित्सा जांच, मेडिको लीगल केस (मे.ली.के.), आदि जैसे मामलों का संचालन भी कर रहे थे। यद्यपि, ला.ब.शा.अ. के लिए केवल नौ पद संस्वीकृत किये गये थे तथा अन्य अस्पतालों के लिए कोई भी पद संस्वीकृत नहीं था। चार अस्पतालों (लेखापरीक्षा नमूने का भाग) में सूचित किए गए मामलों के ब्यौरे तालिका 2.3.6. में दर्शाए गए हैं :

तालिका 2.3.6: 10 चयनित अस्पतालों में से चार व.स्टॉ.से. में सूचित मामले

क्र.सं.	अस्पताल	शुरू किए गए व.स्टॉ.से.	सूचित मामले	सेक्सुअल एसाल्ट के मामले%
1	बा.सा.अ.अ.	जुलाई 2015	737	353(48)
2	ला.बा.शा.अ.	मई 2015	800	348(44)
3	गु.ते.बा.अ.	सितम्बर 2014	2,151	384(18)
4	लो.ना.अ.	फरवरी 2015	924	134(15)
कुल			3,822	1,219(32)

लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि इन केन्द्रों में 3,822 मामले सूचित किए गए थे जिसमें अगस्त 2016 तक सैक्सुअल एसाल्ट के 1219 मामले (32 प्रतिशत) थे, फिर भी वहां व.स्टॉ.से. में किसी काउंसलर की तैनाती नहीं की गई थी जिसके अभाव में बलात्कार पीड़ितों को मानसिक रूप से सहायता दिए जाने के लिए व.स्टॉ.से. का मूलभूत उद्देश्य पूरी तरह से विफल रहा। लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि व.स्टॉ.से. के समुचित कामकाज के लिए स्टाफ की भर्ती पर स्पष्ट निदेशों के बावजूद, अस्पतालों ने अपेक्षित स्टाफ की भर्ती के लिए आरंभिक कदम नहीं उठाए गए।

बा.सा.अ.अ. तथा गु.ते.ब.अ. ने कहा (सितम्बर 2016) कि प्रसूति विज्ञान तथा स्त्री रोग विज्ञान (स्त्री.रो.वि.) विभाग का स्टाफ व.स्टॉ.से. की व्यवस्था कर रहा था तथा गै.स.सं. से काउंसलर बुलाए गए थे, जबकि ला.ब.शा.अ. ने कहा कि 11 अतिरिक्त पदों के लिए जनवरी 2016 में एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया था जो अगस्त 2016 तक संस्वीकृत नहीं हुआ था। लो.ना.अ. ने कहा (सितम्बर 2016) कि दिल्ली महिला आयोग के अधीन कार्यरत रेप क्राइसेस सैल से काउंसलर मांगे गए थे।

2.3.5.3 ओवरलोडेड फॉर्मेसी काउंटर

रा.रा.क्षे.दि.स. के अस्पतालों में मैनपॉवर के लिये मानक (2003) पर समिति रिपोर्ट के अनुसार, एक फार्मासिस्ट 180 रोगियों की सेवा कर सकता है। लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए गए अभिलेखों के अनुसार, 2010-16 के दौरान बा.सा.अ.अ., ला.बा.शा.अ., म.वा.अ., गु.ते.ब.अ. तथा लो.ना.अ. में प्रति-रोगी अनुपात 1:198 से 1:586 के बीच था, जो निर्धारित अनुपात से असाधारण रूप से अधिक था जैसाकि अनुलग्नक 2.3.5 में दर्शाया गया है। लेखापरीक्षा ने देखा कि रोगियों की भीड़ में वृद्धि के बावजूद, अस्पताल औषधियों के वितरण हेतु फॉर्मेसी काउंटर्स पर भारी भीड़ के मामले को पता लगाने में विफल रहा।

2.3.5.4 आहार विशेषज्ञ की कमी

दाखिल रोगियों की देखभाल करने के लिए औषधि तथा रोगोपचारकों सहित एक आहार-विशेषज्ञ महत्वपूर्ण होता है। स्वा.से.नि. द्वारा जारी किए गए आहार मानकीकृत अस्पतालों के लिए दिशानिर्देशों में रोगियों की आहार-संबंधी आवश्यकताओं के पर्यवेक्षण हेतु स्टाफ की मांग³⁸ का उल्लेख किया गया है। लेखापरीक्षा ने देखा कि गो.ब.पं.अ., बा.सा.अ.अ. तथा गु.ते.ब.अ. में मुख्य आहार विशेषज्ञ, वरिष्ठ आहार विशेषज्ञ, सहायक आहार विशेषज्ञ तथा पर्यवेक्षक का कोई पद संस्वीकृत नहीं किया गया था। इन सभी अस्पतालों में आवश्यकता के प्रति केवल एक आहार विशेषज्ञ ही था जो रोगियों को अपर्याप्त आहार संबंधी सेवाएं दे रहा था। दि.च.ब.अ. (200 बिस्तरों वाले) में भी मात्र एक सहायक आहार विशेषज्ञ का संस्वीकृत पद अगस्त 2016 तक खाली था।

2.3.5.5 रेडियोलोजिस्ट की कमी

तिबिया अस्पताल में अक्टूबर 2008 में एक अल्ट्रासाउंड मशीन लगाई गई थी, परन्तु

38 500 बिस्तरों के लिए (बा.सा.अ. अस्पताल): 01 वरिष्ठ आहार विशेषज्ञ, 01 आहार विशेषज्ञ, 04 सहायक आहार विशेषज्ञ तथा 02 पर्यवेक्षक तथा 750 बिस्तरों के लिए (ग.ब.प.अ. तथा गु.ते.ब.अ.): 01 मुख्य आहार विशेषज्ञ, 01 वरिष्ठ आहार विशेषज्ञ, 01 आहार विशेषज्ञ, 06 सहायक आहार विशेषज्ञ तथा 02 पर्यवेक्षक

रेडियोलोजिस्ट की गैर-उपलब्धता के कारण दिसम्बर 2012 के पश्चात् कोई अल्ट्रासाउंड नहीं किया गया था और रोगी अन्य अस्पतालों को भेजे जा रहे थे।

2.3.5.6 फोरेंसिक औषधियां/शवगृहों में अपर्याप्त स्टाफ

लेखापरीक्षा ने देखा कि गु.ते.ब.अ. के शवगृह यूनिट में 45 पदों का अपेक्षित स्टाफ नहीं था, यद्यपि विगत सात वर्षों के दौरान 12,106 शव-परीक्षण किए गए थे। ला.ब.शा.अ. ने प्रशासनिक सुधार विभाग (प्र.सु.) को शवगृह के लिए 19 पदों की मांग प्रस्तुत की थी (जनवरी 2015)। तथापि अगस्त 2016 तक किसी पद का सृजन नहीं किया गया था।

शवगृहों में चिकित्सा उपकरण तथा मानव संसाधन के लिए अस्पताल-वार आवश्यकता निर्धारण/अन्तर विश्लेषण पर चर्चा के लिए अस्पताल की फोरेंसिक औषधियों के विभागाध्यक्षों के साथ हुई बैठक (जनवरी 2015) में अस्पतालों द्वारा किए गए शव-परीक्षणों की संख्या के अनुसार स्टाफ की तैनाती की सिफारिश की गई। बैठक में अपेक्षित पदों के सृजन तथा वर्तमान में खाली पदों के प्रति स्टाफ की भर्ती में तेजी लाने की भी सिफारिश की गई थी। यद्यपि चयनित अस्पतालों के इस अनुरोध पर रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

2.3.6 आंतरिक नियंत्रण तंत्र

आन्तरिक नियंत्रण एक प्रबंधन उपकरण है जिसका प्रयोग यह आश्वासन प्रदान करने के लिए किया जाता है कि संगठन के उद्देश्य योजना के अनुसार प्राप्त किए जा रहे हैं। यद्यपि, यह देखा गया था कि स्वा.से.नि. तथा अस्पतालों में आंतरिक नियंत्रण कमजोर था जैसाकि पिछले पैराग्राफों में उजागर त्रुटियों तथा कमियों से स्पष्ट है।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि कार्यान्वयन एजेंसियों (लो.नि.वि., रा.भ.नि.नि., दि.रा.औ.अ.वि.नि.) को कार्य सौंपने के पश्चात् इन परियोजनाओं की मॉनीटरिंग के लिए कार्यान्वयन एजेंसियों तथा स्वा.से.नि. के बीच समन्वय का अभाव था। स्वा.से.नि./अस्पतालों द्वारा जारी प्रशासनिक अनुमोदन तथा व्यय संस्वीकृति की शर्तों के अनुसार कार्यान्वयन एजेंसियों के कार्य की प्रगति तथा परियोजनाओं पर व्यय के बारे में ग्राहक विभाग को नियमित रूप से सूचित करना चाहिए। यह देखा गया था कि पांच चयनित अस्पतालों ने चिकित्सा सुविधाओं के उन्नयन तथा अनुरक्षण के लिए लो.नि.वि. को 2010-2016 के दौरान कुल ₹ 112.22 करोड़ की संस्वीकृतियां जारी की थी। यद्यपि, स्वा.से.नि./अस्पतालों ने चल रहे कार्यों की भौतिक तथा वित्तीय स्थिति को ध्यान में नहीं रखा, जो कि खराब आंतरिक नियंत्रण तथा मानीटरिंग तन्त्र को दर्शाता था।

2.3.7 निष्कर्ष

इस प्रकार, रा.रा.क्षे. दिल्ली में स्वास्थ्य सुविधाओं के उन्नयन हेतु योजनाएं तथा परियोजनाएं खराब नियोजन तथा कार्यान्वयन से प्रभावित थी जिससे परियोजनाओं के फलित होने में देरी हुई और जरूरतमंद रोगियों को अपेक्षित लाभों से वंचित होना पड़ा। 2007-16 के दौरान स्वास्थ्य सेवा निदेशालय (स्वा.से.नि.) से 30 नियोजित परियोजनाओं के लिए

₹ 14.26 करोड़ की लागत पर 77,558.65 वर्ग मी. भूमि का अधिग्रहण किया और इसके अलावा चारदीवारी और बाड़ लगाने पर ₹ 3.28 करोड़ का व्यय किया लेकिन इनमें से कोई भी परियोजना आरंभ नहीं हो सकी। नई चिकित्सा सुविधाओं और अस्पतालों की अन्य 11 परियोजनाओं पर कोई खास प्रगति नहीं हो सकी जबकि स्वा.से.नि. ने इनपर भूमि की लागत और चारदीवारी पर ₹ 17.06 करोड़ का व्यय किया था। विद्यमान अस्पतालों में विस्तार और उन्नयन परियोजनाओं का पूर्ण उपयोग विभिन्न संबंधित गतिविधियों में समन्वय व उचित क्रम व्यवस्था की कमी के कारण नहीं हो सका जिसमें आवश्यक चिकित्सा स्टाफ उपलब्ध कराने में असफलता भी शामिल है।

2.3.8 सिफारिशें

लेखापरीक्षा प्राप्तियों के संबंध में, सरकार:

- भूमि के प्रापण के समय पूर्ण सतर्कता के साथ परियोजना नियोजन व कार्यान्वयन को सुदृढ़ करे जिससे यह सुनिश्चित हो कि प्राप्त की जा रही भूमि वास्तव में उपलब्ध है और अपेक्षित चिकित्सा सेवा हेतु उपयुक्त है;
- विभिन्न एजेंसियों के साथ समन्वय तथा चिकित्सा सुविधाओं के सृजन हेतु नियोजित क्रियाकलापों के समकालिकता हेतु विभाग में एक पूर्ण रूप से पृथक समर्पित विंग का सृजन करे; तथा
- तकनीकी स्टाफ सहित डॉक्टर/पैरा मेडिकल स्टाफ/सहायक स्टाफ के संस्वीकृत पदों को भरकर उन्नत/नए चिकित्सा स्टाफ का इष्टतम उपयोग सुनिश्चित करें।

