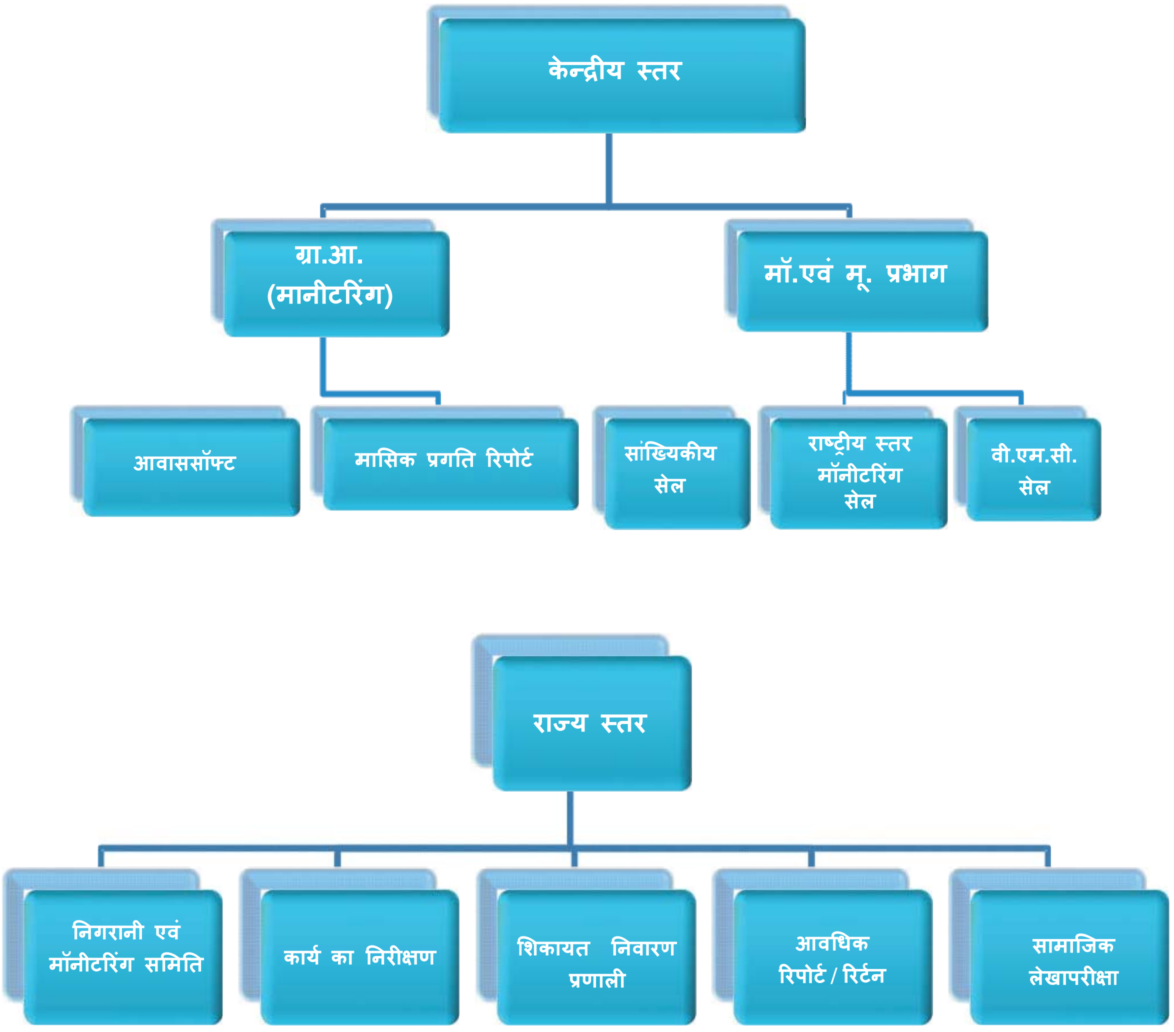
अध्याय 7: मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन

7.1 मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन रूपरेखा

इं.आ.यो. दिशानिर्देशों ने सभी स्तरों पर आंतरिक एवं बाहय मॉनीटरिंग तंत्रों की एक बहुआयामी एवं विस्तृत प्रणाली की कल्पना की है। केन्द्रीय एवं राज्य स्तर पर मॉनीटरिंग तंत्र को नीचे चार्ट -9 में दर्शाया गया है:

चार्ट-9



7.2 केन्द्रीय स्तर पर मॉनीटरिंग

केन्द्रीय स्तर पर मॉनीटरिंग इं.आ.यो. के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार ग्रामीण आवास (ग्रा.आ.) प्रभाग तथा केन्द्रीय मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन (के.मॉ.मू.) प्रभाग द्वारा की जाती है जोकि मंत्रालय के अंतर्गत सभी योजनाओं/कार्यक्रमों के कार्यान्वयन को मॉनीटर करता है।

7.2.1 ग्रामीण आवास प्रभाग द्वारा मॉनीटरिंग

इं.आ.यो. के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार ग्रामीण आवास (ग्रा.आ.) प्रभाग के पास मॉनीटरिंग के लिए कोई अलग संस्वीकृति कार्यबल नहीं है। अनुभाग अधिकारी के पद का एक अधिकारी राज्यों से प्राप्त रिपोर्टों को संकलित करता है तथा इं.आ.यो. डाटाबेस को प्रबंधित करता है।

इस प्रभाग द्वारा मॉनीटरिंग हेतु मुख्य साधन मासिक प्रगति रिपोर्ट (मा.प्र.रि.) तथा आवाससॉफ्ट थे। पिछले माह में हुए भौतिक निष्पादन तथा वित्तीय सहायता को रिपोर्ट करने के लिए आने वाले प्रत्येक माह की 15 तारीख तक मंत्रालय द्वारा वेबसाइट पर जिलों द्वारा मा.प्र.रि. को ऑनलाइन प्रस्तुत किया जाना चाहिए था। मंत्रालय के पास मा.प्र.रि. की अधिकारिता के सत्यापन हेतु कोई तंत्र नहीं था।

