

अध्याय – 5

निष्पादन लेखापरीक्षा

5.1 स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना

5.1 स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना

5.1.1 प्रस्तावना

भारत सरकार ने स्व-रोजगार उद्यम स्थापना को प्रोत्साहित करने अथवा मजदूरी रोजगार के प्रावधान द्वारा शहरी बेरोजगार अथवा अल्प-रोजगार गरीब को लाभप्रद रोजगार प्रदाय करने 'स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना' (एस.जे.एस.आर.वाई.) प्रस्तुत (दिसम्बर 1997) किया। राज्य द्वारा सामना की गई कठिनाइयों तथा इसके क्रियान्वयन में कमियों को दूर करने योजना के दिशानिर्देशों को संशोधित (अप्रैल 2009) किया गया था। एस.जे.एस.आर.वाई. के पाँच घटक नामतः शहरी स्वरोजगार कार्यक्रम (यूसेप), शहरी महिला स्व-सहायता कार्यक्रम (यू.डब्ल्यू.एस.पी.), शहरी गरीबों के मध्य रोजगार बढ़ाने के लिए कौशल प्रशिक्षण (स्टेप-अप), शहरी मजदूरी रोजगार कार्यक्रम (यू.डब्ल्यू.ई.पी.) एवं शहरी समुदाय विकास नेटवर्क (यू.सी.डी.एन.) है।

संशोधित एस.जे.एस.आर.वाई. दिशानिर्देशों के मुख्य उद्देश्य थे:

- शहरी बेरोजगारों अथवा अल्प-रोजगार गरीबों को उनके भरण-पोषण के लिए सहायता उपलब्ध कराकर स्व-रोजगार उद्यम स्थापित करने के लिए उन्हें प्रोत्साहित करके लाभप्रद रोजगार के माध्यम से शहरी गरीबी उपशमन करना;
- बाजार द्वारा खोले गये रोजगार के अवसरों अथवा स्व-रोजगार स्थापित करने शहरी गरीब का कौशल विकास तथा प्रशिक्षण कार्यक्रमों से सहायता देकर योग्यता देना है; और
- स्व-प्रबंधकीय समुदाय संरचनाओं के द्वारा गरीबी के मुद्दे का समाधान करने हेतु समुदाय को अधिकार देना।

एस.जे.एस.आर.वाई. केन्द्र एवं राज्य के मध्य 75:25 के वित्तीय प्रबंध के साथ एक केन्द्रीय प्रायोजित योजना है।

एस.जे.एस.आर.वाई. 2013-14 तक सभी 169 नगरीय स्थानीय निकायों में क्रियाशील थी। यद्यपि, भारत सरकार ने एस.जे.एस.आर.वाई. को बदलने के लिए सितम्बर 2013 में राष्ट्रीय शहरी आजीविका मिशन (एन.यू.एल.एम.) प्रस्तुत किया परन्तु एन.यू.एल.एम. के अन्तर्गत आवंटन केवल वर्ष 2014-15 में प्रदाय किया गया तथा इसे 28 नगरीय स्थानीय निकायों में क्रियान्वित की गई थी। भारत सरकार ने एस.जे.एस.आर.वाई. हेतु 2014-15 के दौरान निधियाँ जारी नहीं की परन्तु योजना विद्यमान निधियों से 141 नगरीय स्थानीय निकाय में क्रियाशील थी।

5.1.2 संगठनात्मक संरचना

प्रमुख सचिव, छत्तीसगढ़ शासन, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के नेतृत्व में राज्य शहरी विकास अभिकरण (सूडा) राज्य स्तर पर एस.जे.एस.आर.वाई. क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी है। जिलाध्यक्षों के नेतृत्व में जिला शहरी विकास अभिकरण (डूडा) एस.जे.एस.आर.वाई. को नगरीय स्थानीय निकायों में क्रियान्वित करती है। योजना को नगरपालिक निगमों/परिषदों तथा नगर पंचायतों के द्वारा निष्पादित किया जाता है। **परिशिष्ट-5.1.1** में संगठनात्मक ढाँचाचित्र दिया गया है।

5.1.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आंकलन करना था कि:

- योजना का वित्तीय प्रबंधन सुदृढ़ था तथा निधियों को पर्याप्त मात्रा में और समय पर विमुक्त किया गया तथा उपयोगिता प्रकल्पना के अनुरूप थी;
- आयोजना पर्याप्त थी, हितग्राहियों की पहचान हेतु उचित सर्वेक्षण किये गये थे तथा योजना के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु शहरी सामुदायिक नेटवर्क सुदृढ़ किये गये थे;
- शासन द्वारा अनुमोदित दिशानिर्देशों के अनुसार लक्षित पात्र हितग्राहियों को स्व-रोजगार कार्यक्रम के अन्तर्गत ऋण तथा अनुदान के द्वारा वित्तीय सहायता दी गई थी तथा महिला समूहों को पर्याप्त मात्रा में समावेशित किये गये थे;
- सभी पात्र चिन्हित हितग्राहियों को पर्याप्त संस्थाओं को नियोजित करके उभरते बाजार अवसरों के परिपेक्ष्य के साथ कौशल विकास प्रशिक्षण दिया गया था तथा प्रशिक्षित हितग्राहियों को रोजगार नियोजन कराना प्रभावी था; तथा
- प्रभावी सूचना, शिक्षा तथा संचार, पर्यवेक्षण एवं मूल्यांकन तंत्र विद्यमान थे।

5.1.4 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा मापदंड के स्रोत निम्नानुसार थे:

- एस.जे.एस.आर.वाई. के दिशानिर्देश;
- भारत सरकार, छत्तीसगढ़ शासन, सूडा तथा डूडा द्वारा जारी निर्देश/परिपत्र;
- वित्तीय नियम इत्यादि।

5.1.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

प्रमुख सचिव, छत्तीसगढ़ शासन, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के साथ आगम बैठक (अगस्त 2015) की गई थी जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा पद्धति पर चर्चा की गई थी। सूडा एवं 27 जिलों में से चयनित सात जिलों¹ की डूडाओं में लेखापरीक्षा जून और अगस्त 2015 के मध्य की गई थी तथा अवधि 2010-15 को समावेशित किया गया था। राज्य में 13 नगरपालिक निगम, 44 नगरपालिक परिषद तथा 111 नगर पंचायत है। चयनित जिलों के सभी आठ नगरपालिक निगमों, 10 नगरपालिक परिषदों तथा 23 नगर पंचायतों को समावेशित किया गया। प्रमुख सचिव, छत्तीसगढ़ शासन, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग के साथ निर्गम बैठक 30 दिसम्बर 2015 को किया गया जिसमें तथ्यों, आंकड़ों तथा लेखापरीक्षा द्वारा सुझाई गई अनुशंसाओं को स्वीकार किया गया। निर्गम बैठक के परिणामों तथा छत्तीसगढ़ शासन के अभिमतों (दिसम्बर 2015) को उपर्युक्त ढंग से सम्मिलित किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

5.1.6 वित्तीय प्रबंधन

एस.जे.एस.आर.वाई. दिशानिर्देश के कंडिका 3 के अनुसार, अनुदान 75:25 के अनुपात में भारत सरकार और राज्य के बीच साझा किया जाना था। भारत सरकार द्वारा अनुवर्ती किशतों को सूडा के द्वारा उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुतिकरण तथा छत्तीसगढ़ शासन द्वारा सापेक्ष राज्यांश विमुक्त करने के पश्चात् ही जारी करना था।

5.1.6.1 निधियों का उपयोग एवं अवरुद्ध रहना

(i) वर्ष 2010-15 की अवधि में योजनान्तर्गत निधियों की कुल उपलब्धता ₹ 99.53 करोड़ थी। अवधि 2014-15 में कोई केन्द्रांश विमुक्त नहीं किया गया तथा केवल