श्रम विभाग

2.4 श्रम विभाग द्वारा उद्योगों में श्रम तथा सुरक्षा कानूनों का कार्यान्वयन

उद्योगों में श्रम कानूनों तथा सुरक्षा उपायों को लागू करने में विभाग के निष्पादन का आकलन करने की दृष्टि से 2011-16 की अवधि को कवर करते हुए एक निष्पादन लेखापरीक्षा मई 2016 से सितंबर 2016 तक की गई। लेखापरीक्षा में प्रकट किया गया कि अधिनियमों के प्रावधानों के कर्मठ अनुपालन तथा प्रवर्तन के अभाव ने औद्योगिक विवादों के शीघ्र तथा उचित समाधान को सुनिश्चित करने तथा सुरक्षा तथा स्वास्थ्य मानदंडों की शर्तों में श्रमिकों के यथार्थ हितों की रक्षा तथा शोषण से उनकी रक्षा के मूल उद्देश्य की प्राप्ति का कोई आश्वासन नहीं दिया। कुछ महत्वपूर्ण प्राप्तियों का सार नीचे दिया गया है:

मुख्य बिन्दु

- औद्योगिक विवादों के लिए समाधान एवं विवाद सुधार तंत्र न तो पूरी तरह से गठित किया गया न ही सक्रिय था। निर्माण कार्य समितियां नहीं बनाई गई थीं।
(पैराग्राफ 2.4.3.1)
- समाधान अधिकारियों द्वारा समाधान प्रक्रियाओं को आरंभ करने में एक से 121 दिन की रेंज में विलंब था तथा 891 मामलों में समाधान प्रक्रियाओं को पूरा करने में भी 14 दिन की निर्धारित अवधि से अधिक विलंब था।
(पैराग्राफ 2.4.3.2(क))
- अधिनिर्णयों के प्रकाशन तथा कार्यान्वयन में विलंब थे। 45 प्रतिशत अधिनिर्णय तीन महीने से छः महीने से अधिक तक के विलंब से प्रकाशित किए गए।
(पैराग्राफ 2.4.3.3(घ))
- अधिनिर्णयों का प्रवर्तन तथा श्रमिकों के नियोक्ताओं से बकायों की वसूली अपर्याप्त थी। 2011-16 (अप्रैल) के दौरान जारी कुल ₹ 36.32 करोड़ के 1245 वसूली प्रमाणपत्रों में से 379 मामलों में ₹ 4.46 करोड़ की वसूलियां लंबित थीं।
(पैराग्राफ 2.4.3.3 (च))
- विभाग ने संगठनों/ठेकेदारों का आवधिक सत्यापन पूरा नहीं किया जिससे यह सुनिश्चित हो सके कि वे पंजीकृत थे तथा उनके पास संविदा श्रम अधिनियम के अंतर्गत आवश्यक लाइसेंस थे। निरीक्षण योजनाबद्ध तरीके से नहीं किए गए तथा संविदा श्रम के शोषण की रोकथाम सुनिश्चित करने हेतु निरीक्षण प्रतिवेदनों पर अनुपालना कार्रवाई पर्याप्त नहीं थी।
(पैराग्राफ 2.4.4.1)

- 55 में से 54 मामलों में फैक्ट्री लाइसेंस यह सुनिश्चित किए बिना प्रदान किए गए कि क्या फैक्ट्रियों ने स्वास्थ्य तथा सुरक्षा नीति तैयार की थी।

(पैराग्राफ 2.4.7.4)

- भवनों के निर्माण में उपकरण मामलों का निर्धारण सभी लागत घटकों पर विचार किए बिना किया गया। कुल ₹ 1.53 करोड़ का उपकरण एवं उस पर ब्याज का कम उद्ग्रहण तथा एकत्रण हुआ था।

(पैराग्राफ 2.4.8(ख))

2.4.1 प्रस्तावना

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार का श्रम विभाग (विभाग) नियोक्ताओं तथा श्रमिकों के बीच औद्योगिक शान्ति एवं सौहार्द बनाए रखने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करता है जिससे आगे लम्बे समय तक आर्थिक समृद्धि होती है तथा रोजगार उत्पन्न होते हैं। विभाग का उद्देश्य दिल्ली के राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में नियोक्ताओं तथा श्रमिकों के बीच निवारक उपायों, समझौताकारी प्रयास, अधिनिर्णयन तथा दण्ड कार्रवाई और श्रमिकों के लिए कल्याण गतिविधियों की वृद्धि के द्वारा औद्योगिक तथा वाणिज्यिक गतिविधियों को प्रोन्नत करना होता है। इसे राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार (रा.रा.क्षे.दि.स.) सहित केन्द्र और राज्यों दोनों के द्वारा प्रवर्तित 21 केन्द्रीय अधिनियमों के प्रावधानों तथा रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा प्रवर्तित 17 केन्द्रीय और स्थानीय अधिनियमों के माध्यम से किया जाता है (अनुलग्नक 2.4.1)। श्रमिकों तथा प्रबंधन के बीच विवादों को समाधान प्रक्रिया के जरिए तथा श्रम न्यायालय और औद्योगिक अधिकरण द्वारा निपटाया जाता है।

2.4.1.1 संगठनात्मक ढांचा

विभाग को प्रशासनिक उद्देश्यों के लिए क्षेत्रीय आधार पर नौ जिलों में संगठित किया गया है, प्रत्येक का अध्यक्ष संयुक्त/उप-श्रम आयुक्त होता है जिसकी सहायता सहायक श्रम आयुक्तों तथा श्रम अधिकारियों द्वारा की जाती है। उद्योगों में सुरक्षा से संबंधित कानूनों को फैक्ट्रियों के निरीक्षण-वर्ग, बॉयलर्स के निरीक्षण-वर्ग तथा विद्युत निरीक्षण वर्ग की सहायता से औद्योगिक सुरक्षा एवं स्वास्थ्य निदेशालय (औ.सु.स्वा.नि.) द्वारा लागू किया जाता है। ये निरीक्षण-वर्ग विभिन्न अधिनियमों (फैक्ट्री अधिनियम 1948, इंडियन बॉयलर्स अधिनियम 1923, बॉम्बे लिफ्टस अधिनियम 1939, सिनेमाटोग्राफी अधिनियम 1952 तथा इलेक्ट्रीसिटी अधिनियम 2003) के अंतर्गत लाइसेंसों को जारी तथा नवीकरण करते हैं।

2.4.1.2 लेखापरीक्षा कार्य क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

दो अधिनियमों (औद्योगिक विवाद अधिनियम 1947 तथा संविदा श्रम (वि. एवं उ.) अधिनियम 1970) के कार्यान्वयन पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा को रा.रा.क्षे.दि.स. से संबंधित मार्च 2007 को समाप्त वर्ष के लिए नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में दर्शाया गया। न तो सरकार ने विस्तृत एक्शन टेकन नोट (ए.टी.एन.) प्रस्तुत किया न ही लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) ने अक्टूबर 2016 तक निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की चर्चा की। अतः लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में प्रदर्शित बहुत से मामले बिना चर्चा के रह गए जैसे कार्य

समितियों, समाधान बोर्डों तथा जांच न्यायालयों की स्थापना तथा कार्य, औद्योगिक विवाद, अधिनियम 1947 के अंतर्गत समाधान प्रक्रियाओं का संचालन तथा अपंजीकृत संस्थापनों और संविदा श्रम (विनियमन एवं उन्मूलन) अधिनियम 1970 के अंतर्गत लाइसेंस रहित ठेकेदारों को नियत करने हेतु तंत्र।

उद्योगों तथा कार्य स्थलों में श्रम कानूनों तथा सुरक्षा उपायों को लागू करने में विभाग के निष्पादन का निर्धारण करने की दृष्टि से 2011-16 की अवधि को कवर करते हुए चार अधिनियमों अर्थात् औद्योगिक विवाद अधिनियम, 1947, न्यूनतम मजदूरी अधिनियम 1948, भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक उपकरण अधिनियम, 1996 तथा संविदा श्रम (वि. एवं उ.) अधिनियम 1970 के कार्यान्वयन से संबंधित एक निष्पादन लेखापरीक्षा मई 2016 से सितंबर 2016 तक की गई। अभिलेखों की जांच सचिव-सह-आयुक्त (श्रम) के कार्यालय और लेखापरीक्षा अवधि के दौरान प्राप्त मामलों और शिकायतों की अधिकतम संख्या के आधार पर चुने गए तीन जिला कार्यालयों में की गई। इसके अतिरिक्त रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा प्रवर्तित दो केन्द्रीय अधिनियमों (फैक्ट्री अधिनियम, 1948 तथा कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम, 1923) के अंतर्गत सुरक्षा उपायों तथा लाइसेंसों के प्रचालन एवं नवीकरण की प्रक्रिया की जांच भी श्रम आयुक्त कार्यालय तथा औ.सु.स्वा.नि. में की गई।

एक प्रवेश सम्मेलन 26 मई 2016 को सचिव-सह-श्रम आयुक्त के साथ लेखापरीक्षा उद्देश्यों, कार्य क्षेत्र तथा कार्यप्रणाली की चर्चा करने हेतु किया गया। समापन सम्मेलन 29 सितंबर 2016 को लेखापरीक्षा प्राप्तियों पर विचार विमर्श करने के लिए किया गया। सरकार से प्राप्त उत्तर प्रतिवेदन में उचित रूप से सम्मिलित किये गये हैं।

2.4.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस लेखापरीक्षा का मुख्य उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि क्या:

- विभाग श्रमिकों को श्रम कानूनों के विभिन्न प्रावधानों के अंतर्गत प्रदत्त निवारक, समझौताकारी, अधिनिर्णय तथा दण्ड कार्रवाई के माध्यम से सुरक्षा उपाय प्रदान करने में समर्थ था, तथा
- विभाग उद्योगों में सुरक्षा उपायों से संबंधित सांविधिक नियमों को लागू करने में समर्थ था।

2.4.1.4 लेखापरीक्षा मानदंड

विभाग के निष्पादन का निर्धारण करने के लिए निम्नलिखित मानदंड लागू किये गये:

- चयनित छः अधिनियमों³⁹ के प्रावधान तथा उनके अंतर्गत बनाए गए नियम;
- न्यायालयों द्वारा जारी आदेश; तथा
- विभाग द्वारा जारी अधिसूचनाएं, आदेश तथा परिपत्र।

39 (i) औद्योगिक विवाद अधिनियम, 1947, (ii) संविदा श्रम (वि. एवं उ.) अधिनियम, 1970, (iii) न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948, (iv) कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम, 1923 (v) फैक्ट्री अधिनियम, 1948 तथा (vi) भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण उपकरण अधिनियम, 1996

