कार्यकारी सारांश

प्रस्तावना

विकास के प्रयासों के बावजूद सामाजिक-आर्थिक पिछड़ेपन की दृढ़ता और निरंतरता से एक विशेष तथा केंद्रित कार्यनीति तथा अनुसूचित जनजातियों (अ.ज.जा.) के लिए एक पृथक नीति आलेख आवश्यक हो गये थे ताकि उन्हें विकास वृद्धि के लाभों में अधिक न्यायसंगत हिस्सा प्राप्त हों। 1972 में स्थापित एक विशेषज्ञ समिति द्वारा अ.ज.जा. की सुरक्षा, कल्याण एवं विकास के लिए एक व्यापक नीति तैयार की गई थी जिसने अंततः 1976 में अनुसूचित जनजातियों के लिए जनजातीय उप-योजना को जन्म दिया। जनजातीय उप योजना (ज.जा.उ.यो.) को पहली बार पाँचवी पंचवर्षीय योजना में अपनाया गया। ज.जा.उ.यो. का मुख्य उद्देश्य समयबद्ध रूप से सभी सामाजिक-आर्थिक विकास सूचकों पर सामान्य जनसंख्या तथा अ.ज.जा. के बीच अंतर को मिटाना।

ज.जा.उ.यो. कार्यनीति के दो उद्देश्य हैं, अनुसूचित जनजातियों का सामाजिक आर्थिक विकास तथा आदिवासियों की शोषण से सुरक्षा। ज.जा.उ.यो. के निरूपण तथा प्रभावी कार्यान्वयन हेतु राज्यों/सं.शा.क्षे. तथा केन्द्रीय मंत्रालयों को समय-समय पर योजना आयोग द्वारा ज.जा.उ.यो. के निरूपण, कार्यान्वयन तथा मॉनीटरिंग पर दिशानिर्देश जारी किए गए है। पिछला संशोधन 2005 में किया गया था जिसमें अन्य बातों के साथ यह प्रस्तावित किया (2006 में जारी दिशानिर्देशों के अनुसार) कि (i) केन्द्र एवं राज्य दोनों स्तरों पर अनुसूचित जाति (अ.जा.) तथा अनुसूचित जनजाति (अ.ज.जा.) जनसंख्या के अनुपात में योजना निधियों को चिन्हित किया जाये; (ii) अनुसूचित जाति उप-योजना एवं जनजातीय उप-योजना निधियाँ अव्यपर्तनीय तथा असमापक होनी चाहिए; (iii) सही एवं उचित विकास कार्यक्रमों/योजनाओं/गतिविधियों का रूपांकन किया जाये; (iv) विभिन्न कार्यक्षेत्रों के लिये पृथक उप-शीर्षो का सृजन किया जाये; तथा (v) प्रभावी

मॉनीटरिंग तंत्र का सृजन किया जाये। 2010 में, एक कार्य दल ने अ.ज.जा. की जनसंख्या के अनुपात में आवंटन को चिन्हित करने के अपने दायित्व के निर्वाह में 28 केन्द्रीय मंत्रालयों/विभागों की पहचान की थी। इन योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, 2011-12 से 2013-14 के दौरान ज.जा.उ.यो. निधि के रूप में ₹64399.73 करोड़ आवंटित किए।

हमने यह लेखापरीक्षा क्यों की?

लोक लेखा समिति सहित विभिन्न हितधारकों के अनुरोध के अनुक्रम में ज.जा.उ.यो. की वर्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा की गई थी जिसका आशय इस बात का आकलन करना था कि क्या केन्द्र/राज्यों में पृथक योजना दस्तावेज के रूप में ज.जा.उ.यो. का कार्यान्वयन कुशलतापूर्वक हो रहा है तथा संबंधित योजनाओं के अंतर्गत अपेक्षित लाभ जनजातीय जनसंख्या तक पहुंच रहे हैं। हमने दो कार्य क्षेत्रों अर्थात् शिक्षा एवं स्वास्थ्य के अंतर्गत मुख्य चयनित योजनाओं/संगठनों के कुछ घटकों की जांच करने का निर्णय लिया। समग्र पर्यवेक्षण के संदर्भ में मानव संसाधन विकास (मा.सं.वि.) मंत्रालय, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण (स्वा.प.क.) मंत्रालय तथा आयुष मंत्रालय की भूमिका की लेखापरीक्षा के अतिरिक्त जनजातीय जनसंख्या वाले 18 राज्यों तथा 2 सं.शा.क्षे. में ज.जा.उ.यो. के कार्यान्वयन की जांच की गई। इस निष्पादन लेखापरीक्षा के कवरेज की अवधि अप्रैल 2011 से लेकर मार्च 2014 तक है।