हमने पाया कि पांच राज्यों (झारखंड, कर्नाटक, ओडिशा, राजस्थान एवं उत्तराखण्ड) में मा.प्र.रि. तथा **उ.प्र.**/आवाससॉफ्ट में सूचित डाटा मेल नहीं खाता था। संस्वीकृत, निर्माण किए घरों की संख्या तथा निर्माणाधीन घरों की संख्या, किए गए व्यय जैसे विभिन्न डाटा में विभिन्नताएं पाई गई थीं। मा.प्र.रि. में दर्शाया गया डाटा मूल अभिलेखों अर्थात् रोकड़ बही, कार्य रजिस्टर, आदि के साथ मेल नहीं खाता था। राज्य विशिष्ट अभ्युक्तियां **अनुबंध - 7.1** में दी गयी हैं।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां के उत्तर (जून 2014) में बताया कि मा.प्र.रि. तथा आवाससॉफ्ट मे डाटा अपलोड करने में कुछ विसगंतियां हो

सकती हैं, परतु निधियों के उपयोग को जि.ग्रा.वि. द्वारा प्रस्तुत उ.प्र. के माध्यम से मानीटर किया जाता है जो लेखापरीक्षा प्रतिवेदन से उचित प्रकार से समर्थित है तथा इस प्रकार उ.प्र. में सूचित राशि विश्वसनीय है।

आवाससॉफ्ट

मंत्रालय ने इं.आ.यो. को मॉनीटरिंग करने के लिए लाभार्थीवार डाटा को प्राप्त करने के लिए, आवाससॉफ्ट नामक एक वेब-आधारित प्रबंधन सूचना प्रणाली (प्र.सू.प्र.) कार्यक्रम की शुरूआत की (फरवरी 2009)। प्रणाली में ई-गवर्नेंस को सुविधाजनक बनाने के लिए आवाससॉफ्ट स्थानीय भाषा में सक्षम कार्य प्रवाह आधारित लेनदेन स्तर का प्र.सू.प्र. है। यह प्रबंधन, सभी रिपोर्टों को बनाने, जारी की गई निधियों पर नजर रखने, मकानों के निर्माण में प्रगति तथा सभी लाभों के अभिसरण का साधन है। इसमें ग्रा.प./ब्लॉक/जि.ग्रा.वि.प्रा. तथा मंत्रालय स्तरों पर शिकायत दर्ज करने के लिए शिकायत निवारण प्रणाली है। यह केवल लाभार्थियों समेत सभी पणधारियों के लिए ही नहीं बल्कि नागरिकों के लिए भी सुगम्य है।

हमने पाया कि 15 राज्यों/सं.शा.क्षे. अर्थात् **आन्ध्र प्रदेश,अरूणाचल प्रदेश, असम एवं छत्तीसगढ़, गोवा, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, झारखण्ड, मध्य प्रदेश, मेघालय, नागालैण्ड, पंजाब** (छः चयनित जिलों में से तीन[1]), उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल तथा अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह के चयनित जिलों में आवाससॉफ्ट प्रचलन था, लेकिन नियमित आधार पर डाटा अपलोड नहीं किया गया था। सिस्टम पर अपलोड किए गए डाटा की सत्यता को सत्यापित करने के लिए कोई विशिष्ट तंत्र नहीं था।

यद्यपि फरवरी 2009 में आवाससॉफ्ट की शुरूआत की गई थी फिर भी मंत्रालय ने वर्ष 2012-13 हेतु दूसरी किस्त को जारी करने के लिए इस शर्त के रूप में सभी राज्यों के लिए आवाससॉफ्ट पर 100 प्रतिशत डाटा अपलोड करना जून 2012 में जाकर अनिवार्य किया। हालांकि, दिसम्बर 2012 में उस शर्त को समाप्त कर आवाससॉफ्ट पर डाटा को अपलोड करने की छूट दी की

---

[1] एस.ए.एस. नगर, पटियाला एवं तरण तारण

(i) उत्तर-पूर्वी राज्य एवं समेकित कार्रवाई योजना (सं.का.यो.) जिलों को दूसरी किस्त जारी करने से पूर्व 40 प्रतिशत प्र.सू.प्र. प्रविष्टि प्राप्त करनी थी (ii) जि.ग्रा.वि.प्रा. जिन्होंने सूचित किया कि प्र.सू.प्र. प्रविष्टि अपलोड की जा रही है, उसे अगली किस्त को जारी किए जाने से पूर्व कम से कम 60 प्रतिशत प्र.सू.प्र. प्रविष्टि प्राप्त कर लेनी चाहिए तथा (iii) जिन जि.ग्रा.वि.प्रा. ने प्र.सू.प्र. प्रविष्टि शुरू नहीं की थी, उन्हें अगली किस्त को जारी किए जाने से पूर्व 60 प्रतिशत प्रविष्टि को पूरा करने की सलाह दी गई थी।

इस प्रकार, मंत्रालय द्वारा वित्तीय, भौतिक एवं अभिसरण डाटा एवं छूट के संबंध में आवाससॉफ्ट पर डाटा अपलोड करने के लिए अनिवार्य प्रावधानों का अनुपालन न करना गंभीरता के अभाव का परिचायक है। आवाससॉफ्ट को ऑनलाईन मॉनीटरिंग, पारदर्शिता लाने, कुशल निधि प्रबंधन, ग.रे.नी. परिवारों के डाटाबेस के सृजन, आदि के लिए, साधन के रूप में राज्यों तथा मंत्रालय द्वारा प्रभावी रूप से उपयोग में लाया जा सकता है।

मंत्रालय ने बताया (जून/जुलाई 2014) कि प्रारंभिक रूप से प्रगति धीमी थी क्योंकि श्रमशक्ति प्र.सू.प्र. का उपयोग करने में प्रशिक्षित नहीं थी और 2012-13 में प्रशिक्षण के कई दौर होने पर अब स्थिति में सुधार आया है। इसके अतिरिक्त मंत्रालय ने बताया कि संशोधित दिशानिर्देशों में प्रशासनिक लागत के प्रावधान ने प्रक्रिया में तेजी लाने में सहायता की है। डाटा की सत्यता के संबंध में मंत्रालय ने बताया कि इसे राज्यों/जि.ग्रा.वि.प्रा. द्वारा अपलोड किए डाटा पर निर्भर रहना पड़ता है और राष्ट्रीय स्तर के मानीटरो, आदि के माध्यम से क्षेत्र अधिकारियों द्वारा समय-समय पर यादृच्छिक निरीक्षण किया जाता है।