लेखापरीक्षा प्राप्तियां

2.4.2 उपयुक्त आंकड़ों का अभाव

यह सुनिश्चित करने के विचार से कि विभिन्न श्रम कानूनों⁴⁰ के अंतर्गत प्रत्याभूत श्रमिकों के यथार्थ हित तथा हक सुरक्षित हैं, विभाग को संगठित और असंगठित दोनों क्षेत्रों में संस्थापनों, दुकानों तथा फैक्ट्रियों की संख्या के व्यापक आंकड़े रखने चाहिए जिसमें उनके द्वारा नियुक्त श्रमिकों की संख्या शामिल है जो संविदा श्रम (वि. एवं उ.) अधिनियम, 1970, न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948 तथा फैक्ट्री अधिनियम, 1948 के अंतर्गत कवर होते हैं। यद्यपि विभाग ने उन संस्थापनों, फैक्ट्रियों तथा दुकानों जिन्हें विभिन्न श्रम अधिनियमों के अंतर्गत पंजीकृत कराना आवश्यक है, के आंकड़ों के साथ ऐसे आंकड़े एकत्र करने के लिए किसी तंत्र को संस्थागत नहीं किया। ऐसे आंकड़ों के अभाव में विभाग ने आवधिक निरीक्षण करने के लिए न तो व्यापक कार्रवाई योजना तैयार की, न ही वार्षिक लक्ष्य नियत किए जो विभिन्न अधिनियमों के अंतर्गत बताए गए श्रमिकों के यथार्थ हितों, कल्याण तथा सुरक्षा को सुनिश्चित करने की दिशा में इसके प्रयासों को आसान बना देता।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि फैक्ट्री अधिनियम, 1948 तथा दिल्ली दुकान एवं संस्थापना अधिनियम, 1954 के अंतर्गत क्रमशः 12370 फैक्ट्रियां तथा 3,59,100 दुकानें/संस्थापन पंजीकृत की गई हैं तथा किसी भी अधिनियम के अंतर्गत सर्वेक्षण करने हेतु कोई प्रावधान नहीं है। तथ्य यह है कि विभाग के पास यह निश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था कि क्या दिल्ली में सभी दुकानें, उद्योग तथा संस्थापन पंजीकृत हो गये हैं जो विभिन्न अधिनियमों के अंतर्गत आवश्यक था और यह सुनिश्चित करना कि श्रमिकों के अधिकार श्रम कानूनों के अंतर्गत सुरक्षित हैं।

2.4.3 औद्योगिक विवाद अधिनियम, 1947

औद्योगिक विवाद अधिनियम, 1947 संसद द्वारा औद्योगिक विवादों⁴¹ की जांच तथा निपटान हेतु तंत्र तथा मंच प्रदान करने के लिए बनाया गया। अधिनियम 01 अप्रैल 1947 से लागू किया गया। अधिनियम का प्राथमिक उद्देश्य औद्योगिक विवादों को सामूहिक सौदाकारी, मध्यस्थता तथा समाधान, विवाचन एवं अधिनिर्णय के जरिए मैत्रीपूर्ण तथा शांतिपूर्ण तरीके से शीघ्र निपटान करना है ताकि औद्योगिक शांति एवं सौहार्द बना रहे। इसके उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए अधिनियम कार्य समितियों, समाधान अधिकारियों तथा समाधान बोर्डों की स्थापना को बताता है। लेखापरीक्षा मूल्यांकन ने दर्शाया कि श्रम न्यायालयों/औद्योगिक ट्रिब्यूनलों को मामलों के निपटान और संप्रेषण में अत्यधिक विलंब, अधिनिर्णयों के प्रकाशन में विलंब तथा अधिनिर्णयों के कार्यान्वयन को देखने के लिए अप्रभावी तंत्र था जैसाकि आगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

40 जैसाकि औद्योगिक विवाद अधिनियम, 1947 के सेक्शन 4; संविदा श्रम (वि.ए.उ.) अधिनियम, 1970 के सेक्शन 16 से 19; न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948 के सेक्शन 3; कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम, 1923 के सेक्शन 3 तथा फैक्ट्री अधिनियम, 1948 के अध्याय III, IV व V में उल्लिखित था।

41 औद्योगिक विवाद का अर्थ नियोक्ताओं तथा नियोक्ताओं के बीच अथवा नियोक्ताओं तथा श्रमिकों के बीच अथवा श्रमिकों तथा श्रमिकों के बीच कोई विवाद अथवा मतभेद है जो किसी व्यक्ति के रोजगार अथवा बेरोजगार अथवा रोजगार की शर्तों अथवा श्रम की शर्तों के साथ जुड़ा होता है।

2.4.3.1 कार्य समिति के गठन की जांच हेतु तंत्र का अभाव

औद्योगिक विवाद अधिनियम के सेक्शन 3 के अनुसार एक औद्योगिक संस्थापन में, जिसमें 100 अथवा अधिक श्रमिक नियुक्त हैं अथवा पिछले 12 महीनों में किसी दिन नियुक्त किए गए हैं, सरकार द्वारा सामान्य अथवा विशेष आदेश द्वारा नियोक्ता को संस्थापन में मित्रता को सुरक्षित एवं संरक्षित करने तथा अच्छे औद्योगिक संबंधों के लिए प्रोन्नत उपाय हेतु निर्माण कार्य समिति गठित करना आवश्यक किया जाएगा।

यद्यपि, सरकार ने इस जांच के लिए कोई तंत्र विकसित नहीं किया है कि क्या 100 अथवा उससे अधिक कर्मचारी रखने वाले सभी उद्योगों ने निर्माण समितियां गठित की थीं। इसलिए लेखापरीक्षा में अधिप्रमाणित नहीं हो सका कि क्या अधिनियम का यह विशेष सेक्शन सभी श्रमिकों को कवर करते हुए कार्यान्वित किया गया है। इसके अतिरिक्त नियुक्त श्रमिकों की संख्या के साथ उद्योगों/संस्थापनों की संख्या के बारे में किसी आंकड़े के अभाव में लेखापरीक्षा उन श्रमिकों की संख्या का निर्धारण करने में भी समर्थ नहीं थी जिनके हित कार्य समितियों के गैर-निर्माण के कारण जोखिम में पड़े हुए हैं।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि निरीक्षकों की सीमित संख्या के साथ प्रत्येक संस्थापन की जांच करना संभव नहीं था और कहा कि श्रमिक संघ श्रमिकों के हितों के समर्थन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं तथा कार्य समितियों की अधिक महत्ता नहीं है। तथ्य यह है कि जिस उद्देश्य के लिए ये समितियां बनाई गई थी, पूरा नहीं हुआ।

2.4.3.2 समाधान प्रक्रियाएं

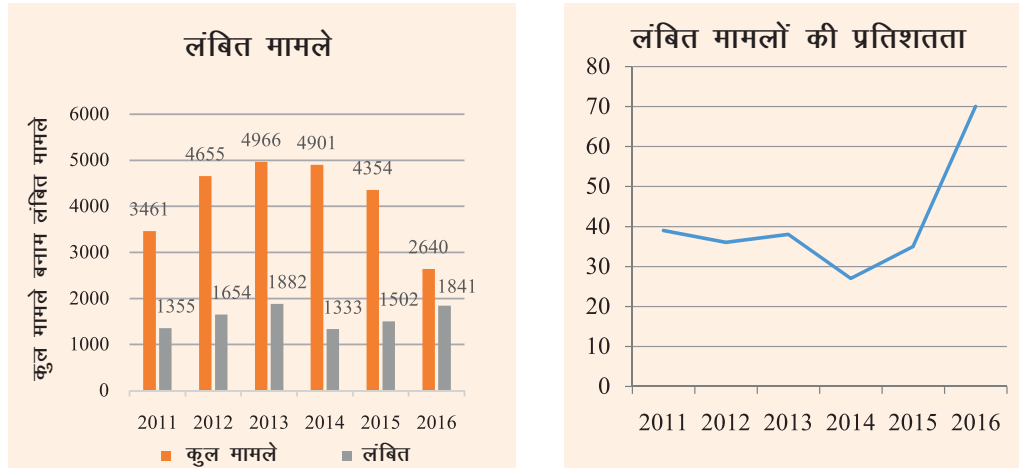
अधिनियम का सेक्शन 4 सरकार को समाधान अधिकारियों को नियुक्त करने का प्राधिकार देता है जिसे मध्यस्थता के कार्य के साथ श्रमिकों तथा प्रबंधन के बीच औद्योगिक विवादों के निपटान का कार्य दिया जाता है।

(क) समाधान प्रक्रियाओं में विलंब: अधिनियम के सेक्शन 12 में निर्धारित है कि जहां कहीं कोई औद्योगिक विवाद होता है अथवा आशंका होती है, समाधान अधिकारी बिना विलंब के निपटान करने के उद्देश्य से समाधान प्रक्रियाएं करेगा। यदि कोई निपटान नहीं किया जाता तो इस सेक्शन के अंतर्गत एक प्रतिवेदन समाधान प्रक्रियाएं आरंभ करने के 14 दिन के भीतर अथवा अल्पतम अवधि के भीतर जो भी सरकार द्वारा नियत की जाती है, प्रस्तुत किया जाना है। यद्यपि इस संबंध में निम्नलिखित कमियां देखी गईं।

(i) प्रक्रिया का आरंभ: अधिनियम समाधान प्रक्रियाओं को आरंभ करने के लिए कोई समय सीमा निर्धारित नहीं करता है तथा विभाग ने भी इस उद्देश्य के लिए कोई समय सीमा नियत नहीं की। मामलों की नमूना जांच में दर्शाया गया कि समाधान अधिकारियों ने 2011-16 के दौरान समाधान प्रक्रियाएं आरंभ करने के लिए विवादित मामलों की प्राप्ति की तिथि से एक से 121 दिन लिए।

(ii) प्रक्रियाओं का समापन: नमूना जांच किए गए 948 मामलों में से 891 मामलों में (94 प्रतिशत) समाधान प्रक्रियाओं के समापन में 14 दिन की निर्धारित अवधि से अधिक विलंब था। इनमें से 158 मामलों में 45 दिन तक, 214 मामलों में 46 से 90 दिन तक 519

मामलों में 90 दिन से अधिक विलंब था। समाधान प्रक्रियाओं के आरंभ तथा समापन में विलंब के परिणामस्वरूप जनवरी 2011 से अप्रैल 2016 तक 27 से 70 प्रतिशत मामले लंबित थे। जनवरी 2011 से अप्रैल 2016 के दौरान प्राप्त तथा लंबित विवाद मामलों के विवरण ग्राफ/चार्ट में दिखाए गए हैं :-



सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि जिला समाधान अधिकारियों द्वारा विवादी पक्षों के बीच आपसी निपटान कराने के लिए प्रयास किए गए परन्तु अधिकतर मामलों में प्रबंधन मुकदमे को लम्बे समय तक जारी रखने के विचार से समाधान स्तर पर विवादों को निपटाने का इच्छुक नहीं था। यद्यपि लंबन को कम करने के लिए दिल्ली विधिक सेवा प्राधिकरण के साथ 'औद्योगिक अदालत' सहित विशेष अभियान चलाया जा रहा है।

(ख) समाधान प्रक्रियाओं की कम सफल दर: तीन चयनित जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि समाधान अधिकारियों द्वारा अधिकतर मामलों को हल नहीं किया जा सका तथा विवाद सुलझने के अगले स्तर अर्थात् श्रम न्यायालय और ट्रिब्यूनलों को भेजे गए। 2011-16 के दौरान असफलता दर पश्चिम जिले में 54 प्रतिशत, दक्षिण जिले में 52 प्रतिशत और उत्तर पश्चिम जिले में 62 प्रतिशत थीं। इन जिलों के समाधान अधिकारियों द्वारा निपटाए गए मामलों की कुल प्रतिशतता केवल 11 से 16 प्रतिशत की रेंज में थीं। निपटान की कम दर तथा उच्च असफलता दर ने समाधान मशीनरी के उद्देश्य को कमजोर कर दिया।