लेखापरीक्षा मुद्दों का राष्ट्रव्यापी परिप्रेक्ष्य से विश्लेषण किया गया है तथा केन्द्रीय स्तर पर पाए गए केवल संक्षिप्त जाँच परिणाम इस प्रतिवेदन में शामिल किये गये हैं।

हमने क्या देखा?

निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण निष्कर्षों का वर्णन नीचे किया गया है:

ज.जा.उ.यो. निधियों का निर्धारण मानदंड तथा निर्गम

यह देखा गया कि स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग, उच्चतर शिक्षा विभाग तथा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग ने निर्दिष्ट निर्धारण मानदंडों को नहीं अपनाया था। ज.जा.उ.यो. निधियों के निर्गम विभागों द्वारा किए गए आवंटनों से मेल नहीं खाते थे। 2011-12 से 2013-14 के दौरान ₹13138.05 करोड़ की ज.जा.उ.यो. निधियों का कम निर्गम हुआ था।

{पैरा 3.2 (क) एवं (ख)}

जनजातीय विकास कार्यनीति एवं कार्यक्रमों के अनुसार, ज.जा.उ.यो. संकल्पना अरूणाचल प्रदेश, मेघालय आदि जैसे आदिवासी बहुल राज्यों पर लागू नहीं होती है जहां आदिवासी जनसंख्या के 60 प्रतिशत से अधिक का प्रतिनिधित्व करते है। लेखापरीक्षा ने पाया कि आदिवासी बहुल राज्यों को ज.जा.उ.यो. निधियों का ₹706.87 करोड़ की राशि निर्गम किया गया था।

{पैरा 3.3 (क)}

लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹326.21 करोड़ की ज.जा.उ.यो. निधियाँ उन राज्यों/सं.शा.क्षे. को जारी की गयी थीं जहां जनगणना 2011 के अनुसार अ.ज.जा. जनसंख्या नहीं थी तथा इस प्रकार ज.जा.उ.यो. घटक उन पर लागू नहीं होता था।

{पैरा 3.3 (ख)}

सा.वि.नि. प्रावधानों के नियम 215 (2) के उल्लंघन में साल के अंत (मार्च) में 62 मामलों में ₹433.09 करोड़ तक की निधियां जारी की गयीं।

{पैरा 3.4}

ज.जा.उ.यो. निधि के खातों का रखरखाव/निधियों का उपयोग एवं असमापकीय पूल

राज्य सरकारों से प्राप्त उपयोगिता प्रमाणपत्र जारी की गई कुल निधियों के लिए जारी किए गए थे, शीर्ष-वार निर्गमों के अनुसार नही परिणामस्वरूप, ज.जा.उ.यो. के अंतर्गत निधियों की वास्तविक उपयोगिता का पता नहीं लगाया जा सका था।

(पैरा 3.5 एवं 3.6)

अ.ज.जा. के विकास के लिए योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए जनजातीय कार्य मंत्रालय को आवंटित की जाने वाली ज.जा.उ.यो. निधियों के असमापकीय पूल में वित्त वर्ष के अंत में अप्रयुक्त रह गई ज.जा.उ.यो. निधियों का अंतरण करने के योजना आयोग के दिशानिर्देशों (2010) को इन्हें जारी करने के चार वर्षों के पश्चात् भी कार्यान्वित नहीं किया गया था।

(पैरा 3.7)