मंत्रालय का उत्तर राज्यों में लेखापरीक्षा द्वारा पाए गए इन मूल तथ्यों के विरुद्ध था कि सभी राज्य आवाससॉफ्ट का उपयोग नहीं कर रहे थे और जो राज्य आवाससॉफ्ट का उपयोग कर रहे थे वह नियमित आधारपर डाटा अपलोड नहीं कर रहे थे।

हमने यह भी पाया कि मंत्रालय ने सभी राज्य सरकारों को आवाससॉफ्ट पर शिकायत निवारण प्रणाली को शुरू करने का निर्देश दिया था (जून 2012)।

इसके बावजूद, आवाससॉफ्ट पर शिकायत निवारण प्रणाली अनुप्रयुक्त रही क्योंकि 2012-13 के दौरान उसपर कोई शिकायत दर्ज नहीं करवाई गई थी। मंत्रालय इस बात से सहमत था कि (मार्च 2014) प्रणाली को अभी तक व्यवस्थित रूप से उपयोग में लाया जाना शेष था।

7.2.2 के.मॉ.मू. प्रभाग द्वारा मॉनीटरिंग

ग्रामीण विकास मंत्रालय का केन्द्रीय मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन प्रभाग अन्य प्रमुख योजनाओं अर्थात महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगस), प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (प्र.मं.ग्रा.स.यो.) तथा निगरानी एवं मॉनीटरिंग समिति (नि.मॉ.स.) सेल, राष्ट्रीय स्तर मॉनीटरिंग (रा.स्त.मॉ.) एवं सांख्यिकीय सेल के माध्यम से स्वर्णजयंती ग्राम स्वरोजगार योजना (स्व.ग्रा.स्व.यो.) के अतिरिक्त इं.आ.यो. की मॉनीटरिंग करता है।

निगरानी एवं मॉनीटरिंग समिति सेल

नि.मॉ.स. सेल को राज्य स्तर के नि.मॉ.स. के लिए सांसद/गैर-सरकारी/गै.स.सं./क्षेत्र अधिकारी को नामांकित करने तथा नि.मॉ.स. रिपोर्ट पर अनुसरणीय कार्रवाई करने का कार्य सौपा गया था। हमने पाया कि सेल के पास वर्ष 2008-09 से 2012-13 के लिए नि.मॉ.स. की बैठकों से संबंधित अभिलेख उपलब्ध नहीं थे।

हमने यह भी पाया कि मंत्रालय के प्रतिनिधि/नामांकित व्यक्ति ने 15 राज्यों/सं.शा.क्षे. अर्थात् **आन्ध्र प्रदेश, अरूणाचल प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, हरियाणा, केरल, मध्य प्रदेश, मणिपुर, मेघालय, नागालैण्ड,राजस्थान, त्रिपुरा, उत्तराखण्ड तथा अण्डमान एवं निकोबार द्वीप समूह** में रा.स्त.नि.मॉ.स. में भाग नहीं लिया था जबकि केवल छः राज्यों अर्थात् **गुजरात, हिमाचल प्रदेश, झारखण्ड, ओडिशा, पंजाब तथा तमिलनाडु** में मंत्रालय के प्रतिनिधि/नामांकित व्यक्ति ने 2008-13 के दौरान हुई सभी रा.स्त.नि.मॉ.स. में भाग लिया था। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय के प्रतिनिधि/नामांकित व्यक्ति ने चार राज्यों अर्थात् कर्नाटक, महाराष्ट्र, मिजोरम

एवं उत्तर प्रदेश में हुई 18 बैठकों में से 10 में भाग लिया था। विवरण अनुबंध 7.2 में दिए गए है। मंत्रालय ने राज्यों/सं.शा.क्षे. को निधियां नियमित रूप से जारी की थीं परन्तु विभिन्न राज्यों में पूर्वोक्त बैठकों में भाग नहीं लिया था।

राष्ट्रीय स्तर मॉनीटर

सार्वजनिक हित के लिए स्वैच्छिक सेवाएं प्रदान करने के इच्छुक सार्वजनिक हित के लिए कार्य करने वाले वरिष्ठ स्तर के सेवानिवृत्त सिविल/रक्षा सेवा अधिकारियों एवं शिक्षकों के साथ राष्ट्रीय स्तर मॉनीटरों की योजना की अवधारणा की गई थी। तीसरे पक्ष के स्वतंत्र मॉनीटरों को शामिल करके मंत्रालय ने अपने विभिन्न कार्यक्रमों के लिए निष्पक्ष एवं वस्तुगत मॉनीटरिंग प्राप्त करने की आशा की थी।

(i) रा.स्त.मॉ. द्वारा दौरों की आवृत्ति

मंत्रालय के दिशानिर्देशों के अनुसार, रा.स्त.मॉ. की नियमित मॉनीटरिंग, विशेष विषय आधारित मॉनीटरिंग तथा मंत्रालय द्वारा कार्यान्वित इं.आ.यो. समेत सभी कार्यक्रमों से संबंधित शिकायतों की जांच करने के लिए भी तैनात किया गया था। सभी महत्वपूर्ण ग्रामीण विकास कार्यक्रमों को मॉनीटरिंग करने लिए जिलों में रा.स्त.मॉ. के त्रैमासिक दौरों का प्रावधान था। हमने मंत्रालय द्वारा निर्धारित लक्ष्यों के प्रति रा.स्त.मॉ. के दौरों में काफी कमियां पायी जिसका विवरण नीचे **तालिका-13** में दिया गया है:

तालिका-13 : रा.स्त.मॉ. द्वारा जिलों के कवरेज में कमियां

वर्ष	आवृत्त किए जाने वाले जिलों की संख्या	वास्तविक रूप से आवृत्त जिलों की संख्या	प्रतिशतता की कमी
नियमित मॉनीटरिंग			
2008-09	256	225	12
2009-10	344	251	27

