कार्यकारी सारांश

पृष्ठभूमि

इंदिरा आवास योजना (इं.आ.यो.), ग्रामीण विकास मंत्रालय की एक प्रमुख योजना है जो ग.रे.नी. परिवारों को जो या तो आवासहीन है या उनके पास आवास की अपर्याप्त सुविधाएं हैं के लिए सुरक्षित तथा टिकाऊ घर के निर्माण में सहायता प्रदान कर रही है। सभी जरूरतमंदों को आश्रय प्रदान करने का यह प्रयास सरकार की बड़ी कार्यनीति का भाग है, इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए समाज के वंचित भाग के लिए ग्रामीण आवास मुहैया कराना गरीबी के विरुद्ध एक मुख्य उपाय है। आवास की पहचान न केवल एक आश्रय तथा एक रिहायशी स्थान के रूप में ही नहीं होती है अपितु एक ऐसी परिसम्पत्ति है जो कि आजीविका में सहायक है तथा सामाजिक स्थिति के प्रतीक के रूप में भी होती है।

ग्रामीण क्षेत्रों में गरीबों को उनकी रिहायशी इकाईयों के निर्माण/सुधार में सहायता करने के उद्देश्य के साथ ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गांरटी कार्यक्रम (ग्रा.रो.गा.का.) की उप-योजना के रूप में इं.आ.यो. का आरंभ 1985 में किया गया था। इं.आ.यो. अप्रैल 1989 से जवाहर रोजगार योजना (ज.रो.यो.) का एक भाग थी तथा जनवरी 1996 से एक स्वंतत्र योजना के रूप में कार्यान्वित किया गया था। इं.आ.यो. के अंतर्गत लाभार्थी अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों, मुक्त कराए गए बंधुआ मजदूर, गरीबी रेखा से नीचे (ग.रे.नी.) की श्रेणी के अल्पसंख्यक तथा अन्य गरीबी रेखा से नीचे गैर-अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों के ग्रामीण परिवार, ग्रामीण क्षेत्रों में रह रहे युद्ध में मारे गए रक्षा कर्मियों/अर्धसैनिक बलों की विधवाओं तथा करीबी रिश्तेदार (उनके आय मापदण्ड पर विचार किए बिना), भूतपूर्व सैनिक तथा अर्धसैनिक बलों के सेवानिवृत्त सदस्य जो अन्य शर्तों को पूरा करते हैं, अर्थात लाभार्थी

बेघर होना चाहिए अथवा कच्चा घर होना चाहिए तथा वह गाँव में रह रहा हो, हैं।

हमने इस लेखापरीक्षा को संचालित क्यों किया?

हमने नवम्बर 2001 और जुलाई 2002 के मध्य में अप्रैल 1997 से मार्च 2002 की अवधि को शामिल करते हुए इं.आ.यो. के साथ भारत सरकार की अन्य ग्रामीण आवासीय योजनाओं की समीक्षा की तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों को 2003 के नि.म.ले.प. के प्रतिवेदन सं.3 में शामिल किया था। तब से, इं.आ.यो. के व्यय में बहुत वृद्धि हुई है। 2008-09 से 2012-13 के दौरान इं.आ.यो. का केन्द्रीय अंश ₹45,838 करोड़ था। इं.आ.यो. में प्रगति की समीक्षा की दृष्टि से, हमने इं.आ.यो. के कार्यान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा करने का निर्णय लिया। इस निष्पादन लेखापरीक्षा में अप्रैल 2008 से मार्च 2013 की अवधि को शामिल किया तथा इसमें 27 राज्यों तथा चार संघ शासित क्षेत्रों के 168 जिलों, इन जिलों के अंतर्गत 392 ब्लॉकों तथा इन ब्लॉकों के अंतर्गत 2,960 ग्राम पंचायतों को सम्मिलित किया गया था।