¹ बस्तर, दुर्ग, मुंगेली, कोरबा, रायगढ़, सरगुजा तथा कोरिया

₹ 0.54 करोड़ गतवर्ष 2013-14 के राज्यांश के रूप में जारी की गई थी। विवरण नीचे तालिका 5.1.1 में दर्शाया है:

तालिका 5.1.1: 2010-15 के दौरान निधियों की उपलब्धता एवं व्यय की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	विमुक्तियां			प्राप्तियों का योग	कुल उपलब्धता	व्यय (प्रतिशत में)	अंत शेष
		केन्द्र	राज्य	ब्याज				
2010-11	8.99	15.46	1.90	0.29	26.64*	26.64	12.16 (46)	14.48
2011-12	14.48	13.43	7.88	0.93	22.24	36.72	20.22 (55)	16.50
2012-13	16.50	19.29	4.18	1.02	24.49	40.99	22.02 (54)	18.97
2013-14	18.97	16.34	7.15	1.22	24.71	43.68	23.26 (53)	20.42
2014-15	20.42	0	0.54	0.91	1.45	21.87	13.18 (60)	8.69
योग		64.52	21.65	4.37	99.53		90.84	

स्रोत:- सी.ए. प्रतिवेदन तथा सूडा द्वारा अवधि 2010-15 के लिए प्रदाय किए गए वित्तीय आंकड़े

*कुल प्राप्तियां ₹ 17.65 करोड़ + वर्ष 2010-11 का प्रारंभिक शेष ₹ 8.99 करोड़

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि 2010-15 के मध्य प्रत्येक वर्ष निधियों की उपलब्धता के विपरीत व्यय 46 तथा 60 प्रतिशत के मध्य रहा। यद्यपि, नमूना जाँच वाले जिलों में व्यय पाँच से 98 प्रतिशत के मध्य रहा (परिशिष्ट 5.1.2)। भारत सरकार द्वारा भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्यों को जारी करने में विलंब तथा राज्य शासन द्वारा सापेक्ष अंश को वित्तीय वर्ष के अंत में विमुक्त करना उपलब्ध निधियों की अल्प उपयोगिता के मुख्य कारण रहे।

(ii) दिशानिर्देशों के अनुसार केन्द्रीय निधियाँ केवल उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने तथा गत विमुक्तियों हेतु सापेक्ष राज्यांश विमुक्त करने के पश्चात् जारी होगा। अभिलेखों की जाँच में प्रकट हुआ कि:

सूडा ने वर्ष 2010-15 के दौरान भारत सरकार को समग्र केन्द्रांश ₹ 64.52 करोड़ के सापेक्ष में उपयोगिता प्रमाण पत्र जारी किया। इस राशि में 31 मार्च 2015 (परिशिष्ट 5.1.3) की स्थिति अनुसार सूडा/डूडाओं के बैंक खातों में रखी अवशेष राशि ₹ 37.79² करोड़ तथा सावधि जमा (एफ.डी.) में रखी ₹ 3.78 करोड़³ सम्मिलित था।

इसके आगे, अवधि 2010-15 के दौरान कर्मचारियों को एस.जे.एस.आर.वाई. निधि से दिये गये कुल ₹ 3.56 लाख⁴ के समायोजन दिसंबर 2015 तक लंबित था। अस्थायी कर्मचारियों ने पहले ही अपनी नौकरियाँ छोड़ दिया है इस कारण अग्रिम का समायोजन कठिन प्रतीत होता है।

उपरोक्त दर्शाता है कि भारत सरकार को उपयोगिता प्रमाण-पत्र ₹ 37.79 करोड़ आधिक्य में दर्शाये गये थे जो लगातार बैंक खातों में तथा एफ.डी./असमायोजित अग्रिम के रूप में अवरुद्ध थी।

निर्गम बैठक में शासन ने तथ्यों को स्वीकार किया (दिसम्बर 2015) एवं बताया कि चुनाव तथा बैंकों के द्वारा हितग्राहियों को ऋण स्वीकृति में विलंब के कारण निधियों के उपयोग की प्रगति अपेक्षा के अनुरूप नहीं थी। तथ्य यथावत है क्योंकि चुनाव बहुत अल्प अवधि के लिए थे तथा इसे पाँच वर्षों की अवधि हेतु निधियों की अल्प उपयोगिता के लिए एक आधार नहीं माना जा सकता। इसके आगे, शासन ने एस.जे.एस.आर.वाई. हितग्राहियों की ऋण स्वीकृति को त्वरित करने के लिए बैंकों के साथ समन्वय हेतु किसी भी रूपरेखा का उल्लेख नहीं किया था।

² सूडा- ₹ 8.69 करोड़; नमूना जाँच के सात जिलों- ₹ 7.15 करोड़; अन्य 18 जिलों- ₹ 21.95 करोड़

³ सूडा ₹ 1.20 करोड़, डूडा, दूर्ग ₹ 2.10 करोड़ एवं डूडा, सरगुजा ₹ 0.48 करोड़

⁴ कोरिया ₹ 1.23 लाख, सरगुजा ₹ 0.81 लाख, सूडा ₹ 1.52 लाख

5.1.6.2 केन्द्रीय तथा राज्य निधियों के आवंटन में विलंब

योजना का प्रभावी क्रियान्वयन निधियों की समय में विमुक्ति पर निर्भर करती है।

केन्द्रांश एवं सापेक्ष राज्यांश 36 से 364 दिवस के विलंब से प्राप्त हुए जिससे निधियों का अल्प उपयोग हो पाया

सूडा के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2010-14 में केन्द्रांश 36 से 102 दिवस के विलंब उपरांत प्राप्त हुआ (परिशिष्ट 5.1.4)। इसी अवधि में राज्यांश 59 से 364 दिवस के विलंब उपरांत प्राप्त हुआ (परिशिष्ट 5.1.5)। 2013-14 के लिए ₹ 0.54 करोड़ का राज्यांश 16 माह के विलंब उपरांत विमुक्त (अगस्त 2014) किया गया था। कंडिका 5.1.6.1(ii) में की गई चर्चानुसार निधियों के आवंटन में विलंब के परिणामतः निधियाँ अवरूद्ध हुई थी।

यह देखा गया कि सूडा द्वारा निर्धारित समय के भीतर पिछले वर्ष के भौतिक/वित्तीय प्रगति एवं उपयोगिता प्रमाण-पत्र भारत सरकार को जमा कराना सुनिश्चित नहीं करने के कारण केन्द्रांश राशि जारी करने में विलंब हुआ, साथ ही राज्य द्वारा सापेक्ष राशि की विमुक्ति में भी विलंब हुआ।

निर्गम बैठक में शासन ने तथ्य को स्वीकार किया (दिसंबर 2015) और बताया कि अल्प उपयोगिता का मुख्य कारण भारत सरकार द्वारा भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्यों की विलंब से विमुक्ति थी जिसके कारण राज्य द्वारा सापेक्ष राशि भी विलंब से विमुक्त की गयी।

5.1.6.3 राशि ₹ 3.63 करोड़ का दूसरी योजना में व्यपवर्तन

एस.जी.एस.आर.वाई. के दिशानिर्देश राज्यों को पूर्ण निधि बिना घटकों में विभाजित किए विमुक्त करने हेतु प्रवधान करती है, जिससे कि निधियों के उपयोग में लचीलापन बना रहे। योजना में फिर भी निधियों के व्यपवर्तन हेतु अनुमति नहीं दी गयी थी।