2010-11	604	484	20
2011-12	नियमित मॉनीटरिंग नहीं की जा सकी क्योंकि रा.स्व.मॉ. को पैनल में लाए जाने की प्रक्रिया चल रही थी।		
2012-13	690	591	14
अक्तूबर 2010 में मंत्रालय ने यह लागू करते हुए कि देश के सभी जिलों को एक वर्ष में आवृत्त किया जाएगा, नियमित मॉनीटरिंग के अंतर्गत जिलों के कवरेज के लिए प्रत्येक त्रैमासिक दौरे में लगभग 150 जिलों का संशोधित लक्ष्य दिए थे।			
विशेष मॉनीटरिंग			
2008-09	91	86	5
2009-13	नहीं की गई		

इस प्रकार, रा.स्त.मॉ. 2008-13 के दौरान नियमित एवं विशेष मॉनीटरिंग हेतु लक्षित जिलों को आवृत्त नहीं कर पाया।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (जून 2014) कि असंतोषजनक निष्पादन के कारण कुछ रा.स्त.मॉ. को कार्य न सौंपे जाने, व्यक्तिगत रा.स्त.मॉ. को कार्य पैनल मे लाए जाने, रा.स्त.मॉ. की उपलब्धता न होने, रा.स्त.मॉ. के पहले से कार्य कर रहे होने, आदि के कारण लक्षित जिलों को आवृत्त नहीं किया जा सका था।

(ii) शिकायत के मामलों में रा.स्त.मॉ. की रिपोर्टों पर कार्रवाई

शिकायत के मामलों में रा.स्त.मॉ. की रिपोर्ट पर राज्यों को शीघ्र कार्रवाई करनी थी। राज्यों द्वारा की गई कार्रवाई से संबंधित कार्यक्रम प्रभाग को संतुष्ट होना था। यदि एक पूरे वित्तीय वर्ष से अधिक के लिए राज्य/जिलो द्वारा कोई संतोषजनक कार्रवाई नहीं की जाती है तो विशेष योजना के अंतर्गत ऐसे राज्य/जिले को आगे जारी होने वाली निधियों को रोक लिया जाएगा।

शिकायतों तथा की गई कार्रवाई की स्थिति को निधियों को जारी करने वाले प्रस्तावों का महत्वपूर्ण हिस्सा बनना था ताकि निधियों को जारी करने हेतु

प्रस्तावों को सहमति देने से पूर्व मंत्रालय अपने आप को की गई कार्रवाई से संतुष्ट कर पाए।

नौ राज्यों **(असम, बिहार, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, मध्य प्रदेश, ओडिशा, पंजाब, त्रिपुरा एवं उत्तर प्रदेश)** जहाँ जाँच हेतु रा.स्त.मॉ. तैनात किए गए थे, उसने संबंधित 2011-12 और 2012-13 से संबंधित 21 इं.आ.यो. से संबंधित शिकायतों की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि 17 मामलों में रा.स्त.मॉ. की रिपोर्टों पर राज्य सरकारों द्वारा कार्रवाई लंबित थी (सितम्बर 2013)। असम (दो शिकायतें) एवं उत्तर प्रदेश (एक शिकायत) में दो वर्षों से अधिकतक कार्रवाई लंबित थी परन्तु इन राज्यों से की गई कार्रवाई की रिपोर्ट की लंबिता के बावजूद मंत्रालय ने कोई कार्रवाई नहीं की थीं राज्य स्तर पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों से स्पष्ट है कि मंत्रालय ने रा.स्त.मॉ. दिशानिर्देशों के उल्लंघन में निधियां जारी की थीं।

तीन राज्यों (असम, झारखण्ड एवं मणिपुर) में रा.स्त.मॉ. की तैनाती के संबंध में पता चला कि यद्यपि नियमित मॉनीटरिंग एवं शिकायतों की जांच हेतु रा.स्त.मॉ. को तैनात किया गया था, उन्होंने जिला/राज्य को रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की थी और जहाँ उन्होंने अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की भी थी, राज्य ने कोई कार्रवाई नहीं की थी जिसका विवरण **अनुबंध-7.3** में दिया गया है। इससे पता चलता है कि रा.स्त.मॉ. द्वारा मॉनीटरिंग की प्रभावकारिता हेतु काफी गुंजाइश है।

7.3 राज्य स्तर मॉनीटरिंग

राज्य स्तर पर इं.आ.यो. के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग, निगरानी एवं मॉनीटरिंग समिति (नि.मॉ.स.), निर्माण कार्यों का निरीक्षण, शिकायत निवारण प्रणाली तथा सामाजिक लेखापरीक्षा द्वारा की जानी थी। राज्यों में मॉनीटरिंग तंत्र में पाई गई कमियों पर नीचे चर्चा की गई है:

7.3.1 निगरानी एवं मॉनीटरिंग समिति (नि.मॉ.स;)

इं.आ.यो. दिशानिर्देशों के पैरा 6.1 के अनुसार राज्य स्तर निगरानी एवं मॉनीटरिंग समिति (रा.स्त.नि.मॉ.स.) और जिला स्तर पर, जिला स्तर निगरानी एवं मॉनीटरिंग समिति (जि.स्त.नि.मॉ.स.) की जिम्मेदारी है। मंत्रालय द्वारा जारी की गई नि.मॉ.स. के दिशानिर्देशों के अनुसार, रा.स्त.नि.मॉ.स. एवं जि.स्त.नि.मॉ.स. स्तर पर 2008-09 से 2012-13 तक 20 बैठकें (एक वर्ष में चार बैठकें) होनी थी।

हमने पाया कि 25 राज्यों/सं.शा.क्षे. अर्थात् **आन्ध्र प्रदेश, अरूणाचल प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, झारखण्ड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तराखण्ड, उत्तर प्रदेश, तथा अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह** में 2008-09 से 2012-13 के दौरान केवल एक से 10 रा.स्त.नि.मॉ.स. की बैठकें हुई थीं। 2008-09 से 2012-13 के दौरान गोवा तथा जम्मू एवं कश्मीर में रा.स्त.नि.मॉ.स. की कोई बैठक नहीं हुई थी।