नमूना जांच के लिए, लेखापरीक्षा ने 1,564 मामले की फाइलों (कुल 15,643 में से 10 प्रतिशत मामले जो 2011-16 के दौरान तीन चयनित जिलों में पंजीकृत किए गए) की मांग की यद्यपि केवल 948 फाइलें लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराई गईं तथा शेष फाइलों का पता नहीं लगा। नमूना जांच किए गए मामलों में से केवल 20 प्रतिशत का समाधान प्रक्रियाओं के दौरान निपटान किया गया तथा 65 प्रतिशत मामलों को असफल घोषित किया गया और आगे अधिनिर्णय स्तर को भेजा गया (अनुलग्नक 2.4.2)।

अधिनियम का सेक्शन 11(4) समाधान अधिकारी को औद्योगिक विवाद से संबंधित किसी व्यक्ति की उपस्थिति की बाध्यता हेतु समर्थ करता है। इस कथित उद्देश्य के लिए समाधान अधिकारी के पास उसके बराबर सामर्थ्य होगी जैसाकि सिविल प्रक्रिया संहिता के अंतर्गत

सिविल न्यायालय को विधि सम्मत अधिकार प्रदान हैं। यद्यपि 293 मामलों (31 प्रतिशत) में विभाग उपरोक्त समर्थ प्रावधान के बावजूद नियोक्ता की उपस्थिति की बाध्यता में विफल रहा।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि वे विवादियों की उपस्थिति बाध्यता के लिए सिविल प्रक्रियाओं की संहिता को नहीं अपना रहे हैं क्योंकि इस व्यवहार में अधिक समय लगता है तथा समाधान निपटान में आवश्यक रूप से परिणाम नहीं मिल सकते। लेखापरीक्षा ने पाया कि तीन चयनित जिलों में 52 से 62 प्रतिशत की समाधान की असफलता दर देते हुए अधिनियम के प्रावधानों के पालन करने के लिए दलों को सुनवाई में उपस्थित होने के लिए दबाव डाला जा सकता है तथा विवादों को समाधान स्तर पर स्वयं ही सुलझाने में आसानी हो सकती है।

(ग) समाधान, जांच तथा मध्यस्थता बोर्ड: अधिनियम के सेक्शन 5 तथा 6 में सरकार को यह अधिकार है कि वह औद्योगिक विवादों के निपटान को बढ़ावा देने तथा औद्योगिक विवाद से जुड़े हुए अथवा संबंधित किसी मामले की जांच के लिए क्रमशः समाधान बोर्डों तथा जांच न्यायालयों का गठन करे। यद्यपि, रा.रा.क्षे.दि.स. ने मार्च 2016 तक न तो समाधान बोर्डों और न ही जांच न्यायालयों का गठन किया था। आगे सेक्शन 10 ए औद्योगिक विवाद को निपटाने के लिए मध्यस्थता बोर्ड को भेजने के बारे में बताता है; यद्यपि जनवरी 2011 से अप्रैल 2016 तक 27 से 70 प्रतिशत की रेंज में लंबित मामलों के बावजूद ऐसे किसी बोर्ड का गठन मार्च 2016 तक नहीं किया गया।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि सरकार द्वारा ऐसे बोर्ड तथा जांच न्यायालय केवल दलों के अनुरोध पर स्थापित किए जाते हैं तथा 2011-16 के दौरान ऐसा कोई निवेदन प्राप्त नहीं हुआ। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि अधिनियम में यह कहीं भी उल्लिखित नहीं है कि समाधान बोर्ड तथा जांच न्यायालय दलों के अनुरोध पर गठित किये जायेंगे। सरकार को स्वयं ही समाधान बोर्डों तथा जांच न्यायालयों के गठन की आवश्यकता का निर्धारण करना था।

2.4.3.3 अधिनिर्णयन तंत्र

अधिनिर्णयन का अभिप्राय अधिनियम तथा दिल्ली के उच्च न्यायालयों के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन प्रक्रिया के अंतर्गत गठित अर्ध-न्यायिक निकायों (दिल्ली में आठ श्रम न्यायालय तथा एक औद्योगिक ट्रिब्यूनल) द्वारा औद्योगिक विवादों का अनिवार्य निपटान करना है। लेखापरीक्षा ने कुछ कमियों को देखा जिनका सार तालिका 2.4.1 में दिया गया है:

तालिका 2.4.1: अधिनिर्णयन तंत्र में कमियां

क्र. स.	कमियों की प्रकृति	कमियों का विवरण
(क)	अधिनिर्णयन के लिए भेजे गए मामलों की स्थिति का गैर-अनुरक्षण	जनवरी 2011 से अप्रैल 2016 की अवधि के दौरान तीन चयनित जिलों ने 8,577 मामलों की स्थिति का रखरखाव नहीं किया इसके पश्चात इनको श्रम न्यायालयों/ट्रिब्यूनल को अधिनिर्णयन हेतु भेज दिया गया। ऐसे व्यौरों के अभाव में लेखापरीक्षा श्रम न्यायालयों/ट्रिब्यूनल में मामलों के लंबन को निश्चित नहीं कर सका।

क्र. सं.	कमियों की प्रकृति	कमियों का विवरण
(ख)	विवाद मामलों को अधिनिर्णयन के लिए भेजने में विलंब	948 नमूना जांच मामलों में से 615 असफल मामलों में से 42 मामलों में प्रेषण आदेश का विवरण उपलब्ध नहीं था। शेष 573 मामलों में से 459 मामलों में तीन महीने तक का विलंब था तथा 28 मामलों में श्रम न्यायालयों/ औद्योगिक ट्रिब्यूनलों को भेजने में तीन महीने से अधिक विलंब था (अनुलग्नक 2.4.3)।
(ग)	अधिनियम के सेक्शन 10 (2 ए) के संदर्भ में संदर्भित आदेश में अधिनिर्णय हेतु समय सीमा निर्धारित नहीं	अधिनियम के सेक्शन 10 (2 ए) में निर्धारित है कि औद्योगिक विवाद से संबंधित एक आदेश को इस सेक्शन के अंतर्गत श्रम न्यायालय, ट्रिब्यूनल अथवा राष्ट्रीय ट्रिब्यूनल को भेजते समय उसमें वह अवधि निर्दिष्ट होगी जिसके भीतर ऐसे श्रम न्यायालय, ट्रिब्यूनल अथवा राष्ट्रीय ट्रिब्यूनल ऐसे विवाद पर अपना अधिनिर्णय उचित सरकार को प्रस्तुत करेगा। परन्तु जहां ऐसा औद्योगिक विवाद एक व्यक्तिगत श्रमिक से संबंधित है तो इसकी अवधि तीन महीने से अधिक नहीं होगी। विभाग द्वारा श्रम न्यायालयों/ट्रिब्यूनल को मामले प्रेषित करते समय संदर्भित आदेश में ऐसी कोई समय सीमा का उल्लेख नहीं था। उत्तरी पश्चिम जिले में लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जांच किए 304 मामलों में से 186 श्रम न्यायालयों को भेजे गए। श्रम न्यायालय ने 59 मामलों (32 प्रतिशत) पर निर्णय लिया जबकि श्रम न्यायालय ने अधिनिर्णय को अंतिम रूप देने में तीन से 188 दिन लिए इन 59 में से नौ मामलों को अंतिम रूप लेने में तीन महीने से अधिक लगे। शेष 127 मामलों (68 प्रतिशत) में उत्तरी पश्चिम जिले ने अगस्त 2016 तक श्रम न्यायालय से कोई सूचना प्राप्त नहीं की है। यद्यपि सूचना मांगी गई, इन दो जिलों द्वारा पश्चिम और दक्षिण जिलों द्वारा भेजे गए मामलों से संबंधित सूचना प्रस्तुत नहीं की थी। सर्वाधिक प्रावधानों का गैर-अनुपालन औद्योगिक विवादों के शीघ्र समाधान के अधिनियम के उद्देश्य को विफल करता है।
(घ)	जिला कार्यालय में श्रम न्यायालय से अधिनिर्णयों की प्राप्ति तथा अधिनियम के सेक्शन 17 के संदर्भ में गजट में अधिनिर्णयों के प्रकाशन में विलंब	अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि श्रम न्यायालयों के अधिनिर्णय जिला कार्यालयों में अधिनिर्णय की तिथि से एक से 354 दिन के पश्चात प्राप्त हुए थे। अधिनियम में निर्धारित है कि सरकार अधिनिर्णय की प्राप्ति की तिथि से 30 दिन की अवधि के भीतर सरकारी गजट में अधिनिर्णय को प्रकाशित करेगी। 948 नमूना जांच मामलों में से 424 में सरकारी गजट में अधिनिर्णयों के प्रकाशन में तीन से छः महीनों से अधिक का विलंब था जिसके परिणामस्वरूप अधिनिर्णय के कार्यान्वयन में विलंब था।
(च)	अधिनियम के सेक्शन 33 (सी) के अनुसार नियोक्ताओं से बकाया वसूली में विलंब	अधिनियम के सेक्शन 33 (सी) में निर्धारित है कि जहां एक समझौते अथवा एक अधिनिर्णय के अंतर्गत नियोक्ता से श्रमिक को कोई राशि बकाया है, श्रमिक स्वयं अथवा उसके द्वारा लिखित में उसके आधार पर अधिकृत कोई अन्य व्यक्ति उसको देय राशि की वसूली के लिए सरकार को एक आवेदन कर सकता है और यदि सरकार संतुष्ट है कि कोई राशि बकाया है, वह उतनी राशि का वसूली प्रमाणपत्र (व.प्र.) कलैक्टर को जारी करेगा जो भूमि राजस्व के बकाया के रूप में उसी ढंग से राशि की वसूली के लिए कार्रवाई करेगा। लेखापरीक्षा ने देखा कि विभाग के तीन चयनित जिलों में 2011 से 2016 के दौरान कुल ₹ 36.32 करोड़ के 1,245 आर.सी. जारी किए गए। उसके विपरीत अप्रैल 2016 तक दो जिलों में 379 मामलों में ₹ 4.46 करोड़ की राशि की वसूली बकाया थी। उत्तर पश्चिम जिले ने कहा कि जिला कलैक्टर अथवा श्रमिकों के प्रतिनिधित्व पर आवधिक अनुस्मारक जारी किए गए। यद्यपि विलंब कई बार अधिकारियों/स्टाफ की कमी तथा अवसंरचना की कमी के कारण है। दक्षिण जिले ने सूचित किया कि अब आर.सी. के अभिलेखों को रखने के लिए उचित रजिस्टर रखे गए हैं।
(छ)	औद्योगिक विवाद के अनुचित/गैर-अनुरक्षित अभिलेख	जिला तथा मुख्यालय स्तर पर अभिलेखों का अनुरक्षण अपूर्ण तथा तदर्थ था जिसने विवादों के निपटान में शामिल प्रक्रिया के प्रत्येक चरण पर प्रभावी क्रॉस-लिंगिंग को अवरुद्ध किया। समाधान रजिस्ट्रारों में विस्तृत सूचना जैसे विवाद की प्रकृति, विवाद के आरंभ की तिथि, निपटान की प्रकृति, निपटान की तिथि इत्यादि दर्ज नहीं किए गए। इसके परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा द्वारा संवीक्षा के लिए चुने गए 1,564 मामलों में से विभाग 616 मामलों के अभिलेखों को प्रस्तुत करने में समर्थ नहीं था।