लेखापरीक्षा ने राज्यों में चयनित योजनाओं में ज.जा.उ.यो. के वित्तीय प्रबंधन में कई कमियां पाई जैसे ज.जा.उ.यो. निधि के पृथक खाते का रखरखाव न किया जाना, केन्द्र सरकार/राज्य सरकार द्वारा कम/विलंबित निर्गम, ज.जा.उ.यो. निधि का शून्य/न्यून उपयोग आदि।

(पैरा 3.8)

राज्यों में ज.जा.उ.यो. का कार्यान्वयन

दिशानिर्देशों में प्रावधान के बावजूद केन्द्र मंत्रालयों/विभागों की वार्षिक योजना को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया में जनजातीय कार्य मंत्रालय को शामिल नहीं किया गया था।

(पैरा 4.2)

शिक्षा एवं स्वास्थ्य क्षेत्रों के अंतर्गत पांच चयनित योजनाओं के कुछ मूल घटकों के कार्यान्वयन में काफी कमियाँ पायी गई थीं जैसे कि स्कूली वर्दियों का गैर-संवितरण, लड़कियों के लिए मॉडल क्लस्टर स्कूल की गैर-स्थापना एवं गैर-कार्यान्वयन, मूलभूत आवश्यकताओं एवं सुविधाओं की कमी, रसोई-सह-गोदाम की अनुपस्थिति, खाद्यान्न का कुप्रबंधन, अनुचित अवसंरचना, जिला शिक्षा एवं प्रशिक्षण संस्थान (जि.शि.प्र.सं.)/ब्लॉक अध्यापक शिक्षा संस्थान (ब्लॉ.अ.शि.सं.) की गैर-स्थापना, स्वास्थ्य सुविधाओं में कमियां, अपर्याप्त स्वास्थ्य सेवा अवसरंचना तथा सूचना, शिक्षा एवं संचार (सू.शि.सं.) गतिविधियों का गैर-संचालन आदि।

(पैरा 4.5)

मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन

केन्द्र स्तर पर मॉनीटरिंग असंतोषजनक थी। प्र.मं.का. के निर्देशों के बावजूद, नवम्बर 2005 में स्थापित समर्पित ज.जा.उ.यो. इकाई, योजना आयोग में कार्य नहीं कर रही थी। 28 चिन्हित मंत्रालयों/विभागों में से, केवल दो विभागों द्वारा ही त्रैमासिक प्रगति प्रतिवेदन प्रस्तुत किए गए थे।

(पैरा 5.2)

निष्कर्ष एवं अनुशंसाएं

हमारी लेखापरीक्षा से पता चला कि जनजातीय मामला मंत्रालय को वार्षिक योजना के निरूपण एवं अंतिमीकरण की प्रक्रिया में योगदान देने हेतु आमंत्रित नहीं किया गया था जोकि ज.जा.उ.यो. के सफल कार्यान्वयन का वांछित आधार था। योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु रणनीति दोषपूर्ण थी क्योंकि जनजातीय लाभार्थियों को विशिष्ट रूप से ध्यान में रखे बिना योजना का निर्माण किया गया जिसकी अपेक्षा ज.जा.उ.यो. के अंतर्गत की गई थी। ज.जा.उ.यो. के अंतर्गत जारी की गई निधियों के उपयोग को मॉनीटर करने में शिक्षा एवं स्वास्थ्य क्षेत्रों के नोडल मंत्रालय विफल रहे। कई मामलों में, जहां नोडल विभाग गठित किये गये थे, वहां