कुल मिलाकर 27 राज्यों के सभी चयनित जिलों में, 2008-13 के दौरान अपेक्षित जि.स्त.नि.मॉ.स. की बैठकें नहीं हुई थी चयनित जिलों में जि.स्त.नि.मॉ.स. की बैठकें करने में 16 (मिजोरम) से लेकर 254 (उत्तर प्रदेश) तक की कमी हुई थी।

छत्तीसगढ़ राज्य द्वारा जि.स्त.नि.मॉ.स. से संबंधित कोई डाटा प्रस्तुत नहीं किया गया था। चयनित जिलों में रा.स्त.नि.मॉ.स. और जि.स्त.नि.मॉ.स. का राज्य-वार ब्यौरा **अनुबंध-7.2** में दिया गया है।

इस प्रकार, रा.स्त.नि.मॉ.स. और जि.स्त.नि.मॉ.स. की अपेक्षित संख्या में बैठकें न करने से राज्यों में इं.आ.यो. के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग को कमजोर बना दिया है।

मंत्रालय ने बताया (जून 2014) कि रा.स्त.नि.मॉ. स. समिति की बैठकों की अध्यक्षता सांसद द्वारा की जाती थी और उनके/उनकी पूर्व व्यस्तता के

कारण, कभी कभी बैठकें करने में देरी हो जाती थी या उन्हें स्थगित करना पड़ता था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। निगरानी एवं मॉनीटरिंग समिति पर दिशानिर्देशों के अनुसार, सामान्य रूप से समिति का अध्यक्ष संबंधित राज्य का ग्रामीण विकास मंत्री अध्यक्ष होगा। इस मंत्रालय के अन्य कार्यान्वयन हेतु उत्तरदायी उपाध्यक्ष होगा। इस मंत्रालय के अन्य विभिन्न कार्यक्रमों के कार्यान्वयन हेतु राज्य सरकार के विभागों का प्रभारी रा.स्त.नि.मॉ.स. का उपाध्यक्ष होगा।

7.3.2 निर्माण कार्यों का निरीक्षण

इं.आ.यो. के दिशानिर्देशों के पैरा 6.1 के अनुसार,राज्य मुख्यालय में इं.आ.यो. का कार्य करने वाले अधिकारियों को नियमित रूप से जिलों का दौरा करना चाहिए तथा फील्ड दौरों के माध्यम से पता लगाए कि क्या इं.आ.यो. को संतोषजनक रूप से कार्यान्वित किया जा रहा था और क्या मकानों का निर्माण निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार हो रहा था। राज्य स्तर से ब्लॉक स्तर तक के प्रत्येक पर्यवेक्षी स्तर पदाधिकारी के लिए फील्ड दौरों की न्यूनतम संख्या निर्धारित करती हो, ऐसी निरीक्षण की एक सारणी बनाई जानी थी तथा इसका सख्ती से पालन होना था।

हमने पाया कि 20 राज्यों अर्थात् **अरूणाचल प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, हरियाणा, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, केरल, महाराष्ट्र, मणिपुर, मेघालय, नागालैण्ड, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश एवं पश्चिम बंगाल** के चयनित जिलों में फील्ड स्तर पर निर्माण कार्यों के सत्यापन की प्रणाली का पालन नहीं किया गया था और निरीक्षण की सारणी नहीं बनाई गयी थी। **मध्य प्रदेश** में, निरीक्षण की सारणी बनाई गई थी परन्तु निरीक्षण नियमित रूप से नहीं किए गए थे।

आन्ध्र प्रदेश में, निर्माण कार्यों का सत्यापन फील्ड स्तर पर किया गया था तथा आ.प्र.रा.आ.नि.लि. के अभियांत्रिकी स्कंध द्वारा स्तर-वार निर्माण के सत्यापन के पश्चात ही लाभार्थियों को भुगतान किया गया था। **कर्नाटक** में,

निरीक्षण की सारणी निर्धारित नहीं थीं। हालांकि, राज्य सरकार ने बताया (सितम्बर 2013) कि फील्ड निरीक्षणों का संचालन नियमित रूप से किया गया था जबकि इस अभिकथन के समर्थन में किसी पकार के दस्तावेजी सबूत लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करवाए गए थे। **मिजोरम** में, 2008-13 के दौरान संबंधित ब्लॉकों के साथ कार्यरत तकनीकी कर्मचारी द्वारा निरीक्षण की किसी सारणी के बिना ही निर्माण कार्यों के सत्यापन हेतु नियमित फील्ड दौरें किए गए थे। **उत्तराखण्ड** में, निदेशालय स्तर पर इं.आ.यो. के मकानों के लक्षित निरीक्षण/भौतिक सत्यापन के दो प्रतिशत के प्रति, 2008-13 के दौरान संचालित निरीक्षण 0.05 से लेकर 0.08 प्रतिशत तक हुए थे। जिलों में, निर्धारित 20 प्रतिशत निरीक्षण के प्रति, वास्तविक निरीक्षण 5.20 से लेकर 11.99 प्रतिशत तक हुई थी और ब्लॉक स्तर में 100 प्रतिशत भौतिक सत्यापन के प्रति, यह 2 से लेकर 17 प्रतिशत तक थी। निरीक्षण में इस कमी का सीधा प्रभाव पांच चयनित जिलों की भौतिक उपलब्धि पर पड़ा था क्योंकि 2008-13 के दौरान संस्वीकृत मकानों में से केवल 42 प्रतिशत पूर्ण हुए थे।

मामला अध्ययन: फील्ड स्तर पर निर्माण कार्यों का सत्यापन

झारखण्ड

जिला रॉची में, जुलाई 2011 में जि.ग्रा.वि.प्रा. द्वारा सभी 18 ब्लॉकों को आवृत्त करते हुए 2011-12 की अवधि से संबंधित इं.आ.यो. के कार्यान्वयन की सामान्य जांच की गई थी। जांच से लाभार्थियों के चयन तथा 16 ब्लॉकों में 1,002 मामलों में मकानों के आवंटन में अनियमितताओं का पता चला। हालांकि लेखापरीक्षा ने पाया कि जन सेवकों (जिसमें से तीन को निलंबित कर दिया गया था) तथा एक के विरूद्ध आरोप लगाये गये थे। यदि संबंधित ब्लॉक/जिला अधिकारियों द्वारा आवधिक मॉनीटरिंग और निरीक्षण किया गया होता तो इस प्रकार के उदाहरणों से बचा जा सकता था।