सूडा के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि अवधि 2010-15 में राशि ₹ 3.63 करोड़⁵ का व्यपवर्तन सूडा द्वारा एस.जी.एस.आर.वाई. से भिन्न योजनाओं में 21 से 60 माह के अवधि के लिए किया गया था, जिसका समायोजन नहीं किया गया है (दिसम्बर 2015)।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया (दिसंबर 2015) कि निधियों का दूसरी संस्थाओं को एस.जी.एस.आर.वाई. के अंतर्गत कौशल प्रशिक्षण आयोजित करने के लिए हस्तांतरित की गयी थी।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि निधियों का व्यपवर्तन एकीकृत आवास एवं मलिन बस्ती विकास कार्यक्रम (आई.एच.एस.डी.पी.), शहरी निर्धन आवास योजना एवं जनशक्ति निवारण प्रणाली जैसी योजनाओं में किये गये थे, जो एस.जी.एस.आर.वाई. से पूर्णतया भिन्न थे।

अनुशंसा

हमारी अनुशंसा है कि उपयोगिता प्रमाण-पत्र वास्तविक खर्च के आधार पर प्रस्तुत किए जाने चाहिए न कि सूडा द्वारा क्रियान्वयन संस्थाओं को जारी की गयी राशि के आधार पर। इसके आगे, योजना निधि का उपयोग योजना पर ही किया जाना चाहिए।

5.1.7 योजना

हितग्राहियों तथा मलिन बस्ती समूह का गृहस्वामियों के माध्यम से चिन्हांकन, मलिन बस्ती तथा आजीविका सर्वेक्षण तथा शहरी गरीबी उन्मूलन रणनीति, मलिन बस्ती विकास योजना और सामुदायिक स्तर पर लघु योजनाएं एवं सूक्ष्म योजनाओं को तैयार करना योजना के प्रभावी क्रियान्वयन के लिए आवश्यक थे। इन सर्वेक्षणों को नगरीय स्थानीय निकायों के द्वारा उनके गरीबी उन्मूलन प्रकोष्ठ के माध्यम से किया जाना था।

⁵ आई.एच.एस.डी.पी. (₹ 0.34 करोड़) शहरी निर्धन आवास (₹ 0.61 करोड़), छत्तीसगढ़ निर्माण अकादमी (₹ 2 करोड़), वस्त्र प्रशिक्षण एवं रूपरेखा (₹ 0.62 करोड़) और जन शक्ति निवारण प्रणाली (₹ 0.06 करोड़)

गरीबी उन्मूलन प्रकोष्ठ की देखरेख में सामुदायिक संगठनों जैसे पड़ोसी समूह, पड़ोसी समितियाँ और सामुदायिक विकास समितियों को हितग्राहियों को चिन्हित करने के कार्य में सम्मिलित किया जाना था। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियाँ पाई गईं:

5.1.7.1 हितग्राहियों के चिन्हांकन हेतु सर्वेक्षण नहीं किया जाना

एस.जे.एस.आर.वाई. योजना के दिशानिर्देश अनुसार नगरीय स्थानीय निकायों के द्वारा वास्तविक हितग्राहियों के चिन्हांकन हेतु घर-घर जाकर सर्वेक्षण करना था। शहरी गरीबी रेखा के आर्थिक मापदंडों के अतिरिक्त, शहरी गरीबों के चिन्हांकन हेतु गैर-आर्थिक मापदंड जैसे रिहायशी इकाईयों की छत/फर्श, जल की सुविधा, सफाई की सुविधा, शैक्षणिक स्तर, रोजगार इत्यादि के प्रकार का भी उपयोग किया जाना था।

नगरीय स्थानीय निकायों ने हितग्राहियों के चिन्हांकन हेतु घर-घर जाकर सर्वेक्षण नहीं किया था

नमूना जाँच के जिलों में अभिलेखों की जाँच में प्रकट हुआ कि वर्ष 2010-15 के दौरान घर-घर जाकर वास्तविक हितग्राहियों के चिन्हांकन हेतु सर्वेक्षण नहीं किया गया तथा बीपीएल सूची (2007-08) के आधार पर चयन किया गया था। इस प्रकार, हितग्राहियों के चयन संबंधी योजना के दिशानिर्देशों का पालन नहीं किये गये थे।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया (दिसम्बर 2015) कि विद्यमान बीपीएल परिवारों को प्राथमिकता दी गई क्योंकि इनकी संख्या अधिक (नगरीय स्थानीय इकाईयों में 5.83 लाख) थी।

इस प्रकार, केवल बीपीएल सूची के आधार पर हितग्राहियों का चयन करने से गैर-बीपीएल परिवारों के जरूरतमंद हितग्राहियों की समावेशन नहीं हुआ और इस कारण योजना के दिशानिर्देशों की अवहेलना है।

5.1.7.2 योजना तैयार नहीं करना

योजना के दिशानिर्देशों के कंडिका 8.5 में प्रावधान है कि राज्य में मलिन बस्तियों के समग्र विकास हेतु समुदाय स्तर पर लघु योजनाएं, जिला में मलिन बस्ती विकास योजना तथा समुदाय स्तरीय सुक्ष्म योजनाएं तथा सूडा स्तर पर शहरी गरीबी उपशमन कार्ययोजना (परिपेक्ष्य योजना) तैयार किया जाए।

शहरी गरीब उपशमन योजना तथा मलिन बस्ती विकास योजनाएं क्रमशः सूडा तथा डूडाओं द्वारा नहीं बनाये गये थे

हमने पाया कि 2010-15 के दौरान सूडा तथा नमूना जाँच के डूडाओं में समुदाय स्तर पर लघु योजनाएं, जिला में मलिन बस्ती विकास योजना तथा समुदाय स्तरीय सुक्ष्म योजनाएं तथा सूडा स्तर पर शहरी गरीबी उपशमन कार्ययोजना (परिपेक्ष्य योजना) तैयार नहीं की गई थी। भारत सरकार द्वारा दिए गए भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्यों के अनुसार योजना क्रियान्वित की गई थी। लक्ष्यों के निर्धारण का आधार अभिलेखों में नहीं पाया गया।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया (दिसम्बर 2015) कि राज्य को भारत सरकार ने लक्ष्य आवंटित किए थे तथा बीपीएल जनसंख्या के अनुसार सूडा द्वारा इन लक्ष्यों को विभक्त कर वितरित किया गया था। तथ्य यथावत है क्योंकि योजना नहीं बनाने के वास्तविक कारण को उत्तर उद्बोधित नहीं करता है।

अनुशांसा

हम अनुशांसा करते हैं कि योजना के उचित क्रियान्वयन हेतु पर्याप्त योजना तथा हितग्राहियों के चिन्हांकन के लिए सर्वेक्षण सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

5.1.8 घटकवार निष्पादन

हमने योजना के सभी पाँच घटकों के निष्पादन की समीक्षा की तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों को निम्नलिखित कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

5.1.8.1 शहरी स्व-रोजगार कार्यक्रम (यूसेप)

शहरी स्व-रोजगार कार्यक्रम (यूसेप) व्यक्तिगत शहरी गरीब हितग्राहियों को लाभप्रद रोजगार उद्यम (सूक्ष्म उद्यम), स्व-रोजगार के लिए समर्थन देने तथा उनकी स्वयं की सूक्ष्म रोजगार स्थापित करने के लिए सहायता देने पर केन्द्रित करता है। यूसेप के अधीन परियोजना का अधिकतम लागत ₹ दो लाख होगा। इसमें से 25 प्रतिशत अधिकतम ₹ 50,000 शासन की ओर से अनुदान अथवा छूट के रूप में होगा, पाँच प्रतिशत हितग्राही के अंशदान तथा शेष 70 प्रतिशत बैंक ऋण से मिलेगा। हमने निम्नलिखित कमियाँ देखी:

(i) हितग्राही समावेशन लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं होना