ज.जा.उ.यो. के निरूपण, कार्यान्वयन तथा मॉनीटरिंग कार्यक्रम में उनकी कोई भूमिका/नियंत्रण नहीं रही। योजना के अंतर्गत वित्तीय प्रबंधन अपर्याप्त थी क्योंकि ज.जा.उ.यो. निधियों के कम उपयोग एवं विपथन के कई मामले पाए गए। विभिन्न स्तरों उदाहरणतः राज्य सरकारों से नोडल अभिकरणों/कार्यान्वयन अभिकरणों को निधियों के निर्गम में विलंब देखे गए। यद्यपि, केन्द्र स्तर से निधियों को त्रिभाजित शीर्ष अर्थात् सामान्य/अ.जा./ अ.ज.जा. (ज.जा.उ.यो.) के अंतर्गत राज्यों तथा फिर उनसे जिला कार्यान्वयन अभिकरणों को जारी किया गया था, किसी भी स्तर पर व्यय के लेखे पृथक अनुरक्षित नहीं किये गये। राज्यों/जिलों ने किए गए व्यय के घटक वार विवरणों को दर्शाए बिना समेकित उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत किए। इसके परिणामस्वरूप, ज.जा.उ.यो. के अंतर्गत कुल व्यय सुनिश्चित नहीं किया जा सका। केन्द्र तथा राज्य दोनों स्तरों पर योजना की मॉनीटरिंग एवं मूल्याकंन दोषपूर्ण था।

हम निम्नलिखित की अनुशंसा करते हैं:

- *मंत्रालय को ज.जा.उ.यो. कार्यनीति की समीक्षा करनी चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि इसके अंतर्गत सूचित व्यय को अ.ज.जा. को पहुँचने वाले लाभों के प्रवाह से जोड़ा जा सके।*
- *मंत्रालय द्वारा लेखांकन व्यवस्थाएँ इस प्रकार परिचालित की जाएँ जिससे यह सुनिश्चित हो कि ज.जा.उ.यो. निधियाँ विपथित न की जा सकें।*
- *मंत्रालय द्वारा केन्द्र एवं राज्य स्तरों पर सभी घटकों के लिए निधियों का सामयिक निर्गम सुनिश्चित किया जाना चाहिए ताकि ज.जा.उ.यो के अंतर्गत आवृत योजनाओं का निर्बाध कार्यान्वयन सुनिश्चित किया जा सके।*
- *मंत्रालय को ज.जा.उ.यो. निधि हेतु अलग खाते के अनुरक्षण तथा राज्यों द्वारा पृथक उ.प्र. की तैयारी/प्रस्तुतीकरण के लिए उचित निर्देश जारी करने चाहिए।*
- *योजना बनाने की प्रक्रिया को मुख्य रूप से जनजातीय बहुल ब्लॉकों में सामुदायिक भागीदारी से सशक्त बनाने की आवश्यकता है ताकि संबंधित योजनाओं के अंतर्गत जनजातीय समुदायों के लिए लाभ सुनिश्चित किया जा सके।*
- *राज्य सरकार को राज्य/जिला स्तर पर एक ऐसी संरचना निर्मित करने के लिए कहा जाना चाहिए जिससे ज.जा.उ.यो. निधि के कार्यान्वयन तथा मॉनीटरिंग की निगरानी एवं समीक्षा की जा सके।*

- *राज्य/जिला स्तर पर नोडल इकाई को सशक्त बनाने की आवश्यकता है ताकि जनजातीय आवासीय क्षेत्रों में विकास की आवश्यकताओं तथा अवसंरचनात्मक खामियों का आकलन किया जा सके तथा प्र.मं.ग्रा.स.यो., रा.कृ.वि.यो. आदि जैसी योजनाओं के अंतर्गत उपलब्ध निधियों का अभिसरण किया जा सके।*
- *प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के अंतर्गत ज.जा.उ.यो. घटकों के निर्माण, कार्यान्वयन तथा मॉनीटरिंग हेतु समर्पित नोडल इकाइयों को कार्यात्मक बनाया जाना चाहिए तथा ज.जा.उ.यो. के समग्र मॉनीटरिंग ढांचे में जनजातीय कार्य मंत्रालय की निरीक्षण भूमिका को सशक्त बनाया जाना चाहिए।*
- *अ.ज.जा. के सामाजिक आर्थिक विकास पर ज.जा.उ.यो. के प्रभाव के आकलन हेतु मूल्यांकन अध्ययन कराए जाने चाहिए तथा ऐसे अध्ययनों के निष्कर्षों को योजना बनाने की प्रक्रिया के दौरान उपयोग में लाया जाना चाहिए।*