2.1 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण,

2.1.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह सत्यापित करने के उद्देश्य के साथ की गई थी कि क्या

- सां.स्था.क्षे.वि.यो. ने विकास प्रकृति की सामुदायिक अवसंरचना सहित धारणीय प्रकार से अपने क्षेत्रों में स्थायी सामुदायी परिसम्पतियों के सृजन पर बल के साथ आधारभूत सुविधाओं के लिए सांसदों को निर्वाचकों के अनुरोध को पूरा करने का मूल उद्देश्य पूरा किया;
- निर्माण कार्य के चयन की प्रक्रिया पारदर्शी थी; नियंत्रण प्रक्रिया ने यह सुनिश्चित किया कि सांसदों द्वारा स्वीकृत निर्माण कार्य दिशानिर्देशों के साथ सुसंगत थे, दोहराए जाने एवं व्यापन से बचाया तथा प्रत्येक सांसद हेतु क्षेत्र के अंतर्गत उनके उत्कर्ष एवं सापेक्ष प्राथमिकता द्वारा निर्देशित थे;
- जि.प्रा. तथा का.अ. ने सां.स्था.क्षे.वि.यो. दिशानिर्देशों का प्रावधानों तथा प्रतियोगितात्मक बोलियों, गुणवत्ता आश्वासन दरों की सारणी तथा अन्य कार्यक्रमों के अंतर्गत समान निर्माण कार्य की लागत के साथ सुसंगत लागत/दरों की तर्कसंगत को सुनिश्चित करने वाली जांच सुनिश्चित करने वाले संबंधित नियमों के अनुसार शीघ्रता से निर्माण कार्य का संसाधन किया,
- अनुरक्षण तथा सृजित परिसम्पत्तियों को रखने की जवाबदेही सुनिश्चित थीं तथा सृजित परिसम्पत्तियों के मानकों एवं गुणवत्ता का उपयुक्त रूप से अनुरक्षण किया जा रहा था;
- भौतिक तथा वित्तीय निष्पादन रिपोर्ट अयथार्थ विवरण से मुक्त तथा विस्तृत में थी; उपयोग प्रमाणपत्र तथा निर्माण कार्य/परियोजना रिपोर्टों ने सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों के उपयोग को स्पष्ट रूप से प्रस्तुत किया;
- सृजित सामुदायिक परिसम्पत्तियों की अद्यतन एवं विस्तृत सूची का पारदर्शी रूप से प्रदर्शन किया गया था;
- आंतरिक नियंत्रण, प्रबंधन तथा निष्पादन मॉनीटरिंग प्रणालियों तथा प्रक्रियाओं ने योजना की आउटपुट/आउटकम-अभिविनस्त मॉनीटरिंग को सुनिश्चित किया जो कि त्रुटि संकेत हेतु महत्वपूर्ण थे; तथा

- मंत्रालय ने समग्र के रूप में योजना हेतु शोधक कार्रवाई की प्रणाली स्थापित की।

2.1.2 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं नमूना

निष्पादन लेखापरीक्षा ने 2004-05 से 2008-09 की अवधि के लिए 28 राज्यों तथा सात संघ शासित क्षेत्रों (सं.शा.क्षे.) को शामिल किया। लेखापरीक्षा नमूना ने 128 जि.प्रा. को शामिल किया। प्रत्येक राज्य में पच्चीस प्रतिशत जि.प्रा. का चयन न्यूनतम दो जि.प्रा. के तहत प्रतिस्थापन बिना सामान्य यादृच्छिक प्रतिचयन (प्र.वि.सा.या.प्र.) का उपयोग करके किया गया था। नमूना लेखापरीक्षा के ब्यौरे **अनुबंध 2.1** में दर्शाए गए हैं।

2.1.3 योजना के कार्यान्वयन के निर्देश चिह्न हेतु उपयोग लेखापरीक्षा मानदंड

i समय-समय पर जारी सां.स्था.क्षे.वि.यो. संचालन दिशानिर्देशों तथा अनुदेशों ;

ii सामान्य वित्तीय नियमावली, प्रशासनिक नियमावली तथा प्रक्रियाओं को अनुपालना से वर्णित किए गए थे।

2.1.4 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा मई 2009 में मंत्रालय के साथ प्रवेश सम्मेलन के साथ प्रारम्भ की गई जिसमें लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली, कार्यक्षेत्र, उद्देश्यों तथा मानदंड बताए गए थे। इसके साथ, प्रत्येक राज्य में एक प्रवेश सम्मेलन (प्रधान) महालेखाकार द्वारा राज्य/सं.शा.क्षे. के मुख्य सचिव/विकास आयुक्त/अतिरिक्त मुख्य सचिव के साथ किया गया था। योजना से संबंधित अभिलेखों की जांच

- अप्रैल 2009 से अक्तूबर 2009 के बीच मंत्रालय में महानिदेशक लेखापरीक्षा केन्द्रीय व्यय द्वारा;
- अप्रैल 2009 से दिसम्बर 2009 के बीच राज्य केन्द्रक विभाग, जि.प्रा. तथा का.अ. में महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा की गई थीं।