* प्रतीक्षासूची में न पाए गए लाभार्थियों के नाम 687 मामले, अन्य परिवार के ग.रे.नी. संख्या प्रति आवंटन -158 मामले, अन्य जाति एवं श्रेणी के प्रति मकानों का आवंटन 101 मामले, मकानों का दोहरा आवंटन-16 मामले सरकारी कर्मचारी को मकानों का आवंटन-2 मामले, ग.रे.उ. के परिवार को मकान का आवंटन-5 मामले, ग.रे.नी. के परिवार के अंक को कम करके मकान का आवंटन-25 मामले और ग.रे.नी. के अंक को बढ़ाकर -8 मामले।

मंत्रालय ने बताया (जून/जुलाई 2014) कि इस संदर्भ में जिला/राज्य स्तर अधिकारियों की एक सीमित भूमिका है। हालॉकि, जबकि सारणियां तैयार नहीं की गयी थीं लेकिन ब्लॉक/जिला/राज्य स्तर अधिकारियों द्वारा फील्ड निरीक्षण किए गए थे। आवाससॉफ्ट पर राज्यों द्वारा तस्वीरों सहित फील्ड निरीक्षण को सूचित किया गया है। मंत्रालय ने आगे बताया कि फील्ड निरीक्षणों को करने के लिए प्रशासनिक लागत (जून 2013 में संशोधित इं.आ.यो. दिशानिर्देशों में प्रदत्त) का उपयोग किया जा सकता है।

मंत्रालय का उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि दिशानिर्देश सभी स्तरों पर निरीक्षण की सारणियों तथा फील्ड दौरें निर्धारित करते हैं। लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां दर्शाती हैं कि फील्ड निरीक्षण नहीं किए गए थे। इसके अतिरिक्त, अधिकतर राज्यों में आवाससॉफ्ट पूर्ण रूप से कार्यात्मक नहीं था तथा नियमित आधार पर इसे अद्यतित नहीं किया जा रहा था इसलिए आवाससॉफ्ट पर की गई रिपोर्टिंग वास्तविक स्थिति नहीं दर्शाती है। यह मंत्रालय की तरफ से कमजोर मानीटरिंग को दर्शाता है।

7.3.3 शिकायत मॉनीटरिंग प्रणाली

इं.आ.यो. दिशानिर्देशों के पैरा 6.1.2 के अनुसार, शिकायतों के निवारण हेतु राज्य स्तर पर पर्याप्त स्टाफ के साथ प्रभावी शिकायत मॅनीटरिंग प्रणाली की स्थापना करनी चाहिए जो कि नियमित निष्पादन स्कंध से स्वतंत्र रहकर दौरा कर सके तथा प्रभावी निवारण हेतु कमियों/खामियों के बारे में कार्यान्वयन अभिकरणों को एक रिपोर्ट दे।

हमने पाया कि 10 राज्यों अर्थात् **अरूणाचलप्रदेश, छत्तीसगढ़, गुजरात, जम्मू व कश्मीर, झारखण्ड, मध्य प्रदेश, मेघालय, पंजाब, त्रिपुरा, एवं उत्तर प्रदेश** के चयनित जिलों में, लाभार्थियों की समस्याओं/शिकायतों के निपटान हेतु कोई प्रभावी शिकायत मॉनीटरिंग प्रणाली स्थापित नहीं की गई थी।

शिकायतों के निपटान में विलंब

हमने पाया कि नौ राज्यों अर्थात् **आन्ध्र प्रदेश, बिहार, झारखण्ड, महाराष्ट्र, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, उत्तराखण्ड एवं पश्चिम बंगाल** के चयनित जिलों में मार्च 2013 तक 3,437 शिकायतों में से 2,010 शिकायतें निपटान हेतु लंबित थीं जिसका विवरण **अनुबंध 7.4** में दिया गया है।

आन्ध प्रदेश में, राज्य आवास योजना के लिए आ.प्र.रा.आ.नि.लि, में शिकायत निपटान प्रणाली मौजुद थी, इं.आ.यो. के लिए कोई अलग प्रणाली स्थापित नहीं की गई थी। इ.आ.यो. एवं राज्य आवास योजना से संबधित 2008-13 के दौरान पूरे राज्य के 2,865 मामले मार्च 2013 तक निपटान हेतु लंबित थे। चूँकि दोनों इ.आ.यो. एवं राज्य आवास योजना के लिए केवल एक शिकायत निपटान प्रणाली को अनुरक्षित किया गया था, इं.आ.यो. से संबधित शिकायतों के वास्तविक विवरण और उसके निपटान का पता नही लगाया जा सका था। **पंजाब** में, 2008-12 के दौरान प्राप्त एवं निपटान की गयी शिकायतों की संख्या से संबधित अभिलेख उपलब्ध नहीं था तथा 2012-13 से संबधित पाँच शिकायते लंबित थीं।

मंत्रालय ने बताया कि इस संदर्भ में शिकायतों के निपटान हेतु मानक संचालन प्रक्रिया (मा.सं.प्र.) को प्रेषित किया गया है (2 अप्रैल 2012)। हालांकि, प्रभावी शिकायत मॉनीटरिंग प्रणाली की स्थापना नही होने से बड़ी संख्या में शिकायतों के एकत्रित होने में परिणत हुई जो संबंधित राज्यों के पास अब तक लंबित हैं। मंत्रालय द्वारा किए गए उपाय ने कमियों पर कोई प्रभाव नहीं डाला है।