जैसाकि विभागीय अधिकारियों तथा श्रम न्यायालयों/ट्रिब्यूनल द्वारा मामलों के निपटान के लिए अधिनियम में बताई गई समय सीमा का पालन नहीं किया जा रहा था, विवादित मामलों के निपटान में अनुचित विलंब था जिससे औद्योगिक सौहार्द बनाए रखने के लिए विवादों के शीघ्र समाधान का उद्देश्य विफल रहा।

सरकार ने कहा (नवम्बर 2016) कि सांविधिक प्रावधान होने के कारण श्रम न्यायालय के लिए तीन महीने की निर्धारित समय सीमा होती है इसलिए संदर्भित आदेश में इसके वारंट के उल्लेख की आवश्यकता नहीं होती है। नियोक्ताओं से बकायों की वसूली में विलंब के मामले में सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि विलंब के लिए प्रबंधन के पते में बारंबार परिवर्तन

उत्तरदायी है। संबंधित जिला अधिकारियों ने लंबित व.प्र. के मामले को उपायुक्त (राजस्व) के साथ लेने की सलाह दी। तालिका 2.4.1 में उल्लिखित अन्य लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के संबंध में सरकार ने आश्वासन दिया कि आवश्यक सुझाव/अनुदेश संबंधित अधिकारियों को जारी किए गए हैं/किए जाएंगे।

2.4.4 संविदा श्रम (विनियमन एवं उन्मूलन) अधिनियम, 1970

संविदा श्रम प्रणाली के अंतर्गत नियुक्त श्रमिकों के शोषण को जड़ से समाप्त करने की दृष्टि से संविदा श्रम(विनियमन एवं उन्मूलन) अधिनियम, 1970 तथा संविदा श्रम(विनियमन एवं उन्मूलन) केन्द्रीय नियमावली, 1971, 10 फरवरी, 1971 से प्रभावी हुए। यह अधिनियम कुछ संस्थापनों में संविदा श्रम की नियुक्ति को विनियमित करता है तथा कुछ परिस्थितियों में इसके उन्मूलन का प्रावधान करता है। यह अधिनियम प्रत्येक संस्थापन तथा ठेकेदार पर, जहां 20 अथवा उससे अधिक श्रमिक नियुक्त हैं, लागू होता है तथा इसमें संविदा श्रम नियुक्त कर रहे संस्थापनों के पंजीकरण के लिए तथा उन ठेकेदारों के लाइसेंसों के लिए प्रावधान है जो संविदा श्रम का प्रबंध करते हैं।

2.4.4.1 अपंजीकृत संस्थापनाओं तथा लाइसेंस रहित ठेकेदारों को निश्चित करने के लिए तंत्र का अभाव

एक संस्थापना के प्रत्येक प्रधान नियोक्ता जिस पर यह अधिनियम लागू होता है अधिनियम के अंतर्गत विभाग के पंजीकृत अधिकारी से पंजीकृत होना आवश्यक है। कोई ठेकेदार संविदा श्रम के माध्यम से किसी कार्य का उत्तरदायित्व नहीं ले सकता अथवा निष्पादित नहीं कर सकता सिवाय उसके जो अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत लाइसेंस अधिकारी द्वारा जारी लाइसेंस के अनुसार है अथवा उसके अंतर्गत आता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने जनवरी 2011 से अप्रैल 2016 के दौरान प्रधान नियोक्ताओं को 282 पंजीकरण प्रमाणपत्रों (पं.प्र.) तथा संविदा श्रम नियुक्त करने वाले 865 ठेकेदारों को लाइसेंस जारी किए जिनके लिए क्रमशः 317 तथा 912 आवेदन प्राप्त हुए थे और इस संबंध में लंबन क्रमशः 35 से 67 प्रतिशत और 12 से 56 प्रतिशत था (अनुलग्नक 2.4.4)। आगे विभाग ने यह सुनिश्चित करने के लिए कोई सर्वेक्षण नहीं किया कि सभी योग्य संस्थापन पंजीकृत हैं तथा संविदा श्रम रखने वाले ठेकेदारों के पास उचित लाइसेंस थे। ऐसे किसी व्यवहार के अभाव में विभाग यह निश्चित करने की स्थिति में नहीं था कि क्या सभी संस्थापना जो इसके साथ पंजीकृत होने चाहिए, वास्तव में पंजीकृत थे तथा क्या संविदा श्रम नियुक्त करने वाले सभी ठेकेदारों के पास वैध लाइसेंस थे।

2.4.4.2 लाइसेंस जारी करने की प्रणाली में कमियां

अधिनियम के अनुसार कोई ठेकेदार संविदा श्रम के जरिए किसी कार्य का उत्तरदायित्व नहीं लेगा अथवा निष्पादित नहीं करेगा सिवाय इसके प्रावधानों के अनुसार। अधिनियम का सेक्शन 12 (1) बताता है कि ऐसा कोई ठेकेदार जिस पर यह अधिनियम लागू होता है किसी कार्य का संविदा श्रम के जरिए उत्तरदायित्व नहीं लेगा अथवा निष्पादित नहीं करेगा सिवाय

लाइसेंस अधिकारी द्वारा उस आधार पर जारी लाइसेंस के अंतर्गत और उसके अनुसार अधिनियम के सेक्शन 23 में अधिनियम के मामले में जेल और/अथवा अर्थदण्ड के तरीके से जुर्माना लगाने का प्रावधान है। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित पाया गया:

(i) 54 मामलों में ठेकेदारों ने कार्य के आरंभ की तिथि से चार से 353 दिन के पश्चात लाइसेंस के लिए आवेदन किया। इस प्रकार उन्होंने इस बड़ी हुई अवधि के दौरान अनिवार्य लाइसेंस के बिना कार्य किया। सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि विलंब ठेकेदार की ओर से था तथा ठेकेदार के अभियोजन का प्रभाव श्रमिकों पर पड़ेगा।

(ii) लाइसेंसधारियों के लिए आवेदनों के निपटान हेतु कोई समय सीमा नियत नहीं की गई है। अधिनियम के सेक्शन 13(2) में प्रावधान है कि लाइसेंसिंग अधिकारी प्राप्त आवेदनों के संबंध में ऐसी जांच कर सकता है। नमूना जांच किए गए 71 मामलों में से किसी में भी दावों की वैधता को निश्चित करने तथा आवेदन के साथ प्रस्तुत दस्तावेज/दावे तथा स्वास्थ्य एवं कल्याण सुविधाएं जो अधिनियम के अंतर्गत ठेकेदार द्वारा प्रदान की जाती हैं, के अनुपालन के लिए कोई जांच नहीं की गई। यहां तक कि विभाग ने 45 ठेकेदारों को लाइसेंस जारी करने हेतु आवेदन प्रक्रिया के उचित समय के रूप में 15 दिन पर विचार करने के पश्चात दो से 251 दिन लिए। अंत में ठेकेदारों ने अनिवार्य लाइसेंसों के बिना संचालित किया।

(iii) नियम 25 (2) के अनुसार प्रत्येक लाइसेंस इस शर्त के अधीन है कि लाइसेंसधारी प्रत्येक संविदा कार्य के आरंभ तथा समापन के 15 दिन के भीतर निरीक्षक को आरंभ की वास्तविक तिथि अथवा जैसाकि मामला हो ऐसे संविदा कार्य के समापन की सूचना देते हुए एक रिटर्न प्रस्तुत करेगा। 52 मामलों में ठेकेदारों ने आवश्यक सूचना प्रस्तुत नहीं की।

(iv) नियम 21 (1) तथा (2) के अनुसार लाइसेंस प्रदान करने के लिए प्रत्येक आवेदन के साथ प्रधान नियोक्ता से एक प्रमाणपत्र इस आशय से साथ में लगाया जाएगा कि आवेदक उसके द्वारा एक ठेकेदार के रूप में नियुक्त किया गया है तथा वह अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए नियमों के सभी प्रावधानों से बाध्य होने की जिम्मेदारी लेता है जहां तक प्रधान नियोक्ता के रूप में प्रावधान उस पर लागू होते हैं। यद्यपि, 71 नमूना जांच किए मामलों में से 34 मामलों में ठेकेदार ने प्रधान नियोक्ताओं के विवरण प्रस्तुत नहीं किए।

इस प्रकार ठेकेदारों द्वारा लाइसेंसों हेतु आवेदन करने में बहुत अधिक विलंब तथा तदंतर विभाग की ओर से लाइसेंस प्रदान करने में विलंब के परिणामस्वरूप ठेकेदारों ने अधिनियम के प्रावधानों के साथ उनके पालन का कोई आश्वासन न देते हुए संचालन किया।

2.4.4.3 प्रधान नियोक्ता के पंजीकरण में कमियां

अधिनियम के सेक्शन 20 के अनुसार यदि संविदा श्रम के हित के लिए अधिनियम के अंतर्गत कोई सुविधाएं प्रदान की जानी आवश्यक थी, ठेकेदार द्वारा प्रदान नहीं की गई तो ऐसी सुविधाएं प्रधान नियोक्ता द्वारा प्रदान की जाएगी। लेखापरीक्षा ने प्रधान नियोक्ताओं के पंजीकरण से संबंधित 34 मामलों में नमूना जांच की तथा निम्नलिखित का पता चला:

(i) सेक्शन 9 (ए) के अनुसार यदि किसी संस्थापना के प्रधान नियोक्ता ने पूर्व के 12 महीनों के किसी दिन में 20 अथवा उससे अधिक संविदा श्रम नियुक्त किया है तो वह

अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत पंजीकरण के बिना संविदा श्रम नियुक्त करेगा। अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि 34 नमूना जांच मामलों में से 29 मामलों में आवेदन कार्य के आरंभ के एक से पांच वर्षों से अधिक की रेंज के विलंब से फाईल किए गए। इस विलंब के साथ ही 32 मामलों में पंजीकरण प्रमाणपत्रों के प्रचालन में एक से 287 दिन की रेंज में विलंब था। इस प्रकार इन प्रधान नियोक्ताओं ने विलंब की इस अवधि के दौरान अधिनियम के उल्लंघन में वैद्य पंजीकरण प्रमाणपत्रों के बिना संविदा श्रम को नियुक्त करना जारी रखा।

(ii) नियम 81 (3) के अनुसार प्रत्येक प्रधान नियोक्ता निरीक्षक को प्रत्येक ठेकेदार के अंतर्गत प्रत्येक संविदा कार्य के आरंभ अथवा समाप्ति के 15 दिन के भीतर ऐसे संविदा कार्य आरंभ अथवा समाप्ति की वास्तविक तिथि को सूचित करते हुए रिटर्न प्रस्तुत करेगा। संवीक्षा से पता चला कि 20 मामलों में प्रधान नियोक्ताओं ने अपेक्षित सूचना प्रस्तुत नहीं की थी।

(iii) नियम 82 (2) के अनुसार एक पंजीकृत संस्थापना का प्रत्येक प्रधान नियोक्ता वार्षिक रिटर्न भेजेगा ताकि वह जिस वर्ष से संबंधित है उसके अगले वर्ष के अंत में आने वाली 15 फरवरी तक पंजीकृत अधिकारी को पहुंच जाए। लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि 2011-16 की अवधि के दौरान 34 में से 27 मामलों में प्रधान नियोक्ताओं द्वारा वार्षिक रिटर्न प्रस्तुत नहीं की गई।

उपरोक्त को देखते हुए यह स्पष्ट नहीं है कि कैसे विभाग ने सुनिश्चित किया था कि प्रधान नियोक्ता ने संविदा श्रमिकों के कल्याण तथा स्वास्थ्य की तरफ अपनी जिम्मेदारी पूरी की जैसाकि अधिनियम में बताया गया था।