स्व-रोजगार के उद्देश्य के लिए, उद्यमों जैसे धुलाई पावडर, अगरबत्ती, चुड़ियाँ इत्यादि बनाने की स्थापना हेतु लोगों के समूह को प्रोत्साहित किया जायेगा। इस घटक के अन्तर्गत, राज्य को भारत सरकार भौतिक एवं वित्तीय लक्ष्य प्रदाय करती है। इन लक्ष्यों को छत्तीसगढ़ शासन 20 प्रतिशत तक बढ़ा कर जिलों को प्रदाय करती है। जिलों हेतु लक्ष्यों के निर्धारण के लिए राज्य शासन द्वारा कोई भी मापदण्ड नियत नहीं किया गया था।

वर्ष 2010-15 के दौरान सूक्ष्म उद्यम हेतु राज्य शासन द्वारा नियत लक्ष्य 12,353 हितग्राहियों को ₹ 25.34 करोड़ का अनुदान देना था। इस लक्ष्य के विरुद्ध, कुल 29,351 आवेदन बैंकों को प्रस्तुत की गई थी जिसमें से केवल 10,938 हितग्राहियों (37 प्रतिशत) को ऋण स्वीकृत किए गए जो लक्ष्य का 89 प्रतिशत था (परिशिष्ट 5.1.6)।

चयनित जिलों में 5,297 हितग्राही को समावेश करके ₹ 12.63 करोड़ अनुदान देने के लक्ष्य के विपरीत केवल 4,456 (84 प्रतिशत) हितग्राही समावेशित की जा सकी तथा कुल ₹ 12.92 करोड़ का अनुदान विमुक्त किए गए (परिशिष्ट 5.1.7)। इसके आगे, दिशानिर्देश के अनुसार अपेक्षित 30 प्रतिशत महिलाओं की समावेशन के विपरीत, राज्य में केवल 19-27 प्रतिशत समावेशन प्रकट हुए तथा चयनित जिलों में यह 18-27 प्रतिशत था।

निर्गम बैठक में शासन ने तथ्यों को स्वीकार (दिसम्बर 2015) किया तथा उत्तर में बताया कि बैंक के असहयोग के कारण अनुदान भुगतान कम हुआ। इसके आगे, यह बताया गया कि जागरूकता की कमी, आदिवासी बाहुल्य जिलों तथा समाज में महिला उद्यमी की कमी के कारण महिलाओं की समावेशन अल्प था। तथ्य यथावत है क्योंकि शासन के उद्देश्यों के समर्थन में हितग्राहियों को ऋण स्वीकृत कराने के लिए या तो बैंकों के साथ समन्वय करने या योजना के अंतर्गत एक उद्यमी के तरह पंजीयन हेतु महिलाओं को प्रोत्साहित करने के लिए शासन ने कोई भी रूपरेखा विनिर्दिष्ट नहीं की थी।

(ii) पुनर्भुगतान क्षमता के आधार पर हितग्राहियों का चयन

योजना के दिशानिर्देश (4.2.5) के अनुसार आर्थिक मापदंड तथा गैर-आर्थिक मानकों जैसे घर के छत/फर्श का प्रकार, सफाई की सुविधा, शिक्षा, रोजगार के प्रकार इत्यादि को गरीबों के मध्य से सबसे गरीब हितग्राहियों की चिन्हांकन हेतु विचार किए जाने थे। सूडा के निर्देशों (जुलाई 2010) के अनुसार, आवेदनों की जाँच तथा बैंक को प्रकरणों की अनुशंसा करने जिला स्तर पर सहायक परियोजना अधिकारी, समुदाय समन्वयक तथा बैंक के प्रतिनिधि को मिला कर एक कार्य बल समिति (टी.एफ.सी.) गठित किया जाना था।

चयनित जिलों के लेखापरीक्षा तथा 52 हितग्राहियों के साथ स्थल सर्वेक्षण के दौरान यह प्रकट हुआ कि हितग्राहियों का चयन पूर्णतः बैंकों की मर्जी पर था। आगे यह प्रकट

बैंकों ने सूक्ष्म उद्यम स्थापित करने के लिए ऋण उन हितग्राहियों को दिए, जिनके पास पहले से स्वयं की व्यवसाय तथा ऋण पुनर्भुगतान की क्षमता थी

हुआ कि बैंकों ने उन हितग्राहियों को ऋण दिए जिनकी अपनी स्वयं की पहले से व्यवसाय था तथा ऋण पुनर्भुगतान करने की क्षमता थी।

सर्वेक्षण किये गए 52 प्रकरणों में, बैंकों ने केवल तीन नए हितग्राहियों को ऋण दिए, जबकि 49 प्रकरण विद्यमान व्यवसायों वाले उद्यमियों को ऋण स्वीकृति से संबंधित था। टी.एफ.सी. के अनुशंसाओं के बाद भी जहां बैंकों ने प्रतिनिधित्व किए थे, केवल 37 प्रतिशत हितग्राहियों को ऋण प्राप्त हुए। यह दर्शाता है कि हितग्राही के चयन से संबंधित टी.एफ.सी. की अनुशंसाओं पर बैंकों द्वारा कार्यवाही नहीं किए गए थे।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया (दिसम्बर 2015) कि लघु उद्यमियों के साथ बैंक अपनी गत अनुभव के आधार पर कार्य कर रहे थे, केवल अनिष्पादित परिसंपत्तियों (एन.पी.ए.) में वृद्धि की जोखिम को टालने हेतु विद्यमान उद्यमियों को ऋण दिए गये थे।

अभिमत स्वीकार्य नहीं है क्योंकि योजना का लाभ केवल विद्यमान उद्यमियों को देने से वास्तविक जरूरतमंद हितग्राही योजना के लाभों से वंचित रह सकते हैं।

(iii) यूसेप के अन्तर्गत हितग्राहियों को प्रशिक्षण प्रदाय नहीं कराना

दिशानिर्देशों के कंडिका 4.2.4 के अनुसार, जहां लघु उद्यम विकास हेतु चिन्हांकित क्रियाकलापों में कौशल प्रशिक्षण जैसे कि रेडियो/टीवी/रेफ्रीजरेटर/डीजल इंजन के मरम्मत इत्यादि के प्रशिक्षण आवश्यक है, वहां वित्तीय सहायता दिए जाने से पूर्व हितग्राहियों को प्रशिक्षण दिलाया जाना है।

चयनित जिलों के अभिलेखों की जाँच में प्रकट हुआ कि 2010-15 के दौरान यूसेप के अन्तर्गत कुल 4,456 हितग्राहियों को कुल ₹ 12.92 करोड़ का अनुदान दिए गए थे। तथापि, इनमें से किसी भी हितग्राहियों को प्रशिक्षण नहीं दिया गया था।

सूडा ने प्रशिक्षण देने के लिए न तो कोई एजेंसी निर्धारित किए थे न ही प्रशिक्षण की अवधि, शुल्क की भुगतान इत्यादि से संबंधित नगरीय स्थानीय निकायों को कोई दिशानिर्देश प्रदाय किए थे।

निर्गम बैठक में शासन ने तथ्यों को स्वीकार (दिसम्बर 2015) किया तथा बताया कि अधिकांश हितग्राहियों ने जैसे कि किराना दुकान, मसाला उद्योग इत्यादि लघु व्यवसाय के लिए आवेदन दिए थे, जिसमें कौशल प्रशिक्षण आवश्यक नहीं था।

तथ्य यथावत है क्योंकि सूडा ने इन प्रशिक्षणों के लिए मार्गदर्शन तथा निर्देश नहीं दिए थे।

(iv) नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा सेवा/सुविधा केन्द्रों की स्थापना नहीं कराना