मुख्य निष्कर्ष

लाभार्थियों की पहचान एवं चयन

हमने पाया कि आवासों की कमी का आकलन मुख्य रूप से ग्रामीण आवास पर योजना आयोग के अंतर्गत कार्यदल के अनुमानों पर आधारित था। 14 राज्यों अर्थात् **आन्ध्र प्रदेश, अरूणाचल प्रदेश, गोवा, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, झारखंड, केरल, महाराष्ट्र, मणिपुर, मेघालय, नागालैण्ड, उत्तराखंड, पश्चिम बंगाल** तथा **पंजाब (तीन जिलों)** में आवासों की वास्तविक कमी का आकलन नहीं किया गया था। तीन राज्यों तथा एक सं.शा.क्षे. अर्थात् **आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, मेघालय** तथा **लक्षद्वीप** में स्थायी इं.आ.यो. प्रतीक्षा सूचियों को अनुरक्षित नहीं किया गया था।

(पैरा 3.1 एवं 3.2.1)

हमने यह भी पाया कि बहुत से अयोग्य लाभार्थियों का चयन किया गया था। 12 राज्यों में, 36,751 गैर-ग.रे.नी. परिवारों को ₹89.15 करोड़ की सहायता प्रदान की गई थी। 11 राज्यों में, 10,184 अयोग्य लाभार्थियों का चयन किया गया था तथा ₹31.73 करोड़ उन्हें अदा किए गए थे। सात राज्यों में, 33,536 लाभार्थियों का चयन स्थायी इं.आ.यो. प्रतीक्षा सूची के बाहर से किया गया था तथा ₹138.02 करोड़ की सहायता अदा की गई थी। आठ राज्यों में, 1,654 लाभार्थियों, जिन्होंने ₹5.37 करोड़ की सहायता प्राप्त की थी, के पास पहले से पक्के घर थे। आठ राज्यों में, 5,824 लाभार्थियों का एक से अधिक बार चयन किया गया था तथा उनको ₹14.67 करोड़ का भुगतान किया गया था। छह राज्यों में, परिवार के महिला सदस्यों के नाम पर रिहायशी इकाईयों के आवंटन को प्राथमिकता नहीं दी गई थी।

(पैरा 3.3 तथा 3.4)

आवास का निर्माण एवं गुणवत्ता

ग्रामीण आवास पर योजना आयोग के अंतर्गत कार्यदल ने 2008-13 हेतु इं.आ.यो. के अंतर्गत 170 लाख आवासों के निर्माण के लक्ष्य निर्धारित किए थे। हालांकि, इस अवधि के दौरान केवल 128.92 लाख मकानों (कार्यदल लक्ष्य के प्रति 75.84 *प्रतिशत*) का निर्माण हुआ था जो कि यह दर्शाता है कि इं.आ.यो. देश में आवासों की कमी को पूरी तरह दूर नहीं कर पाई थी।

(पैरा 4.1)

लेखापरीक्षा ने कई मामलों में आवासों के पूर्ण होने में दो वर्षों से अधिक के विलंब के मामले पाए थे। नौ राज्यों अर्थात् **असम, बिहार, गुजरात, जम्मू एवं कश्मीर, झारखंड, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मेघालय** एवं **राजस्थान** के 48 चयनित जिलों में, दो वर्षों से अधिक की चूक के बावजूद 61,293 आवास अपूर्ण रहे जिसके परिणामस्वरूप इन अपूर्ण मकानों के संबंध में ₹150.22 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ। लेखापरीक्षा ने ऐसे मामले जिसमें लाभार्थियों द्वारा पूरी राशि प्राप्त करने के पश्चात भी इं.आ.यो. के आवास खाली पड़े रहे थे, ऐसे

मामले जहां लाभार्थियों को प्रथम किस्त मिलने के पश्चात न तो दूसरी किस्त का दावा किया गया था न ही उसका भुगतान उन्हें किया गया था; इं.आ.यो. दिशानिर्देशों के उल्लंघन मे ठेकेदारों को लगाए जाना; आदि मामले थे।

(पैरा 4.2 एवं 4.3)

13 राज्यों अर्थात् **बिहार, गोवा, गुजरात, हरियाणा, झारखण्ड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, नागालैण्ड, ओडीशा, राजस्थान, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड** एवं **पश्चिम बंगाल** के 91 जिलों के 214 ब्लॉकों के अंतर्गत 1,639 ग्रा.पं. (2,960 चयनित ग्रा.पं. का 55.37 *प्रतिशत*) में किसी स्तर पर संबंधित प्राधिकारियों/तकनीकी विशेषज्ञों द्वारा किसी गुणवत्ता निरीक्षणों/तकनीकी पर्यवेक्षणों को संचालित नहीं किया गया था। हमने निर्माणों की खराब गुणवत्ता तथा निर्माण हेतु घटिया सामग्री का उपयोग पाया था।