2.4.5 न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948

न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948 सरकार द्वारा अधिनियम की अनुसूची में कवर किए गए रोजगारों हेतु न्यूनतम मजदूरी नियत करने के लिए प्रावधान करता है। अधिनियम का प्राथमिक उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि कोई भी उद्योग अपने श्रमिकों को अधिसूचना के जरिए संबंधित सरकार द्वारा नियत न्यूनतम मजदूरी से कम भुगतान नहीं करे। इस उद्देश्य के लिए अधिनियम, मजदूरी की न्यूनतम दर नियत करने के मामले में सरकार को सलाहकार समिति तथा उपसमिति के साथ-साथ सलाहकारी बोर्ड की स्थापना को स्पष्ट करता है। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियां पायी गईं:

- **मामलों का लंबन:** तीन चयनित जिलों में वर्ष 2011 के आरंभ में 299 मामले लंबित थे। तत्पश्चात अप्रैल 2016 तक 5,101 नए मामले प्राप्त हुए तथा इसी अवधि के दौरान 3,819 मामलों का निपटान किया गया जिससे 30 अप्रैल 2016 को 1,581 मामले लंबित रह गए (अनुलग्नक 2.4.5)। वर्ष 2011 से 2015 के दौरान लंबित मामले 58 से 69 प्रतिशत की रेंज में थे। विभाग में मामलों के निपटान की दर नए फाइल किए जा रहे मामलों की अपेक्षा कम थी जिसके कारण बहुत अधिक मामले लंबित थे।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि जिला संयुक्त श्रम आयुक्त/उप श्रम आयुक्त द्वारा विभिन्न अधिनियमों के अंतर्गत संचालित किए जाने वाली विविध गतिविधियों

के अधिक भार के कारण लंबित मामले होते ही हैं। आगे यह कहा कि लंबन को समाप्त करने के लिए मामले को अभियान आधार पर किया जाएगा।

- **मामलों को अंतिम रूप देने में लिया गया समय:** विभाग ने 512 चयनित मामलों (2011-16 की अवधि के दौरान प्राप्त 5,101 मामलों का 10 प्रतिशत) में से लेखापरीक्षा को केवल 157 फाइलें प्रदान की। लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि मामलों को अंतिम रूप देने में 21 दिन से 1,654 दिन तक का समय (आवेदन की प्राप्ति की तिथि से अधिनिर्णय राशि के संवितरण की तिथि तक) लिया गया **(अनुलग्नक 2.4.6)**।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि विभाग द्वारा पक्षों के बीच निपटारा कराने के लिए प्रयास किए जाते हैं परन्तु बहुत से मामलों में पक्षों के बीच विरोधाभास के कारण निपटारा संभव नहीं होता है।

- **निरीक्षणों की अपर्याप्तता:** निरीक्षण अधिकारी न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948 के अंतर्गत निरीक्षक के रूप में कार्य करता है एवं अधिनियम के अंतर्गत मजदूरी के गैर भुगतान एवं अभिलेखों के रखरखाव से संबंधित शिकायतें सुनता है। निरीक्षण अधिकारी इस अधिनियम के अंतर्गत आरोपी के विरुद्ध अभियोजन दाखिल करता है। यद्यपि लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2011 से 2015 के दौरान विभाग द्वारा संस्थापनों तथा ठेकेदारों के नियमित निरीक्षण नहीं किए गए। इसके अतिरिक्त चयनित जिलों में निपटाई गई 16,373 शिकायतों के प्रति विभाग द्वारा केवल 4,432 मामले अर्थात् 27 प्रतिशत को निरीक्षित किया गया **(अनुलग्नक 2.4.7)**।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि क्षेत्र में अनैतिक व्यवहारों को निरूत्साहित करने के लिए अपनी ओर से निरीक्षण नहीं किए जाते हैं। जिला कार्यालयों द्वारा लेखापरीक्षा को आंकड़ों की गैर-प्रस्तुति के संबंध में यह कहा गया कि आवश्यक सुझाव जारी किया जा रहा है।

विभाग न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के प्रभावी प्रवर्तन के उद्देश्य को पूरा करने में विफल रहा जैसाकि कर्मचारियों को आवेदन की प्राप्ति की तिथि से अधिनिर्णित राशि के वितरण की तिथि तक अनुचित रूप से परेशान किया गया। 73 प्रतिशत मामलों में निरीक्षण नहीं किये गये इसलिए लेखापरीक्षा उचित आश्वासन नहीं दे सका कि विभाग नियोक्ताओं द्वारा श्रम के शोषण को रोकने में समर्थ था।

2.4.6 कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम, 1923

कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम का मूल विचार है कि नियोक्ता, श्रमिकों का बीमा करवाता है, चोट अथवा मृत्यु के कारण होने वाली हानि के लिए उत्तरदायी होता है जब श्रमिक कार्य में लगे होते हैं।

अधिनियम के सेक्शन 25 ए के अनुसार आयुक्त अधिनियम के अंतर्गत क्षतिपूर्ति से संबंधित मामले का निपटान निर्णय की तिथि से तीन महीनों की अवधि के भीतर करेगा तथा उस

संबंध में लिए गए निर्णय की सूचना कर्मचारी को कथित अवधि के भीतर देगा।

क्षतिपूर्ति मामले की 69 फाइलों की संवीक्षा से पता चला कि जनवरी 2011 से अप्रैल 2016 के दौरान 30 मामलों में ₹ 1.90 करोड़ की राशि वितरित की गई जिसमें तीन महीने की निर्धारित अवधि से 38 दिन से चार वर्ष की रेंज में विलंब था। मामलों के निपटान में विलंब जैसाकि अधिनियम में बताया गया, के परिणामस्वरूप जख्मी व्यक्ति को अथवा मृतक के परिवार को समय पर सहायता में विलंब हुआ।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि उप श्रम आयुक्त स्तर पर बहुविध उत्तरदायित्वों के कारण मामले लंबित रह गए, यद्यपि लंबित क्षतिपूर्ति मामलों को पूरा करने के लिए अतिरिक्त अधिकारी नियुक्त किए गए हैं।

2.4.7 फ़ैक्ट्री अधिनियम, 1948

फ़ैक्ट्री अधिनियम, 1948 फ़ैक्ट्रियों में नियुक्त श्रमिकों की औद्योगिक तथा व्यावसायिक जोखिमों से रक्षा करने के मुख्य उद्देश्य से बनाया गया। यह अधिनियम श्रमिकों की अविवेकी तथा लापरवाही से रक्षा करने के लिए नियोक्ताओं तथा अधिभोक्ताओं पर कुछ प्रतिबंध लगाता है और उनके रोजगार को प्रेरक तथा सुरक्षित रखने का आश्वासन देता है। यह अधिनियम रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार के औद्योगिक सुरक्षा एवं स्वास्थ्य निदेशालय (निदेशालय) द्वारा लागू किया जाता है।

2.4.7.1 फ़ैक्ट्रियों के लाइसेंसों का नवीकरण

दिल्ली फ़ैक्ट्री नियमावली, 1950 के नियम 7 के अनुसार फ़ैक्टरी के लाइसेंस के नवीकरण हेतु कोई आवेदन लाइसेंस की समाप्ति की तिथि से पहले 30 दिन के भीतर प्रस्तुत किया जाएगा। इसके अतिरिक्त नियम 106 के अनुसार प्रत्येक फ़ैक्ट्री का अधिभोक्ता अथवा प्रबंधक फ़ैक्ट्री अथवा उसके किसी अनुभाग अथवा विभाग के किसी भावी समापन के लिए निरीक्षक को लिखित में रिपोर्ट करेगा, जब ऐसा करने का निर्णय लिया जाता है तब तत्काल ही समापन के कारण, रजिस्टर में श्रमिकों की संख्या, उन श्रमिकों की संख्या जो समापन से बुरी तरह प्रभावित होंगे तथा समापन की संभावित अवधि की सूचना देगा।

लेखापरीक्षा ने 112 फाइलें (पिछले पांच वर्षों के दौरान पंजीकृत फ़ैक्ट्रियों से संबंधित कुल फाइलों का 10 प्रतिशत) मांगी। निदेशालय लेखापरीक्षा में जांच के लिए 95 फाइलें उपलब्ध करा सका। नमूना जांच किए 95 मामलों में से 18 मामलों में अधिभोक्ताओं ने न तो अपने लाइसेंसों की समाप्ति के पश्चात नवीकरण हेतु आवेदन किया न ही अपनी फ़ैक्ट्रियों से संबंधित समापन रिपोर्ट प्रस्तुत की। निदेशालय ने इन फ़ैक्ट्रियों की स्थिति की पुष्टि हेतु कोई निरीक्षण नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप या तो फ़ैक्ट्रियां लाइसेंस के बिना चल रही थी या श्रमिकों की सुरक्षा तथा अधिकार सुनिश्चित किए बिना बंद हो गईं।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि फ़ैक्ट्रियों के समापन से संबंधित सूचना प्राप्त होने के पश्चात कोई निरीक्षण उचित नहीं है। उत्तर तर्कसंगत नहीं है जैसाकि लेखापरीक्षा फ़ैक्ट्री नियोक्ताओं से न तो उनकी फ़ैक्ट्रियों के समापन से संबंधित कोई सूचना और न ही अधिभोक्ताओं से नवीकरण हेतु कोई आवेदन फाइलों में ढूंढ़ सकी। इस प्रकार निदेशालय

इन फैक्ट्रियों के अधिभोक्ताओं द्वारा अधिनियम के प्रावधानों तथा नियमों के कड़े अनुपालन को सुनिश्चित करने में विफल रहा।

2.4.7.2 फैक्ट्रियों के निरीक्षण हेतु कार्रवाई योजना का अभाव

निदेशालय फैक्ट्री अधिनियम के अंतर्गत फैक्ट्रियों को लाइसेंस जारी करता है तथा अधिनियम के प्रावधानों और दिल्ली में दिल्ली फैक्ट्री नियमावली, 1950 को लागू करने की जिम्मेदारी देता है। यद्यपि, निदेशालय ने अधिनियम के प्रावधानों तथा फैक्ट्री प्रबंधन द्वारा नियमों के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए न तो कार्रवाई योजना तैयार की थी, न ही फैक्ट्रियों के निरीक्षण के लिए कोई वार्षिक लक्ष्य नियत किए थे।

फैक्ट्री अधिनियम सरकार को परिसरों, संयंत्र, मशीनरी, वस्तुओं अथवा पदार्थ का परीक्षण करने हेतु तथा फैक्ट्री से संबंधित किसी निर्धारित रजिस्टर अन्य किसी दस्तावेज की आवश्यक प्रस्तुति हेतु निरीक्षक नियुक्त करने हेतु समर्थ बनाता है ताकि श्रमिकों की सुरक्षा व कल्याण को सुनिश्चित किया जा सके। लेखापरीक्षा में पाया गया कि जनवरी 2011 से दिसम्बर 2015 की अवधि के दौरान 8,625 से 9,397 पंजीकृत फैक्ट्रियों में से केवल 1,036 से 2,167 फैक्ट्रियों (11 से 25 प्रतिशत) का निरीक्षण किया गया। 326 से 386 जोखिम की फैक्ट्रियों में से पिछले पांच वर्षों के दौरान केवल 145 से 183 फैक्ट्रियों (38 से 50 प्रतिशत) को निरीक्षित किया गया (अनुलग्नक 2.4.8)। निदेशालय ने जोखिम प्रक्रियाओं अथवा खतरनाक कार्यवाहियों में लगी फैक्ट्रियों में कम से कम एक वार्षिक निरीक्षण करने हेतु भी कोई योजना नहीं बनाई।