यूसेप दिशानिर्देशों (कंडिका 4.2.11) में नगरीय स्थानीय निकायों द्वारा सेवा क्षेत्रों के लिए समुचित संचार तथा स्थान सुविधा के साथ सेवा/सुविधा केन्द्र स्थापित करने हेतु प्रावधान है। इन केन्द्रों में कामगार स्वयं का पंजीकृत कराएंगे, जो पंजीकृत कुशल कामगारों को सक्रिय व्यवसायों तथा कार्यो/कार्यभारों हेतु ग्राहकों से मांग के आधार पर पूर्व निर्धारित दरों पर गृह दौरा करके सेवा देने हेतु केन्द्र बिन्दु के रूप में काम करेगा।

तथापि, चयनित जिलों में यह प्रकट हुआ कि नगरीय स्थानीय निकायों में कोई भी सेवा/सुविधा केन्द्र स्थापित नहीं किए गए थे। यह कुशल हितग्राहियों की सेवाओं को उपयोग करके उनकी आजीविका उन्नयन हेतु शासन के तरफ से पहल करने में हुई कमी को दर्शाता है।

निर्गम बैठक में शासन ने तथ्यों को स्वीकार (दिसम्बर 2015) किया तथा बताया कि उपयुक्त संचार सेवा तथा स्थान उपलब्ध नहीं होने के कारण सेवा/सुविधा केन्द्रों को

स्थापित नहीं किए गए थे। तथ्य यथावत है क्योंकि यह यूसेप के दिशानिर्देश, जिसमें इन केन्द्रों की स्थापना आवश्यक किया है, का एक अवहेलना था।

(v) हितग्राही सर्वेक्षण का परिणाम

लेखापरीक्षा के दौरान चयनित सात में से छः जिलों में इस घटक हेतु 52 हितग्राहियों से सर्वेक्षण की गई थी। सर्वेक्षण में प्रकट हुआ कि केवल छः प्रतिशत हितग्राहियों को जो किसी विद्यमान व्यापार या व्यवसाय में सम्मिलित नहीं थे को योजना के अंतर्गत समावेशित किए थे तथा सर्वेक्षण किए गए हितग्राहियों के 98 प्रतिशत को किसी भी तरह के प्रशिक्षण नहीं दिए गए थे।

5.1.8.2 शहरी महिला स्व-सहायता कार्यक्रम (यू.डब्ल्यू.एस.पी.)

यू.डब्ल्यू.एस.पी. के दो घटक हैं, एक यू.डब्ल्यू.एस.पी. (ऋण/अनुदान) जिसमें शहरी गरीब महिलाओं की स्व-सहायता समूहों को लाभप्रद स्व-रोजगार उद्यमों की स्थापना हेतु वित्तीय सहायता दिया जाना है तथा दुसरा, अनुवर्ती निधि (आर.एफ.) जिसमें गरीब महिलाओं के द्वारा स्व-सहायता समूहों/शिफ्ट एंड क्रेडिट सोसाइटी⁶ (टी एंड सी एस) बनाया जाना है।

• यू.डब्ल्यू.एस.पी. (ऋण/अनुदान)

योजना शहरी गरीब महिलाओं को, जो समूह में (कम से कम पाँच शहरी गरीब महिला) स्व-रोजगार उद्यम स्थापित करते हैं, को विशिष्ट प्रोत्साहन देता है। यू.डब्ल्यू.एस.पी. समूह ₹ तीन लाख या परियोजना लागत का 35 प्रतिशत या ₹ 60,000 समूह के प्रति सदस्य के आधार पर, इनमें से जो भी न्यूनतम हो, उस राशि की अनुदान के लिए पात्रता होगी। शेष राशि बैंक ऋण तथा मार्जिन मनी (परियोजना लागत का पाँच प्रतिशत हितग्राही अंशदान) के रूप में गतिशील किया जायेगा।

वर्ष 2010-15 के दौरान यू.डब्ल्यू.एस.पी. (ऋण/अनुदान) के अन्तर्गत, शहरी गरीब महिलाओं की 6,096 स्व-सहायता समूहों को कुल ₹ 15.93 करोड़ की अनुदान दिए जाने थे। इसके विपरीत, डूडाओं के द्वारा बैंकों को 1,696 प्रकरण प्रस्तुत किए गए थे तथा इसमें से केवल 973 स्व-सहायता समूहों (6,096 लक्ष्य के 16 प्रतिशत) को कुल ₹ 6.31 करोड़ (परिशिष्ट 5.1.8) अनुदान दिए गए थे। नमूना जाँच के जिलों में 2,688 में से 617 स्व-सहायता समूहों (23 प्रतिशत) को मूल्यांकित ₹ 4.38 करोड़ (परिशिष्ट 5.1.9) अनुदान दिए गए थे।

निर्गम बैठक में शासन ने तथ्यों को स्वीकार (दिसम्बर 2015) किया तथा बताया कि बैंकों को समूह ऋणों को स्वीकृत करने की अनुभव नहीं है। तथ्य यथावत है क्योंकि योजना के उद्देश्यों को समर्थन देने हेतु शासन ने बैंकों के साथ समन्वय करके एस.जे.एस.आर.वाई. हितग्राहियों के समूह ऋणों को स्वीकृत करने के लिए कोई भी कार्यवृत्त विनिर्दिष्ट नहीं किए थे।

• यू.डब्ल्यू.एस.पी. के अन्तर्गत आवर्ती निधि

उपघटक के अन्तर्गत स्व-सहायता समूह को इसकी गठन के केवल एक वर्ष उपरान्त ₹ 2,000 अधिकतम प्रति सदस्य की दर से ₹ 25,000 की एक मुश्त अनुदान आवर्ती निधि के रूप में पाने की पात्रता होगी। निधि का आशय स्व-सहायता समूह के लिए कच्चे सामग्रियों के क्रय, विपणन, संरचना सहायता तथा अन्य समूह गतिविधियों हेतु है।

7,530 स्व-सहायता समूहों को समावेशित करने के लक्ष्य (वर्ष 2010-15) के विपरीत, केवल 2,479 स्व-सहायता समूहों (33 प्रतिशत) को समावेशित (परिशिष्ट 5.1.8) किए

⁶ टी एंड सी एस अन्य उद्यम के साथ-साथ गतिशील, बचत एवं जमा इत्यादि गतिविधियों में नियोजित महिलाओं का समुह है

महिलाओं के 6,096 स्व-सहायता समूहों के लक्ष्य के विपरीत, केवल 973 को स्व-रोजगार उद्यम स्थापना हेतु अनुदान दिए गए थे

गये थे। चयनित जिलों में 3,486 स्व-सहायता समूहों को समावेशित करने के लक्ष्य के विपरीत, 969 स्व-सहायता समूहों (28 प्रतिशत) को समावेशित (परिशिष्ट 5.1.9) किए गए थे।

जांच में पुनः प्रकट हुआ कि वर्ष 2006-14 के दौरान, चयनित सात में से चार जिलों में 837⁷ स्व-सहायता समूहों को गठित किए गए परन्तु एक वर्ष उपरान्त भी आवर्ती निधि कुल ₹ 2.09 करोड़⁸ नहीं दिए गए, जिसका प्रतिकूल प्रभाव योजना में प्रावधानित गतिविधियों पर पड़ा।

हमने डूडा, कोरबा में देखा कि 4,700 सदस्यों के साथ 347 स्व-सहायता समूह गठित किए गए थे। जबकि इन सदस्यों ने खाता खोलने हेतु स्वयं की कुल धन राशि ₹ 0.45 करोड़ बैंक में जमा कराए थे तथा आंतरिक वित्तीय गतिविधियाँ प्रारंभ किए थे, इनके गठन के एक वर्ष पूर्ण होने के उपरान्त भी डूडा द्वारा इनको आवर्ती निधि नहीं दी गई थी।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया (दिसम्बर 2015) कि मात्र स्व-सहायता समूहों का गठन तथा बैंक खाता का खोलना समूहों को आवर्ती निधि हेतु पात्र नहीं बनाती थी। तथापि, शासन ने आवर्ती निधि की मापदंड पूरा करने के बाद भी स्व-सहायता समूहों को आवर्ती निधि नहीं देने के कोई भी कारण नहीं दिए।