(पैरा 4.8)

वित्तीय प्रबंधन

हमने पाया कि राज्यों द्वारा निधियों के उपयोग की धीमी गति/कम उपयोग के कारण उनको देय केन्द्रीय आवंटन में से ₹2,451.84 करोड़ की कटौती की गई थी। केन्द्रीय अंश में कटौती के कारण राज्यों का अनुरूप अंश, जिसे उनके द्वारा दिया जाना चाहिए था, ₹810.08 करोड़ परिकलित किया गया था। इसका परिणाम 7.25 लाख लाभार्थियों को सहायता की अस्वीकृति में हुआ।

(पैरा 5.3)

बिहार, जम्मू एवं कश्मीर, मणिपुर, पंजाब, राजस्थान तथा **उत्तर प्रदेश** में चयनित जिलों, ब्लॉकों तथा ग्रा.पं. में इं.आ.यो. निधियों को रखने हेतु राष्ट्रीयकृत अनुसूचित अथवा सहकारी बैंक अथवा डाकघर में एक विशिष्ट अलग बैंक खाते के अनुरक्षण के प्रति कई बैंक खाते (2 से 20 तक) संचालित किए जा रहे थे। 11 राज्यों में चयनित जिलों (24) तथा आठ ब्लॉको में इं.आ.यो. निधियों को चालू खाते में अथवा व्यक्तिगत बही खाते में रखा गया

था। चालू खातों में निधियों को रखने के परिणामस्वरूप छः राज्यों (**असम, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, ओडीशा, पंजाब** तथा **राजस्थान**) में ₹4.22 करोड़ की ब्याज की हानि हुई।

(पैरा 5.7)

हमने 13 राज्यों एवं दो सं.शा.क्षे. में अन्य योजनाओं/कार्यक्रमों के प्रति ₹37.12 करोड़ की इं.आ.यो. निधियों का विपथन तथा सात राज्यों में अस्वीकार्य मदों पर ₹2.20 करोड़ का व्यय भी पाया था।

हमने **असम, बिहार** तथा **झारखंड** में ₹4.91 करोड़ के दुर्विनियोजन के मामले तथा नौ राज्यों में ₹9.76 करोड़ के संदिग्ध दुर्विनियोजन के मामले पाए।

तीन राज्यों में लाभार्थियों को देय भुगतानों में से प्रशासनिक प्रभारों, धुंआ रहित चुल्हों/स्वच्छ शौचालय/इं.आ.यो. प्रतीक चिन्ह आदि के गैर-निर्माण/गैर-स्थापना के कारण ₹139.37 करोड़ की अप्राधिकृत कटौती तथा छः राज्यों में ₹19.07 करोड़ का कम भुगतान था।

तीन राज्यों में इं.आ.यो. के लाभार्थियों को ₹7.16 करोड़ का दोहरा/अधिक भुगतान पाया गया था।

(पैरा 5.14/5.16 एवं 5.17)

अभिसरण

यह योजना इं.आ.यो. अभिसरण गतिविधियों के साथ अन्य भा.स. की योजनाओं अर्थात् मकानों में स्वच्छ शौचालयों के निर्माण के लिए कुल स्वच्छता अभियान, बिजली प्रदान करने के लिए राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना; पेय जल प्रदान करने के लिए राष्ट्रीय ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम; ऋण सुविधा का लाभ उठाने के लिए ब्याज की अंतर दर योजना, ग्रामीण ग.रे.नी. परिवारों तथा ग्रामीण भूमिहीन परिवारों के लिए बीमा योजनाएं तथा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गांरटी योजना के

अंतर्गत जॉब कार्ड परिकलित करती है ताकि इन योजनाओं के अंतर्गत संभावित लाभों को इं.आ.यो. लाभार्थियों तक पहुंचाया जा सके। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2009-10 से 2012-13 की अवधि के दौरान देशभर में 107.58 लाख मकानों में से केवल 25.48 लाख (23.68 *प्रतिशत*) में स्वच्छ शौचालयों का निर्माण हुआ था जिससे 76.32 *प्रतिशत* मकानों की कमी हुई। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि 21 राज्यों में, मुफ्त विद्युत कनेक्शन प्रदान करने हेतु इं.आ.यो. को रा.गा.ग्रा.वि.यो. के साथ अभिसरित नहीं किया गया था। 24 राज्यों/सं.शा.क्षे. में, इं.आ.यो के लाभार्थी रा.ग्रा.ज.आ.का.पी. के साथ अभिसरण के लाभों से वंचित थे।