शिकायतों के गैर-निपटान/निपटान में विलंब पर मामला-अध्ययन

असम

- नागरिक सभा को संचालित करने के पश्चात गांव अमरीखोवा में लोगों ने परियोजना निदेशक, जिला बारपेटा को जून 2011 में ब्लॉक सरुखेतरी के अंतर्गत ग्रा.पं. 12 सं. पब सरूखेतरी के ग्रा.पं. अध्यक्ष, क.अ. तथा वार्ड सदस्यों के विरूद्ध इं.आ.यों के मकानों के आवंटन हेतु ₹ 2,000 से लेकर ₹ 15,000 तक की रिश्वतें मांगने की शिकायते दर्ज की थी। जून 2011 में परियोजना निदेशक ने ग्रा.पं. सचिव एवं अध्यक्ष को अपने कर्यालय में आने का निर्देश दिया था परंतु दोनों ही नहीं आए। इसके अतिरिक्त, यदि कोई कार्रवाई की गई हो तो अभिलेख में उपलब्ध नहीं थी।
- ब्लॉक गोबरधना में फरवरी 2010 एवं अगस्त 2011 के बीच लाभार्थियों द्वारा रिश्वत की मांग, लाभार्थियों को क.अ. द्वारा निम्नतर गुणवत्ता वाले सामान की आपूर्ति, निधियों के दुविर्नियोजन, आवंटन के बावजूद निधियों की प्राप्ति न होने आदि के कारण 18 शिकायतें दर्ज की गई थीं। शिकायतों पर अनुवर्ती कार्रवाई यदि की गई हो तो अभिलेख में उपलब्ध नहीं थी।
- जिला काचर में, इं.आ.यों. के मकानों के अनियमित आवंटन के सात शिकायत के मामलें, ₹ 0.72 लाख की निधि के अनियमित आहरण के एक मामले समेत मानकों का ध्यान रखे बिना लाभार्थियों की सूची को अस्वीकार किए जाने का निपटान नहीं हुआ था।
- जिला करीमगंज में, 2008-13 के दौरान ग्राम सभाओं का संचालन न करने इं.आ.यो. को लाभार्थियों के अवैध चयन, आदि से संबंधित दर्ज हुई 30 शिकायतों का निपटारा नहीं किया गया था तथा यह शिकायतें ब्लॉकों के पास जांच स्तर पर थीं।

प.नि. जिला बारपेट ने मार्च 2009 में ग्रा.पं. खेराबरी के अंतर्गत 91 संस्वीकृत लाभार्थियों को जारी करने के लिए ब्लॉक गोबरधन को ₹35.81 लाख जारी किए। ब्लॉ.वि.अ. ने बदले में अक्तूबर 2009 और फरवरी 2010 के दौरान 76 लाभार्थियों को ₹25.79 लाख जारी किए गये थे। मकानो के दो बार आवंटन होने से संबंधित ग्रामवासियों से कुछ शिकायतों की प्राप्ति होने के कारण ₹10.02 लाख का शेष जारी नहीं किया गया था। ब्लॉक स्तर नि.एवं मॉ.स. द्वारा जून 2010 में गठित आंतरिक समिति ने मामले की जांच की और एक वर्ष के विलंब के पश्चात् जुलाई 2011 में स्थिति रिपोर्ट प्रस्तुत की थी। ब्लॉक एवं ग्रा.पं. के संबंधित अभिलेखों एवं रिपोर्ट की संवीक्षा से पता चला कि:

- नौ लाभार्थी जिन्हें 2002-03 से 2005-06 के दौरान पहले भी मकान आवंटित कर दिए गए थे उन्हें वर्ष 2008-09 के लिए आवंटित मकानों के लिए सहायता प्रदान की गई थी जिसके कारणवश ₹3.33 लाख के व्यय समेत नौ मकानों का अनियमित रूप से दो बार आवंटन हुआ था। इस राशि की वसूली के लिए कोई कदम नहीं उठाए गए थे।
- आठ लाभार्थियों जिन्हें ₹ 2.00 लाख की निधि में से ₹ 25,000 की दर पर पहली किस्त जारी की गई थी, हालांकि, दूसरी किस्त जारी न होने के कारणवश जुलाई 2013 तक उनके मकान पूरे नहीं हुए थे इसके कारण अभिलेख में उपलब्ध नहीं थे।
- एक लाभार्थी जिसका नाम 91 लाभार्थियों की संस्वीकृति सूची में नहीं था उसे भी सक्षम प्राधिकारी की संस्वीकृति के बिना ₹37,350 जारी कर दिए गए थे।
- इसके अतिरिक्त, ग्रा.पं. ने मई 2012 एवं जुलाई 2013 के दौरान असली लाभार्थियों को ₹ 4.57 लाख (₹ 10.02 लाख में से) की दूसरी किस्त जारी की थी। ग्रा.प./ब्लॉक के पास ₹ 5.44 लाख की शेष राशि अनुप्रयुक्त रही थी।

7.4 प्रारंभिक स्तर पर ध्यानपूर्वक मॉनीटरिंग

इं.आ.यो. दिशानिर्देशों के पैरा 5.8 के अनुसार, साबित हुए अच्छे पिछले कार्य निष्पादन रिकार्ड, वाले गैर-सरकारी संगठनों (गै.स.स) को शामिल करके ध्यानपूर्वक मॉनीटरिंग की जानी चाहिए। इं.आ.यो. के मकानों के निर्माण के पर्यवेक्षण, मार्गदर्शन एवं मॉनीटरिंग का कार्य गै.स.सं. को सौंपा जा सकता है।

छः राज्यो अर्थात **झारखंड, केरल, मेघालय, ओडिशा, राजस्थान एवं उतराखंड** में हमने पाया कि संबधित जि.ग्रा.वि.अ. एवं ब्लॉ.वि.अ. द्वारा इं.आ.यो. की मॉनीटरिंग एवं पर्यवेक्षण हेतु गै.स.सं. को शामिल करने के लिए कोई प्रयास नही किए गए थे।

7.4.1 सामाजिक लेखापरीक्षा

इं.आ.यो. दिशानिर्देशों के पैरा 6.3.5. के अनुसार, इं.आ.यो. की सामाजिक लेखापरीक्षा की प्रणाली का अनुसरण किया जाएगा।

हमने पाया कि 22 राज्यों अर्थात **आन्ध्र प्रदेश, अरूणाचल प्रदेश, असम, छत्तीसगढ, गोवा, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, झारखंड, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, ओडिशा, राजस्थान, त्रिपुरा, उत्तरप्रदेश, उत्तराखण्ड एवं पश्चिम बंगाल** के चयनित जिलों में इं.आ.यो. की सामाजिक लेखापरीक्षाओं को संचालित नहीं किया गया था।