निदेशालय ने सूचित किया कि निरीक्षण केवल लाइसेंस जारी करने के समय तथा अधिनिर्णयों अथवा शिकायतों के आधार पर किए जाते हैं। यद्यपि, यह पाया गया कि कुल 3,442 शिकायतें एवं वर्ष 2011 से 2015 के दौरान नए पंजीकरणों के प्रति निदेशालय ने 7,913 निरीक्षण किए (अनुलग्नक 2.4.9)। इस प्रकार 7,913 निरीक्षणों में से 4,471 निरीक्षण, लाइसेंस जारी करने की शिकायतों अथवा आवेदनों के लिए नहीं थे। किसी निर्धारित मापदण्डों व लगातार निरीक्षणों के अभाव में प्रणाली उपलब्ध संसाधनों के अल्प इष्टतम उपयोग के जोखिम से भरी थी तथा कुछ फैक्ट्रियों ने विशेष शिकायतों के सुधार के अतिरिक्त निरीक्षण पर ध्यान नहीं दिया और श्रमिकों के अधिकारों को सुनिश्चित किया।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि निरीक्षण शिकायतों के आधार पर किए जाते हैं परंतु आगे कहा कि यह जोखिम प्रोफाइल पर आधारित निरीक्षण के लिए एक प्रणाली के बारे में सोच रहा था।

2.4.7.3 फैक्ट्रियों को लाइसेंस प्रदान करना

फैक्ट्री अधिनियम 1948 के सेक्शन 7 के अनुसार अधिभोक्ता, फैक्ट्री के रूप में किसी परिसर का कब्जा लेने अथवा उपयोग करना शुरू करने से कम से कम 15 दिन पहले मुख्य निरीक्षक को एक लिखित सूचना भेजेगा जिसके साथ विवरण जैसे अधिभोक्ता, नियोक्ता तथा फैक्ट्री का नाम व पता, निर्माण प्रक्रिया की प्रकृति, उपयोग की गई कुल होर्स पॉवर दर, श्रमिकों की संख्या तथा ऐसे अन्य विवरण जो निदेशालय द्वारा निर्धारित किए जाएं, संलग्न किए जाएंगे। आगे, नियम 11 ए में निर्धारित है कि यदि लाइसेंस आवेदन की प्राप्ति के 60

दिन के भीतर नहीं दिया गया अथवा मना नहीं किया गया तो उसे दिया हुआ माना जाएगा। दिया गया अथवा नवीकृत प्रत्येक लाइसेंस वर्ष के 31 दिसंबर तक अथवा उस अवधि तक जिसके लिए नवीकृत किया गया है, प्रभावी रहेगा।

मांगी गई 112 फाइलों में से लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराई गई 95 फाइलों की संवीक्षा से पता चला कि 29 मामलों में निदेशालय ने फैक्ट्रियों के लिए लाइसेंस हेतु आवेदनों के निपटान में 60 दिन से अधिक समय लिया जैसाकि **अनुलग्नक 2.4.10** में वर्णित है। इसके अतिरिक्त निम्नलिखित कमियां भी देखी गई थी:

(क) निदेशालय फैक्ट्रियों द्वारा श्रमिकों तथा उनको प्रदत्त सुविधाओं के विवरण से संबंधित अनिवार्य वार्षिक रिटर्नों की प्रस्तुति जैसाकि दिल्ली फैक्ट्री नियमावली, 1950 के नियम 100 के अंतर्गत निर्धारित है, पर जोर नहीं दे रहा था। 52 मामलों में फैक्ट्रियों ने लाइसेंसों के नवीकरण के समय पर निर्धारित रिटर्न प्रस्तुत नहीं की। अधिभोक्ताओं द्वारा प्रस्तुत रिटर्नों के अभाव में यह स्पष्ट नहीं है कि विभाग ने कैसे सुनिश्चित किया कि श्रमिकों को अधिनियम के प्रावधानों तथा नियमों के अनुसार सुविधाएं प्रदान की गईं।

(ख) फैक्ट्री अधिनियम, 1948 की धारा 92 के अनुसार यदि प्रबंधक/अधिभोक्ता किसी नियम/अधिनियम का उल्लंघन करता है, वह इस अपराध का दोषी है और उसे इसके लिए जेल की सजा मिलेगी जो दो वर्ष तक बढ़ाई जा सकती है अथवा जुर्माना जो ₹ एक लाख तक बढ़ाया जा सकता है अथवा दोनों दी जा सकती है। सात मामलों में फैक्ट्रियों ने छः महीने से छः वर्ष की रेंज की अवधि के लिए कार्यवाहियां जारी रखी जबकि उन्हें लाइसेंस नहीं दिए गए जिनके लिए कारण थे जैसे अधिभोक्ता ने पूरे दस्तावेजों को प्रस्तुत नहीं किया, लाइसेंस को जारी करने से पहले निरीक्षण के दौरान कमियां थीं। यद्यपि निदेशालय ने अधिभोक्ताओं को दण्ड देने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की। एक विशेष मामले में, खाद्य उत्पादनों में लगी 100 श्रमिकों वाली एक फर्म ने 2004 में लाइसेंस के लिए आवेदन किया परन्तु निदेशालय ने फर्म को आवश्यक दस्तावेजों का अनुपालन करने के लिए त्रुटि पत्र जारी किया। यद्यपि, फर्म ने निदेशालय के अनुदेशों का पालन नहीं किया। यद्यपि, उसे 2009 में निदेशालय द्वारा किए गए निरीक्षण के दौरान लाइसेंस के बिना संचालित पाया गया, अधिनियम तथा नियमों के उल्लंघन के लिए उस पर कोई जुर्माना नहीं लगाया गया और बाद में वर्ष 2012 में फर्म को लाइसेंस दिया गया। इसी तरह के मामले में फर्नीचर निर्माण में लगी 50 श्रमिकों वाली एक फर्म ने वर्ष 2006 में लाइसेंस के लिए आवेदन किया और निदेशालय ने अनिवार्य दस्तावेज जिसकी ओर फर्म ने ध्यान नहीं दिया, के अनुपालन के लिए त्रुटि पत्र जारी किया तदनंतर फर्म ने 2013 में पूरे दस्तावेजों के साथ आवेदन किया तथा निदेशालय ने लाइसेंस दे दिया। यद्यपि निदेशालय द्वारा 2006 से 2013 की अवधि के दौरान फर्म के किसी निरीक्षण का कोई अभिलेख नहीं था।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि श्रमशक्ति की कमी तथा दस्तावेजों की गैर-प्रस्तुति विलंब के कारण थे। तथ्य यह है कि लाइसेंस जारी करने, फैक्ट्रियों के गैर निरीक्षण तथा दोषियों के गैर अभियोजन में विलंब थे।

2.4.7.4 स्वास्थ्य एवं सुरक्षा नीति

नियम 61 जी के अनुसार प्रत्येक फैक्ट्री का अधिभोक्ता श्रमिकों के स्वास्थ्य एवं सुरक्षा के संबंध में अपनी नीति लिखित रूप से तैयार करेगा। फैक्ट्री जिनमें 50 से कम श्रमिक हो तथा जिनमें विद्युत द्वारा उत्पादन प्रक्रिया हो एवं 100 से कम श्रमिकों वाली फैक्ट्री जो विद्युत के बगैर उत्पादन कर रही हो, बशर्ते कि वो जोखिम प्रक्रिया या खतरनाक संचालनों में शामिल फैक्ट्रियों के श्रेणी के अधीन कवर नहीं होते, इन प्रावधानों से मुक्त होते हैं एवं सुरक्षा नीति को घोषित नीति के अनुसार विभिन्न स्तर पर जिम्मेदारियां सौंपने और प्रभावी नीति को लागू करने हेतु संगठनात्मक ढांचा बनाना चाहिए। नीति की एक प्रति निरीक्षक/मुख्य निरीक्षक को उपलब्ध कराई जाएगी।

लेखापरीक्षा ने 95 फाइलों की संवीक्षा के दौरान 55 मामलों में पाया कि उपरोक्त प्रावधानों के तहत फैक्ट्री नियोक्ताओं द्वारा स्वास्थ्य एवं सुरक्षा नीति की घोषणा अनिवार्य थी। यद्यपि, 54 मामलों में जिसमें 5,201 श्रमिक शामिल थे, के फैक्ट्री नियोक्ताओं ने न तो नीति की प्रति प्रस्तुत की न ही लाइसेंस जारी करने से पहले निदेशालय द्वारा इस संबंध में कोई जांच की गई। जैसाकि निदेशालय द्वारा इन फैक्ट्रियों का नियमित निरीक्षण नहीं किया गया, बिना स्वास्थ्य एवं सुरक्षा नीति के इनके संचालन से इंकार नहीं किया जा सकता।

सरकार ने कहा (नवम्बर 2016) कि जब उल्लंघन की सूचना दी जाती है तो उसकी निदेशालय द्वारा जांच कराई जाती है तथा आवश्यक चालान फाईल किया जाता है। फैक्ट्री अधिभोक्ताओं द्वारा स्वास्थ्य एवं सुरक्षा नीति की प्रति प्रस्तुत न करने के संबंध में ली गई लेखापरीक्षा अभ्युक्ति पर उत्तर स्पष्ट नहीं है।

2.4.8 भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण उपकर अधिनियम

भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण उपकर अधिनियम (भ.अ.नि.श्र.क.उ.अ.) का मुख्य उद्देश्य निर्माण कार्य लागतों पर उपकर का उद्ग्रहण एवं संग्रहण है जो नियोक्ताओं द्वारा भवन एवं निर्माण श्रमिक कल्याण के संसाधनों को बढ़ाने के विचार से किया गया जो भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक (रोजगार का विनियमन तथा सेवा की शर्तें) (भ.अ.नि.श्र. (वि. एवं उ.)) अधिनियम 1996 के अंतर्गत आता है।

भ.अ.नि.श्र.क.उ.अ. अधिनियम के सेक्शन 3 (1) के अनुसार नियोक्ताओं द्वारा निर्माण कार्य की लागत पर उद्ग्रहित एवं संग्रहित उपकर की दर दो प्रतिशत से अधिक नहीं परन्तु एक प्रतिशत से कम नहीं होगी। प्रत्येक नियोक्ता जो भवन व निर्माण कार्य चला रहा है, वह रिटर्न सरकार द्वारा निर्धारित प्राधिकारी को भेजेगा। उस रिटर्न के आधार पर प्राधिकारी जांच करेगा और स्वयं की संतुष्टि के पश्चात आदेश करके नियोक्ता द्वारा देय उपकर की रकम का सही निर्धारण करेगा। दिल्ली में, निर्माण कार्य करने वाले प्रत्येक नियोक्ता को निर्माण लागत का 1 प्रतिशत जमा करना होता है।

लेखापरीक्षा ने 15 फाइलों (2011-15 अवधि में विभाग के तीन चयनित जिलों में कुल निर्धारण का 10 प्रतिशत) का चयन अधिकतम मूल्य निर्धारण के आधार पर किया। विभाग ने केवल 11 फाइलें उपलब्ध कराई जबकि दक्षिण जिला ने चार फाइलें प्रस्तुत नहीं की। इन 11 फाइलों की जांच के दौरान उपकर के निर्धारण में पाई गई त्रुटियों का पता चला जिसे तालिका 2.4.2 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.4.2: उपकर के निर्धारण में त्रुटियां