राज्यों/जि.ग्रा.वि.अ. द्वारा लाभार्थियों को क्रेडिट सुविधा उपलब्ध कराने हेतु वित्तीय संस्थानों के साथ समन्वय के प्रयासों के अभाव के कारण 13 राज्यों में लाभार्थियों द्वारा डी.आर.आई. योजना के अंतर्गत ऋण सुविधा का लाभ नहीं उठाया गया था।

21 राज्यों/सं.शा.क्षे. में, ग्रामीण ग.रे.नी. परिवारों के लिए जन श्री बीमा तथा ग्रामीण भूमिहीन परिवारों हेतु आम आदमी बीमा योजनाओं के अभिसरण को सुनिश्चित नहीं किया गया था।

(पैरा 6.2)

मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन

केन्द्रीय तथा राज्य स्तर पर मॉनीटरिंग अपूर्ण थी। राष्ट्रीय स्तर मॉनीटरों (रा.स्त.मॉ.) के माध्यम से केन्द्रीय स्तर पर नियमित मॉनीटरिंग में वर्ष 2008-09 से 2012-13 में देश के सभी जिलों, को आवृत्त नहीं कर सकी थी, जहाँ इं.आ.यो. कार्यान्वित की जा रहीं थी तथा रा.स्त.मॉ. रिर्पोटों पर अप्रभावी अनुवर्ती कार्रवाई हुई थी।

मंत्रालय ने इं.आ.यो. को मॉनीटर करने के लिए लाभार्थी-वार डाटा रखने के लिए *आवाससॉफ्ट* नामक वेब आधारित प्रबंधन सूचना प्रणाली (प्र.सू.प्र.) की शुरूआत की थी। यह साधन प्रबंधन, रिर्पोटों की तैयारी, जारी की गई निधियों

पर नजर रखने, आवासों के निर्माण में प्रगति तथा सभी परिकलित लाभों के अभिसरण के लिए था। यद्यपि 15 राज्यों/सं.शा.क्षे. ने *आवाससॉफ्ट* का परिचालन किया था लेकिन इसे पूर्ण रूप से कार्यात्मक नहीं बनाया जा सका था। इसके अतिरिक्त, ग्रा.पं./ब्लॉक/जि.ग्रा.वि.अ. स्तर पर अपलोड किए गए डाटा की यथार्थता की जांच करने के लिए कोई विशिष्ट तंत्र नहीं था।

15 राज्यों/सं.शा.क्षे. में राज्य स्तर सतर्कता एवं मॉनीटरिंग समितियों (रा.स्त.स.मॉ.स.) में मंत्रालय के प्रतिनिधि/नामांकित व्यक्ति ने भाग नहीं लिया था। 25 राज्यों/सं.शा.क्षे. में, 2008-13 के दौरान केवल एक से 10 रा.स्त.स.मॉ.स. की बैठकें हुई थी।

(पैरा 7.2 एवं 7.3)

22 राज्यों में, बुनियादी स्तर पर इं.आ.यो. के कार्यान्वयन को मॉनीटर करने के लिए इं.आ.यो. की सामाजिक लेखापरीक्षा को संचालित नहीं किया गया था।

(पैरा 7.4.1)

वासभूसि स्थलों हेतु योजना

इं.आ.यो. के भाग के रूप में, उन ग्रामीण ग.रे.नी. परिवारों, जिनके पास न तो कृषि भूमि है और न ही मकान स्थल है, को वासभूमि स्थलों को प्रदान करने के लिए अगस्त 2009 में एक योजना की शुरूआत की गई थी। ₹1,000 करोड़ के प्रस्तावित केन्द्रीय आवंटन के प्रति इन राज्यों द्वारा भेजे गए प्रस्तावों के आधार पर नौ राज्यों को ₹347.47 करोड़ जारी किए गए थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2009-13 के दौरान 17 राज्यों/सं.शा.क्षे. अर्थात् **असम, अरूणाचल प्रदेश, गोवा, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, पंजाब, तमिलनाडु, उत्तराखंड, अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह, दादरा एवं नागर हवेली, दमन एवं दीव** तथा **लक्षद्वीप** में यह योजना कार्यान्वित नहीं की गई थी। राज्यों द्वारा भूमि की पहचान/कब्जे के बिना ही **आन्ध्र प्रदेश, बिहार, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र,**