इसके अतिरिक्त, यह नोट किया गया था कि **मध्यप्रदेश** के 13 चयनित जिलों में से छह जिलों (धार, कटनी, डिंडोरी, बरवानी, उज्जैन, राजगढ़) में तथा बिहार में दस चयनित जिलों में से केवल एक जिला (सुपौल) में 2008-13 के दौरान सामाजिक लेखापरीक्षा को संचालित किया गया था।

यह दर्शाता है कि किसी भी राज्य द्वारा सामाजिक लेखापरीक्षा प्रणाली को उसका उचित महत्व नहीं दिया गया था।

मंत्रालय ने बताया (जून 2014) कि वर्ष 2013-14 के लिए, योजना का प्रबंध करने के लिए राज्यों को इं.आ.यो. निधियों को जारी किया जा रहा है जिसमें से एक प्रतिशत तक का उपयोग सामाजिक लेखापरीक्षा को संचालित करने के लिए किया जा सकता है।

7.5 प्रभाव का मूल्यांकन

इं.आ.यो. दिशानिर्देशों के पैरा 6.2 के अनुसार, केन्द्र सरकार एवं राज्य सरकारों को इं.आ.यो. के कार्यान्वयन पर आवाधिक मूल्यांकन अध्ययन को संचालन करना था। भारत सरकार द्वारा संचालित समवर्ती मूल्यांकन द्वारा सामने आए मुद्दों के साथ-साथ कार्यान्वयन पर प्रतिष्ठित संगठनों एवं संस्थानों द्वारा संचालित करवाए जा सकते हैं।

2008-13 के दौरान जून 2009 में 12 राज्यों[2] में योजना आयोग की ओर से सामाजिक कार्य विभाग, दिल्ली विश्वविद्यालय द्वारा इं.आ.यो. के कार्यान्वयन एवं प्रभाव पर केवल एक राष्ट्रीय स्तर मूल्यांकन अध्ययन किया गया था। अध्ययन का उद्देश्य विभिन्न स्तरों पर सुधार करने तथा उपयुक्त सुधारत्मक कदम उठाने के लिए कार्य करने के लिए मंत्रालय एवं कार्यान्वयन अभिकरणों को सक्षम बनाना था ताकि योजना उद्दिष्ट लाभों का वितरण कर पाए।

किस्तों को जारी करने में विलंब, अपर्याप्त निधियां, इं.आ.यो. प्रतीक्षा सूची से संबंधित जानकारी न होने तथा लंबी प्रतीक्षा अवधि बैंक खाते के न खोलने तथा इं.आ.यो. सही शर्तों एवं नियमों की जानकारी में कमी, ग.रे.नी. के लिए मानदण्ड का संशोधन, लाभार्थी चयन में ग्राम सभा की अप्रभावी भूमिका, आदि मूल्यांकन अध्ययन के कुछ निष्कर्ष थे।

अध्ययन से विभिन्न सुझाव अर्थात् लाभार्थी के चयन में ग्राम सभाओं की भूमिका को अधिक प्रमुखता देना, वित्तीय सहायता के सामयिक संशोधन की आवश्यकता, राज्य-दर राज्य में सांमाजिक-आर्थिक-स्थिति के आधार पर वित्तीय आवंटन विशिष्ट मॉनीटरिंग तंत्र के साथ एक समान कार्यान्वयन पैटर्न, पारदर्शिता एवं जानकारी होना, आदि समक्ष आए।

योजना आयोग द्वारा मंत्रालय के समक्ष नवम्बर 2012 में रिपोर्ट प्रस्तुत की गई थी। मूल्यांकन अध्ययन पर मंत्रालय द्वारा की गई कार्रवाई प्रतीक्षित थी।

---

[2] असम, बिहार, गुजरात, केरल, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, नागालैण्ड, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, उत्तराखण्ड, उत्तर प्रदेश

2008-13 की अवधि के दौरान इं.आ.यो. के कार्यान्वयन के प्रभाव का आकलन करने के लिए 19 राज्यों/सं.शा.क्षे. अर्थात् **असम, आन्ध्र प्रदेश, अरूणाचल प्रदेश, बिहार, गोवा, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, झारखंड, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मिजोरम, मणिपुर, नागालैण्ड, पंजाब, राजस्थान, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल एवं लक्षद्वीप** में इं.आ.यो. के कार्यान्वयन पर कोई मूल्यांकन अध्ययन नहीं हुए थे।

मेघालय में, 2007-12 की अवधि के लिए मेघालय सरकार द्वारा नियुक्त स्वतंत्र मूल्यांकन फर्म (नवम्बर 2011) द्वारा इं.आ.यो. के कार्यान्वयन पर मूल्यांकन अध्ययन को संचालित किया गया था। इं.आ.यो. के अंतर्गत सहायता की वृद्धि के संदर्भ में ग.रे.नी. सूची में सुधार के चयन में पारदर्शिता, योजना के चयन में पारदर्शिता, योजना के अभिसरण एवं कड़ी मॉनीटरिंग एवं पर्यवेक्षक प्रमुख अनुशंसाए थीं। हालांकि, राज्य सरकार ने इन अनुशंसाओं पर कार्रवाई नहीं की थीं।

अनुशंसाएं:

- शिकायत निवारण तंत्र को, शिकायतों के ऑनलाइन पंजीकरण एवं उसके शीघ्र निपटान को प्रोत्साहित कर सुदृढ़ करना चाहिए। संबंधित अधिकारी इस प्रक्रिया का आवधिक आधार पर मॉनीटर करें और सुनिश्चित करें कि एक उचित अवधि से अधिक समय तक कोई शिकायत लंबित न रहे।
- यह सुनिश्चित करने के लिए कि योग्य लाभार्थी चयनित किये जा रहे हैं और उनके लिए समय पर अच्छी गुणवत्ता के घरों का निर्माण हो रहा है, सामाजिक लेखापरीक्षा को एक प्रभावी तरीके के रूप में प्रयुक्त किया जा सकता है।
- इं.आ.यो. के कार्यान्वयन में कमजोरियों की पहचान को प्रोत्साहित करने के लिए राज्य स्तरीय मूल्यांकन अध्ययन किया जाए।