क्र.सं.	अधिनियम के प्रावधान	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
(क)	<p>भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण उपकर (भ.अ.नि.श्र.क.उ.अ.) नियम, 1998 का नियम 3</p> <p>उपकर के उदग्रहण के उद्देश्य के लिए निर्माण की लागत में भवन अथवा अन्य निर्माण कार्य के संबंध में नियोक्ता द्वारा किये गये सभी खर्च शामिल होंगे सिवाय भूमि लागत के तथा कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम, 1923 के अंतर्गत देय क्षतिपूर्ति के।</p>	<p>निर्माण की लागत का पूर्ण ब्यौरा जो शामिल नहीं किया गया नमूना जांच किए सभी 11 मामलों में निर्धारिती ने भवनों के निर्माण की लागत के पूरे विवरण जैसे उधार लागत, भूमि विकास प्रभार, डिजाइन व तकनीकी सहायता की लागतें तथा कार्य की प्रगति के पूरे विवरण प्रस्तुत नहीं किए। इसके अतिरिक्त फाइलों में पूरे तुलन पत्र के साथ-साथ अनुसूचियां भी उपलब्ध नहीं थी। मूल विवरण के अभाव में निर्धारण अधिकारी द्वारा उपकर के आकलन को अंतिम रूप देना संदिग्ध था और कम निर्धारण की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।</p>
(ख)	<p>भ.अ.नि.श्र.क.उ.अ. अधिनियम का सेक्शन 8</p> <p>यदि कोई नियोक्ता सेक्शन 3 के अंतर्गत निर्धारण के आदेश में निर्दिष्ट समय सीमा के अंतर्गत देय उपकर का भुगतान करने में असफल रहता है तो ऐसा नियोक्ता भुगतान की गई राशि पर ब्याज का भुगतान करेगा जो 2% प्रति माह की दर से अथवा जिस तिथि से ऐसा भुगतान देय है, उस अवधि में शामिल माह के भाग से वास्तव में ऐसी राशि के भुगतान तक होगा।</p> <p>भ.अ.नि.श्र.क.उ.अ. नियम, 1998 का नियम 4 (1)</p> <p>नियोक्ता को निर्माण कार्य पूरा करने के 30 दिन के भीतर या उस तिथि से 30 दिन के भीतर जिस पर देय उपकर के निर्धारण को अंतिम रूप दिया गया है, जो पहले हो, उदग्रहित उपकर का भुगतान करना होगा।</p> <p>भ.अ.नि.श्र.क.उ.अ. नियम, 1998 का नियम 4 (2)</p> <p>जहां परियोजना की अवधि एक वर्ष से अधिक हो, उपकर का भुगतान कार्य के शुरु होने की तिथि से एक वर्ष पूरा होने के 30 दिन के भीतर तथा उसके पश्चात प्रत्येक वर्ष संबंधित अवधि के दौरान खर्च की गई निर्माण की लागत पर किया जाएगा।</p>	<p>निर्माण की लागत के कम निर्धारण के परिणामस्वरूप उपकर तथा ब्याज का कम संग्रहण</p> <p>लेखापरीक्षा ने 11 में से 2 मामलों (अस्पताल तथा बहुस्तरीय कार पार्किंग) की छानबीन की जिसमें पूर्व संचालित खर्च, विकास प्रभारों, करों इत्यादि जैसी लागतों का आंशिक ब्यौरा उपलब्ध था तथा पाया गया कि लागतों के घटकों को निर्धारिती के भवन निर्माण लागत में देय उपकर पर विचार नहीं किया गया। परिणामस्वरूप ₹ 51.97 लाख के उपकर व ब्याज का कम निर्धारण हुआ। आठ मामलों में विभाग ने सेक्शन 8 व नियम 4 में ब्याज का निर्धारण नहीं किया परिणामस्वरूप ₹ 1.01 करोड़ का कम संग्रहण हुआ (अनुलग्नक 2.4.11)।</p>
(ग)	<p>भ.अ.नि.श्र.क.उ.अ. अधिनियम का सेक्शन 4</p> <p>प्रत्येक नियोक्ता उस अधिकारी या प्राधिकारी को उस समय पर उस ढंग से रिटर्न प्रस्तुत करेगा जो निर्धारित था। यदि कोई व्यक्ति भवन निर्माण व अन्य निर्माण में संलग्न है, सेक्शन 3 के अंतर्गत उपकर देना होगा यदि रिटर्न प्रस्तुत करने में विफल रहता है तो अधिकारी या प्राधिकारी ऐसे व्यक्ति को इस प्रकार के रिटर्न के लिए नोटिस देगा। आगे, भ.अ.नि.श्र.क.उ.अ. नियमों के नियम 6 व 7 में निर्दिष्ट है कि प्रत्येक नियोक्ता कार्य शुरु होने के या उपकर के भुगतान के 30 दिन के भीतर जैसा मामला हो, फार्म-1 में निर्धारित अधिकारी को प्रस्तुत करेगा तथा निर्धारण अधिकारी फार्म-1 में सूचनाएं प्राप्त करने पर निर्धारण का आदेश समय सीमा में जारी करेगा जो फार्म प्राप्ति के छः माह से अधिक नहीं होगा।</p>	<p>अधिनियम व नियमों के उल्लंघन के लिए कोई कार्रवाई नहीं</p> <p>अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि 11 मामलों में निर्धारिती द्वारा फार्म-1 के प्रस्तुत करने में 782 से 2711 दिन का विलंब था। यद्यपि सेक्शन 4 के अनुसार निर्धारण प्राधिकारी द्वारा निर्धारितों को कोई नोटिस जारी नहीं किया गया। यदि फार्म-1 समय पर प्रस्तुत किया जाता तो विभाग नियम 7 में छः माह के भीतर आदेश जारी कर सकता था। आगे, नौ निर्धारिती⁴² ने पंजीकृत संख्या व पंजीकरण प्राधिकारी का नाम फार्म-1 में नहीं दिये। इस प्रकार यह स्पष्ट नहीं है कि निर्धारण अधिकारी ने कैसे सुनिश्चित किया कि कंपनी भ. अ.नि.श्र.क.उ.अ. अधिनियम 1996 के अंतर्गत पंजीकृत है या नहीं।</p>

उपरोक्त मामले इस तथ्य के संकेतक हैं कि विभाग के पास निर्माण की ठीक लागत को निश्चित करने का कोई तंत्र नहीं है और इस प्रकार उपकर तथा ब्याज के कम उदग्रहण से इंकार नहीं किया जा सकता है। इसके परिणामस्वरूप भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण बोर्ड में कम राशि जमा हो रही है।

सरकार ने कहा (नवम्बर 2016) कि संबंधित जिला कार्यालयों को मामले के पुनः परीक्षण के निर्देश दिए गए हैं। यह भी बताया कि बोर्ड द्वारा फार्म 1 में त्रुटि से संबंधित मामले का

42 उत्तर पश्चिम जिले- मै. नैगोलाइस इंडिया लि. (एम 2 के) मै. ब्रिलियंट ब्यूइलटेक (प्रा.) लि., मै. पी जी एफ लि., मै. मैक्स हैल्थकेयर इंस्टीट्यूट लि., मै. सैवन सीज होस्पिटैलिटी (प्रा.) लि. तथा मै. जैक्सन्स डेवलपर्स (प्रा.) लि., पश्चिम जिला- मै. गोल्ड कॉस कंस्ट्रक्शन (प्रा.) लि. तथा मै. रिलायन्स प्रोलिफिक कमर्शियल (प्रा.) लि., दक्षिण जिला- मै. डी एल एफ यूनिवर्सल लि.

परीक्षण किया जा रहा था और विभाग उपकर को ऑनलाइन जमा करने के बाद विकसित होने पर इसे ठीक कर लेगा।

2.4.9 निष्कर्ष

उपरोक्त विधानों का मुख्य उद्देश्य सुरक्षा एवं स्वास्थ्य मानकों के संबंध में श्रमिकों के विधिसंगत हितों की रक्षा तथा शोषण से उनकी रक्षा करते समय औद्योगिक शान्ति तथा सौहार्द सुनिश्चित करना था। अधिनियमों के प्रावधानों के सावधानीपूर्वक अनुपालन तथा प्रवर्तन के अभाव ने इस मूल उद्देश्य की प्राप्ति का कोई आश्वासन नहीं दिया। औद्योगिक विवादों के शीघ्र निपटान को बढ़ावा देने के लिए औद्योगिक विवाद अधिनियम के अंतर्गत संस्थागत तंत्रों जैसे समाधान बोर्ड व जांच न्यायालयों का गठन नहीं किया गया। विभाग ने फ़ैक्ट्रियों व संस्थापनों में कार्य समितियों के गठन को भी सुनिश्चित नहीं किया। समाधान अधिकारियों ने निर्धारित समय सीमा में मामलों का निपटान नहीं किया और अधिकतर मामलों में न्यायालयों के अधिनिर्णयों को भी देरी से कार्यान्वित किया।

इसके अतिरिक्त ऐसी कोई प्रणाली नहीं थी जो यह सुनिश्चित करे कि योग्य संस्थापन पंजीकृत हो व ठेकेदारों को संविदा श्रम अधिनियम के अंतर्गत लाइसेंस प्राप्त हो। संविदा श्रम के शोषण को रोकने के लिए समुचित व योजनाबद्ध निरीक्षण नहीं कराया गया। विभाग ने अधिनियम के प्रावधानों के उल्लंघन के लिए प्रधान नियोक्ता व ठेकेदारों के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की और पंजीकृत प्रमाण पत्र व लाइसेंस को जारी करते समय बहुत सी त्रुटियों को नजरअंदाज किया। न्यूनतम मजदूरी अधिनियम में विवादों के निपटान के लिए न्याय प्रणाली पर्याप्त नहीं थी क्योंकि मामलों के निपटान में अनुचित वितरण था। विभाग विवादित मामलों में सुनवाई हेतु नियोक्ताओं की उपस्थिति को बाध्य करने में असफल रहा। श्रमिकों हेतु न्यूनतम मजदूरी को सुनिश्चित करने के लिए नियमित निरीक्षण नहीं किये गए।

2.4.10 सिफारिशें

लेखापरीक्षा प्राप्तियों की दृष्टि में यह सिफारिश की गई है कि सरकार:

- विवादों के समाधान में असफलता की उच्च दर एवं समाधान के विभिन्न स्तरों पर विलंब हेतु कारणों को पता करने के लिए समाधान अधिकारियों के कार्य की समीक्षा करे एवं औद्योगिक विवादों के तुरन्त समाधान को आसान बनाने के लिए कार्य समितियां, समाधान बोर्ड एवं जांच न्यायालयों के लिए तंत्र को स्थापित करने व सक्रिय रखने के लिए कदम उठाए;
- विभिन्न अधिनियमों के अंतर्गत अधिनिर्णयों के समय से कार्यान्वयन हेतु प्रभावी निगरानी तंत्र की संस्थापना एवं वसूली प्रमाणपत्रों का शीघ्र प्रवर्तन करे;
- संविदा श्रम में नियुक्त संस्थापनों/ठेकेदारों जो संविदा श्रमिक को नियुक्त करते हैं, की आवधिक पहचान के लिए तंत्र स्थापित करना तथा संविदा श्रम अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन कर रहे नियोक्ता व ठेकेदारों के विरुद्ध अभियोग चलाये; तथा
- श्रमिकों के अनिवार्य अधिकारों, श्रमिकों के शोषण की रोकथाम को सुनिश्चित करने के लिए निरीक्षणों सहित निगरानी तंत्र को मजबूती प्रदान करे।