5.1.8.3 शहरी गरीबों के मध्य रोजगार वृद्धि हेतु कौशल प्रशिक्षण (स्टेप-अप)

एस.जे.एस.आर.वाई. में स्टेप-अप घटक का प्रावधान है जिसका उद्देश्य शहरी गरीबों को विभिन्न प्रकार की सेवाओं, व्यापार और उत्पादन गतिविधियों में प्रशिक्षण उपलब्ध कराना है। जिससे वे स्व-रोजगार उद्यम लगा सके या बेहतर पारिश्रमिक सहित वेतनभोगी रोजगार पा सकें। कौशल प्रशिक्षण हेतु संस्थानों जैसे आई.टी.आई./पॉलिटेक्निकों एवं अन्य उपयुक्त संस्थानों जिन्हे शासन, निजी या ऐच्छिक संगठन द्वारा चलाया जा रहा है का उपयोग उनकी ब्रांड की साख एवं दिये जा रहे शिक्षणों की गुणवत्ता सत्यापन की शर्त के साथ किया जा सकता है।

अवधि 2010-15 के दौरान राज्य में ₹ 27.54 करोड़ का व्यय करके 74,790 हितग्राहियों को कौशल प्रशिक्षण दिये जाने के लक्ष्य के विरुद्ध मात्र 48,966 (65 प्रतिशत) हितग्राहियों को विभिन्न व्यवसायों में ₹ 14.36 करोड़ (परिशिष्ट 5.1.10) का व्यय करके प्रशिक्षित किया। चयनित जिलों में समावेशन श्रेष्ठतर था और यह 26,623 हितग्राहियों के (परिशिष्ट 5.1.11) लक्ष्य के विरुद्ध 24,135 (91 प्रतिशत) रहा था।

इसके आगे, यह भी देखा गया कि 2012-13 तक कौशल विकास प्रशिक्षण सिर्फ शासकीय एजेन्सियों के माध्यम से प्रदाय किया गया एवं 2012-13 के बाद ही निजी एजेन्सियों को सम्मिलित किया गया। स्टेप-अप घटक के अंतर्गत लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं होने का मुख्य कारण व्यावसायिक प्रशिक्षण प्रदाताओं की कमी एवं निजी एजेन्सियों को विलम्ब से नियोजित किया जाना था।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया (दिसंबर 2015) कि स्पष्ट प्रावधानों की कमी के कारण 2012-13 से पूर्व केवल शासकीय एजेन्सियों को वी.टी.पी के तौर पर नियोजित किया गया था। दिशानिर्देशों में निजी एवं स्वैच्छिक संगठनों को नियोजित करने के प्रावधान पूर्व से होने के कारण उत्तर मान्य नहीं था।

• प्रशिक्षण पूर्ण होने के उपरान्त रोजगार नियोजन का अभाव

छत्तीसगढ़ शासन ने वी.टी.पी. के माध्यम से कौशल प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों के संचालन को अनुमोदित (मई 2012) किया जिसमें वी.टी.पी. को प्रशिक्षण लागत के 85 प्रतिशत

⁷ मुंगेली 58, कोरबा 347, बस्तर 187 तथा रायगढ़ 245

⁸ 837 x ₹ 25,000

स्टेप-अप घटक के अंतर्गत विभिन्न व्यवसायों में ₹ 6.94 करोड़ का व्यय 24,135 हितग्राहियों को प्रशिक्षण प्रदाय करने के लिए किया गया परंतु नियोजन प्रदाय नहीं किया जा सका

राशि प्रशिक्षण के विभिन्न चरणों में तथा शेष 15 प्रतिशत नियुक्ति के उपरान्त छत्तीसगढ़ शासन द्वारा विमुक्त किया जाना था।

जाँच में देखा गया कि चयनित जिलों में 2010-15 की अवधि में 24,135 हितग्राहियों को वी.टी.पी. के माध्यम से प्रशिक्षण ₹ 6.94 करोड़ का व्यय करके दिया गया। हालांकि हितग्राहियों को न तो कोई रोजगार प्रदाय किया गया न ही सूक्ष्म उद्यमिता के लिए कोई वित्तीय सहायता उपलब्ध कराई गई थी। इस तरह प्रशिक्षणार्थियों को रोजगार नहीं मिल पाने के कारण प्रशिक्षण पर उत्पन्न व्यय ₹ 6.12 करोड़ फलीभूत नहीं हो पाया था। डूडा/सूडा ने वी.टी.पी. के द्वारा कराये गये रोजगार नियोजन से संबंधित अभिलेख संधारित नहीं किया था।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया (दिसंबर 2015) कि राज्य आदिवासी बाहुल्य होने एवं लगभग 10 जिले वामपंथी उग्रवाद (एल.डब्ल्यू.ई.) से प्रभावित होने के कारण हितग्राही समीपवर्ती जिलों में भी नौकरी के लिए पलायन करने के इच्छुक नहीं थे।

तथ्य यह है कि आदिवासी बहुल्यता और वामपंथी उग्रवाद की बाधाएं सरकार को भलीभांति ज्ञात था एवं रोजगार नियोजन इन बाधाओं के विरुद्ध उपलब्ध कराया जाना था। यद्यपि, शासन ने प्रशिक्षित लोगों को रोजगार दिलाने के लिए वी.टी.पी. से समन्वय स्थापित नहीं किया था।

• उच्च दरों पर भुगतान के कारण ₹ 0.26 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान

छत्तीसगढ़ शासन ने वी.टी.पी. के माध्यम से कौशल उन्नयन के लिए दर ₹ 15 प्रति हितग्राही प्रति घंटा अनुमोदित (मई 2012) किया था जिसे भारत सरकार ने अनुलग्नक-1 और 2 में सूचीबद्ध सभी व्यवसायों के लिए क्रमशः ₹ 25 प्रति घंटा एवं ₹ 20 प्रति घंटा प्रति प्रशिक्षु संशोधित (सितंबर 2013) कर दिया था। तदुपरान्त, छत्तीसगढ़ शासन ने भी दरों को भारत सरकार के दरों के बराबर संशोधित (नवंबर 2014) किया था।

हमने देखा कि डूडा, कोरिया ने (जुलाई 2014) दो वी.टी.पी. को 750 हितग्राहियों के कौशल उन्नयन हेतु ₹ 0.75 करोड़⁹ के लागत पर कार्यादेश जारी किए। वी.टी.पी. ने प्रशिक्षण प्रदाय किया और डूडा ने कुल मूल्य का 85 प्रतिशत राशि (₹ 63.75 लाख) भुगतान कर दी। चूंकि छत्तीसगढ़ शासन के द्वारा दरों के संशोधन (नवंबर 2014) से पूर्व में कार्यादेश (जुलाई 2014) जारी किये गये थे, इसलिए भुगतान योग्य दरें ₹ 15 प्रति घंटा प्रति प्रशिक्षु था।

हालांकि, डूडा कोरिया ने दरों को पूर्वव्यापी प्रभाव से संशोधित करते हुए अंगीकृत किया था, फलस्वरूप ₹ 0.26 करोड़¹⁰ का अतिरिक्त भुगतान हुआ। प्रसंगवश, नूमना जाँच के बाकी जिलों में संशोधन से पहले के दरों पर भुगतान किया गया था।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया (दिसंबर 2015) कि वी.टी.पी. को किये गये अतिरिक्त भुगतान की वसूली की जाएगी।

5.1.8.4 शहरी मजदूरी रोजगार कार्यक्रम (यू.डब्ल्यू.ई.पी.)