राजस्थान एवं **उत्तर प्रदेश** को योजना के अंतर्गत निधियां जारी कर दी गई थी।

(पैरा 8.1)

अनुशंसाओं का सारांश

1. राज्यों में आवासों की कमियों का आवधिक मूल्यांकन किया जाना चाहिए ताकि इं.आ.यो. के अंतर्गत निधियों का आवंटन अधिक वास्तविक एवं वर्तमान आवश्यकताओं से संबंधित होना चाहिए।
2. इं.आ.यो. के अंतर्गत लाभार्थियों का चयन पारदर्शी कर दिया जाना चाहिए जिसके लिए प्रत्येक ग्राम पंचायत में स्थायी प्रतीक्षा सूचीयों को तैयार किया जाना तथा इसका नियमित अद्यतन सुनिश्चित किया जाना चाहिए।
3. लाभार्थियों के नाम के साथ आवासों की अद्यतित सूची को सभी कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा अनुरक्षित किया जाना चाहिए।
4. आवासों के निर्माण की कम गुणवत्ता पर लेखापरीक्षा की विभिन्न अभ्युक्तियों को ध्यान में रखते हुए, निर्माणाधीन आवासों के निरीक्षण का संचालन किया जाना चाहिए तथा कार्यान्वयन अभिकरणों की जवाबदेही को सुनिश्चित करने के लिए ऐसे निरीक्षणों की प्रलेखित निरीक्षण रिपोर्ट को अनुरक्षित किया जाना चाहिए।
5. इं.आ.यो. के अंतर्गत आवास के निर्माण/सुधार हेतु सहायता को संस्वीकृत करने से पूर्व यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि लाभार्थी का एक बैंक खाता हो। संबंधित प्राधिकारियों से उचित सत्यापन प्रमाणपत्र की प्राप्ति के पश्चात ही उनके बैंक खातों में दूसरी किस्त जारी की जानी चाहिए।

6. जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों (जि.ग्रा.वि.अ.) जिला पंचायती राज अधिकारियों (जि.पं.रा.अ.) को आवासों की संस्वीकृति के समय पर लाभार्थियों के बीच अभिसरण गतिविधियों के बारे में जागरूकता फैलानी चाहिए और जिला स्तर पर अन्य संबंधित प्राधिकारियों के साथ भी समन्वय से काम करना चाहिए ताकि इं.आ.यो. के मकानों में पीने योग्य पानी, स्वच्छता, बिजली आदि हेतु प्रावधान को सुनिश्चित किया जा सके। ऊर्जा के नवीकरणीय स्रोतों को उनकी उपलब्धता एवं आवश्यकता के आधार पर बिजली के विकल्प के रूप में शामिल किया जाना चाहिए।

7. शिकायतों के ऑनलाइन पंजीकरण को बढ़ावा देकर तथा उनके शीघ्र निपटान द्वारा शिकायत निवारण तंत्र को सशक्त बनाया जाना चाहिए। संबंधित अधिकारियों को इस प्रक्रिया को त्रैमासिक आधार पर मॉनीटर करना चाहिए और यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उचित अवधि से अधिक के लिए कोई शिकायत लंबित न रहे।

8. सामाजिक लेखापरीक्षा का उपयोग प्रभावी माध्यम के रूप में किया जाना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि योग्य लाभार्थियों का चयन हो और समय पर उनके लिए अच्छी गुणवत्ता के आवासों का निर्माण हो। सामाजिक लेखापरीक्षा के सशक्तिकरण हेतु प्रख्यात गै.स.सं. को प्रक्रिया में लगाए जाने के बारे में विचार किया जा सकता है।

9. इं.आ.यो. के कार्यान्वयन में कमियों की पहचान करने के लिए राज्य स्तर मूल्यांकन अध्ययनों को बढ़ावा दिया जाना चाहिए।