फरवरी 2010 में मंत्रालय को ड्राफ्ट लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी की गई थी तथा उनका उत्तर मई 2010 में प्राप्त हुआ था। मंत्रालय के उत्तर को इस प्रतिवेदन में सुसंगत स्थानों पर उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है। निष्पादन लेखापरीक्षा परिणामों पर 25 मई 2010 को निर्गम सम्मेलन में मंत्रालय के साथ चर्चा की गई थी। इसी प्रकार,प्रत्येक राज्य में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर महालेखाकार द्वारा राज्य केन्द्रक विभागों के साथ किए गए निर्गम सम्मेलन में चर्चा की गई थी।

हम प्रतिवेदन को तैयार करने में मंत्रालय, राज्य केन्द्रक विभागों, जिला प्राधिकरणों तथा कार्यान्वयन अभिकरणों के सहयोग की सराहना करते हैं।

2.2 पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्ष

योजना की इससे पूर्व 1998 तथा 2001 में भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक द्वारा समीक्षा की गई थी। 2001 की नि.म.ले.प. की प्रतिवेदन सं. 3 ए (संघ सरकार-निष्पादन लेखापरीक्षा) के मुख्य निष्कर्षों पर संक्षिप्त विवरण निम्न प्रकार हैं:-

- जि.प्रा. ने सांसदों द्वारा सिफारिश न किए गए 570 निर्माण कार्यों पर ₹ 3.97 करोड़ का व्यय किया।
- ₹ 35.79 करोड़ की अनुमानित लागत पर 3,397 निर्माण कार्यों को तकनीकी संस्वीकृति के बिना निष्पादन हेतु लिया गया था।
- जि.प्रा. ने योजना के अंतर्गत अस्वीकार्य निर्माण कार्यों पर ₹ 53.74 करोड़ खर्च किया।
- ₹ 7.30 करोड़ की लागत वाले 568 निर्माण कार्यों के समाप्ति में विलम्ब थे। कुछ मामलों में विलम्ब पाँच वर्षों तक था।
- का.अ. ने ₹ 10.18 करोड़ की कुल अनुमानित लागत के 775 संस्वीकृत निर्माण कार्यों को प्रारम्भ नहीं किया था।
- 99 निर्माण कार्यों को जिन पर ₹ 1.10 करोड़ का पहले ही खर्च किया गया था, या तो परित्याग कर दिया गया था या फिर विभिन्न कारणों से बीच में अधूरा छोड़ दिया गया था।
- ₹35.74 करोड़ की अनुमानित लागत के साथ 1688 ठेके जि.प्रा. द्वारा अनियमित रूप से सौंपे गए थे।
- 70.2 प्रतिशत मामलों में जि.प्रा. ने का.अ. से ₹161 करोड़ से अधिक की लागत वाले निर्माण कार्य हेतु उपयोग प्रमाणपत्र (उ.प्र.) प्राप्त नहीं किए थे।
- का.अ. ने जि.प्रा. को ₹8.13 करोड़ वापस नहीं किए थे जो कार्यों के रद्द होने, अनुमानित लागत से कम पर निर्माण कार्य की समाप्ति, कुछ कारणों से निर्माण कार्य का प्रारम्भ न होने के कारण अव्ययित रहे।
- जि.प्रा. ने निधियों के उपयोग की जाँच की आधारभूत आवश्यक्ता को अनदेखा करते हुए का.अ. को जारी अग्रिम को व्यय के रूप में बताया।
- विभिन्न अवसरों पर कुल ₹ 0.99 करोड़ के ब्याज की हानि के मामले पाए गए थे।

मंत्रालय ने 10 वर्षों तथा आठ वर्षों से अधिक के विलम्ब के पश्चात दो लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (1998 तथा 2001) के संबंध में केवल क्रमशः नवम्बर 2009 तथा दिसम्बर 2009 में पूर्ण कार्यवाही टिप्पणियाँ (का.टि.) प्रस्तुत की। मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत का टि. सारांश **अनुबंध 2.2** में दिया गया है जो प्रकट करता है कि यह उत्तर भी राज्यों से प्राप्त संचित डाटा पर आधारित था। मंत्रालय ने 2001 में प्रस्तुत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में निकाले निष्कर्ष कि अपने वर्तमान रूप में

योजना, जो दिसम्बर 1993 से संचालन में थी, ने मुश्किल से अपने मुख्य उद्देश्यों को पूरा किया था तथा केन्द्र सरकार को योजना के कार्यान्वयन हेतु प्रबंधों पर संपूर्ण समीक्षा करने की आवश्यकता है, के प्रति कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया था।

2.3 रिपोर्टिंग कार्यप्रणाली

केन्द्र तथा राज्य स्तर दोनों पर लेखापरीक्षा के परिणामों को निष्कर्षों तक पहुचने हेतु ध्यान में रखा गया था। निष्पादन लेखापरीक्षा के प्रत्येक कथित उद्देश्यों पर लेखापरीक्षा परिणामों, निष्कर्षों तथा अनुशंसाओं पर अध्याय 3 से अध्याय 7 तक चर्चा की गई है। अध्याय 3 हमारे लेखापरीक्षा उद्देश्य I तथा II का ब्यौरा देता है जबकि अध्याय 4, 5 तथा 6 क्रमशः लेखापरीक्षा उद्देश्य III, IV तथा V के ब्यौरे देते हैं तथा अध्याय 7 लेखापरीक्षा उद्देश्य VI, VII तथा VIII का ब्यौरा देता है। अध्याय 8 निष्कर्ष है।