यू.डब्ल्यू.ई.पी. के अंतर्गत सार्वजनिक परिसम्पत्तियों के निर्माण जैसे सामुदायिक केन्द्रों, सड़कों इत्यादि के लिए हितग्राहियों को श्रम रोजगार दिया जाना था। दिशानिर्देश में प्रावधान है कि सामग्री एवं श्रम का अनुपात 60:40 होना चाहिए।

चयनित जिलों में अवधि 2010-15 के दौरान हमने देखा कि सामग्री लागत सहित ₹ 4.99 करोड़ व्यय करके 3.29 लाख मानवदिवस का श्रम रोजगार सृजित किये जाने

⁹ 750 प्रशिक्षुओं x 400 घंटा x ₹ 25

¹⁰ भुगतान की गई राशि ₹ 0.64 करोड़ (750 x 400 x ₹ 25 का 85 प्रतिशत) – भुगतान योग्य राशि ₹ 0.38 करोड़ (750 x 400 x ₹ 15 का 85 प्रतिशत)

थे। इसके विरुद्ध ₹ 3.06 करोड़ (परिशिष्ट 5.1.12) व्यय कर के मात्र 0.37 लाख मानव दिवस (11 प्रतिशत) के श्रम रोजगार वास्तव में सृजित किये गये थे।

चयनित जिलों ने सामग्री एवं श्रम घटकों पर व्यय का विवरण अलग से नहीं रखा है और इसलिए अनुपात को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। हालांकि, अवधि 2010-15 में अनुमानित मूल्य में से 61 प्रतिशत का व्यय करने के उपरांत भी मात्र 11 प्रतिशत मानव दिवस ही सृजित किए गये थे, इस बात की पूरी संभावना थी कि व्यय का बड़ा हिस्सा निर्धारित अनुपात सुनिश्चित किये बिना सामग्री पर किया गया। इस तरह, श्रम रोजगार सृजित करने के उद्देश्य की पूर्ति नहीं हुई थी।

हमने देखा कि चयनित जिलों में यू.डब्ल्यू.ई.पी. के अंतर्गत हितग्राहियों के समावेशन के प्रतिशत में व्यापक भिन्नताएं थी। वर्ष 2010-15 की अवधि में देखा गया कि दुर्ग, मुंगेली एवं बस्तर में निरंक समावेशन पंजीकृत था जबकि कोरबा (0-17 प्रतिशत), रायगढ़ (0-99 प्रतिशत), सरगुजा (0-छः प्रतिशत), और कोरिया (0-59 प्रतिशत) में निम्न से मध्यम समावेशन देखा गया।

निर्गम बैठक में शासन ने तथ्यों को स्वीकारते हुए बताया (दिसंबर 2015) कि सामग्री घटकों की मूल्यों में वृद्धि के कारण निर्धारित अनुपात को बनाये रखना कठिन था। तथ्य यथावत है कि योजना में दिये गये निर्धारित अनुपात का पालन नहीं किया गया था।

5.1.8.5 शहरी सामुदायिक विकास नेटवर्क (यू.सी.डी.एन.)

योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार एस.जी.एस.आर.वाई. सामुदायिक विकास और सशक्तिकरण की नींव पर आधारित होगा। इसके आगे, यह निर्भर करता है सामुदायिक संगठनों और संरचनाओं के गठन में जिनसे शहरी निर्धनता का उन्मूलन होता है। इस परिपेक्ष्य में, पड़ोस समितियों (एन.एच.सी.) और सामुदायिक विकास समितियों (सी.डी.एस.) जैसे सामुदायिक संगठनों की लक्षित क्षेत्र में स्थापना की जायेगी।

अवधि 2010-15 में राज्य ने यू.सी.डी.एन. घटक पर राशि ₹ 5.67 करोड़ के उपयोग के लक्ष्य के विरुद्ध ₹ 6 करोड़ (106 प्रतिशत) व्यय किया जैसा कि **परिशिष्ट 5.1.13** में दर्शाया गया है। चयनित जिलों में सामुदायिक समन्वयकों की नियुक्ति एवं उनकी गतिविधियों पर ₹ 2.36 करोड़ में से ₹ 1.81 करोड़ (77 प्रतिशत) का व्यय हुआ (**परिशिष्ट 5.1.14**)। व्यवस्था में निम्नलिखित अनियमितताएं पाई गयीं:

- **निर्धन समुदाय और कार्यान्वयन एजेन्सियों के बीच अपर्याप्त संयोजन**

दिशानिर्देशों के अनुच्छेद 8.3 सामुदायिक स्तर पर 2000 चिन्हित परिवारों पर एक सामुदायिक समन्वयक (सी.ओ.) को नियोजित किये जाने का प्रावधान करती है। शहरी गरीब समुदाय और कार्यान्वयन तंत्र के मध्य सामुदायिक समन्वयक मुख्य कड़ी होगी।

वर्ष 2007-08 में राज्य द्वारा किए गए सर्वेक्षण के अनुसार, राज्य में शहरी बीपीएल परिवारों की संख्या 5.83 लाख थी। बीपीएल परिवारों के उपलब्ध आंकड़ों को ध्यान में रखते हुए शहरी गरीब समुदाय और कार्यान्वयन तंत्र में संयोजन बैठाने हेतु 292 सी.ओ. की आवश्यकता थी। यद्यपि, डूडाओं द्वारा मार्च 2015 तक मात्र 114 सी.ओ. (39 प्रतिशत) को ही नियोजित किये गये थे। पिछली कंडिकाओं में बताये अनुसार सी.ओ. के अपर्याप्त संख्या ने योजना की उपलब्धि को प्रभावित किया।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया (दिसंबर 2015) कि डूडाओं को सी.ओ. के रिक्त पद की तत्काल पूर्ति करने के लिए दिशानिर्देश दिये गये हैं।

5.1.8.6 प्रशासन एवं कार्यालय स्थापना (ए. एण्ड ओ.ई.)

दिशानिर्देशों के अनुच्छेद 9.1 के अनुसार एस.जे.एस.आर.वाई. के राज्यांश के पाँच प्रतिशत के बराबर राशि का उपयोग प्रशासनिक घटक पर करना होगा। योजना हेतु

यू.सी.डी.एन. अंतर्गत 292 सी.ओ. के विरुद्ध 114 सी.ओ. को नियोजित किया गया। इसलिए गरीब समुदाय और कार्यान्वयन एजेन्सियों के मध्य पर्याप्त तालमेल सुनिश्चित नहीं किया जा सका

भारत सरकार के आवंटन आदेशों में दर्शाया गया है कि प्रशासनिक एवं कार्यालय स्थापना व्यय की गणना के लिए कुल उपलब्ध राशि (केन्द्रांश एवं राज्यांश दोनों) को ध्यान में रखा जायेगा।

जाँच में देखा गया कि अवधि 2010-15 के दौरान कुल आवंटन (केन्द्रांश एवं राज्यांश) ₹ 86.17 करोड़ थी और प्रशासन एवं कार्यालय स्थापना मद पर स्वीकार्य राशि ₹ 4.31 करोड़ थी। तथापि, सूडा ने कुल ₹ 4.66 करोड़ प्रशासन एवं कार्यालय स्थापना पर उपयोग किया था जो कि भारत सरकार के आदेश में दी गयी अनुमेय सीमा से ₹ 35 लाख अधिक थी।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया (दिसंबर 2015) कि भारत सरकार के आवंटन आदेशों और योजना के दिशानिर्देशों में विरोधाभासी प्रावधान था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि अनुमेय सीमा से अधिक व्यय किया गया था।

5.1.8.7 सूचना, शिक्षा एवं संचार (आई.ई.सी.)

योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, कुल आवंटन का तीन प्रतिशत अनुसंधान एवं प्रशिक्षण, कार्यशालाओं, मलिन बस्ती/बीपीएल/आजिविका सर्वेक्षण सहित सूचना, शिक्षा एवं संचार (आई.ई.सी.) गतिविधियों पर उपयोग करना था।

अवधि 2010-15 में सूडा को कुल ₹ 86.17 करोड़ (केन्द्रांश ₹ 64.52 करोड़, राज्यांश ₹ 21.65 करोड़) की निधियाँ प्राप्त हुई थी। सूचना, शिक्षा एवं संचार घटक के लिए ₹ 2.59 करोड़ (तीन प्रतिशत) आवंटित किए जाने थे। नमूना जाँच किए गए जिलों में हमने पाया कि न तो जिलों को निधि दी गयी थी, न ही राज्य द्वारा सबसे निचले स्तर पर जागरूकता बढ़ाने के लिए कोई भी सूचना, शिक्षा एवं संचार गतिविधियों का आयोजन किया गया था। इस तरह सूचना, शिक्षा एवं संचार गतिविधियों के अभाव के कारण योजना के सुचारु क्रियान्वयन प्रभावित हुई थी।

निर्गम बैठक में शासन ने तथ्यों को स्वीकार (दिसम्बर 2015) किया तथा उत्तर दिया कि सूचना, शिक्षा एवं संचार घटक का प्रबंधन केन्द्रीयकृत रूप से सूडा स्तर पर किया गया था। तथापि, शासन ने नमूना जाँच के जिलों को निधियाँ नहीं देने हेतु कोई कारण नहीं बताया था।

अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि योजना की परिधि में अधिकतम हितग्राहियों को लाने के लिए बैंकों के साथ समन्वय द्वारा योजना के लक्ष्यों को प्राप्त करने के प्रयास करना चाहिए तथा प्रशिक्षण और कौशल उन्नयन के लाभों का विस्तारीकरण रोजगार के अवसरों के लिए करना चाहिए।

5.1.9 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

5.1.9.1 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन तंत्र का अभाव

एस.जी.एस.आर.वाई. दिशानिर्देशों के अनुच्छेद 13 दर्शाता है कि राज्य उचित अनुश्रवण तंत्र की स्थापना एवं ऑनलाईन अनुश्रवण व्यवस्था स्थापित करेगा तथा प्रगति प्रतिवेदन एवं अन्य वांछित जानकारियाँ भारत सरकार को ऑनलाईन प्रस्तुत करेगा।

जाँच में पाया गया कि अवधि 2010-15 में राज्य ऑनलाईन अनुश्रवण व्यवस्था स्थापित नहीं कर सका क्योंकि डूडाओं और सूडा ने अपने भौतिक एवं वित्तीय प्रगतियाँ सूडा और भारत सरकार को हस्तनिर्मित रूप में प्रस्तुत किया था। यह भी देखा गया कि डूडाओं द्वारा प्राप्त हुए भौतिक एवं वित्तीय प्रगति प्रतिवेदन को सूडा द्वारा न तो संकलन किया गया न ही आंकड़ों की विशुद्धता को सत्यापित किया गया था। इसके परिणामतः, सूडा और डूडा के आंकड़ों में विसंगतियाँ थी।

योजना के अंतर्गत
ऑनलाईन प्रतिवेदन एवं
अनुश्रवण व्यवस्था स्थापित
नहीं की जा सकी

इसके आगे, यह भी देखा गया कि राज्य शासन द्वारा एस.जी.एस.आर.वाई. की उपलब्धियों का मूल्यांकन नहीं किया गया हालांकि इसे एन.यू.एल.एम. द्वारा सितम्बर 2013 से बदल दिया गया था।

निर्गम बैठक में शासन ने बताया (दिसम्बर 2015) कि भारत सरकार ने कोई ऑनलाईन पोर्टल विकसित नहीं किया और विशेषज्ञ अमला के अभाव में आंकड़ों का उपयुक्त संकलन, प्रतिवेदन एवं आगे की कार्यवाही नहीं की गयी थी।

तथ्य यथावत है कि ऑनलाइन अनुश्रवण एवं प्रतिवेदन व्यवस्था स्थापित नहीं की गयी थी।

अनुशंसा

हम योजना के उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु क्रियान्वयन प्रणाली को मुख्यधारा में लाने हेतु अनुश्रवण एवं मूल्यांकन प्रणाली के सुदृढिकरण की अनुशंसा करते हैं।

5.1.10 निष्कर्ष एवं अनुशंसा

- सूडा के पास 2010-15 के अवधि में कुल उपलब्ध निधियाँ ₹ 99.53 करोड़ थी जिसमें से ₹ 90.84 करोड़ को अंतिम व्यय के रूप में दर्शाया गया था। यद्यपि, निधियों की 44 प्रतिशत राशि ₹ 37.79 करोड़ का उपयोग नहीं किया तथा यह वास्तव में सूडा और डूडाओं के बैंक खातों में रखी गई थी। इसके अलावा केन्द्रांश एवं राज्यांश के प्राप्ति में 36 से 364 दिवसों का विलंब था। एस.जे.एस.आर.वाई. निधियाँ में से राशि ₹ 3.63 करोड़ दूसरी योजनाओं में व्यपवर्तन भी देखा गया।

शासन योजना के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए निधियों का प्रभावी उपयोग तथा व्यपवर्तन को रोकना सुनिश्चित करना चाहिए।

- हितग्राहियों को चिन्हित करने के लिए घर-घर जाकर सर्वेक्षण नहीं किया गया था। शहरी गरीबी उन्मूलन कार्ययोजना एवं मलिन बस्ती विकास कार्यक्रम नहीं बनाये गये थे। योजना के विभिन्न घटकों के अंतर्गत लक्ष्यों की प्राप्ति 11 से 89 प्रतिशत था।

बचे हुए हितग्राहियों को चिन्हित करके उन्हें योजना की परिधि में लाने के लिए पर्याप्त सर्वेक्षण एवं योजनाएं बनाना सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

- यूसेप घटक के अंतर्गत बैंको के द्वारा उन हितग्राहियों को ऋण प्रदाय किया गया, जिनकी ऋण भुगतान की क्षमता थी। यू.डब्ल्यू.एस.पी. (ऋण/अनुदान) घटक के अंतर्गत 6096 लक्ष्य के विरुद्ध केवल 973 (16 प्रतिशत) स्व-सहायता समूहों को समावेश किये गये थे। इसके अतिरिक्त स्टेप-अप घटक के अंतर्गत यद्यपि हितग्राहियों को प्रशिक्षित किया गया, परंतु उनको न तो रोजगार नियोजन न ही वित्तीय सहायता उपलब्ध करायी गयी थी। इस तरह योजना के घटकों की मूल उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हुई थी।

शासन के द्वारा योजना के समस्त घटकों का उचित क्रियान्वयन और इसके सभी साझेदारों जैसे बैंक, वी.टी.पी. इत्यादि के साथ समन्वय हेतु उचित प्रबंधन सुनिश्चित करना चाहिए।

- राज्य द्वारा सबसे निचले स्तर पर शहरी गरीबों के मध्य जागरूकता लाने के लिए न तो सूचना, शिक्षा एवं संचार गतिविधियों का आयोजन न ही प्रभावी अनुश्रवण तंत्र की स्थापना कर सका था।

योजना के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सूचना, शिक्षा एवं संचार गतिविधियाँ, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन तंत्र का सुदृढिकरण सुनिश्चित करना चाहिए।