अध्याय-VI: मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन

6.1 प्रस्तावना

योजना का सफल कार्यान्वयन सभी स्तरों पर प्रभावी मॉनीटरिंग पर निर्भर करता है ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि योजना का नियोजन एवं प्रबंधन योजना दिर्शानिर्देशों, नियमों, विनियमों एवं सरकारी निर्देशों के अनुसरण कुशलतापूर्वक किया जा रहा है। मूल्यांकन अध्ययन भी सरकार द्वारा योजनाओं के नियोजन और कार्यान्वयन में अंतरण का पता लगाने और योजना प्रभाविता तथा सुधार करने के लिए सबक प्राप्त करने के लिए इसके परिणामों का आंकलन किया जाता है।

प्रभावी मॉनीटरिंग के अभाव में, इस बात की अपर्याप्त सुनिश्चितता होगी कि योजना को निर्देशों, नियमों, विनियमों अनुमोदनों तथा अनुबंध के प्रावधानों के अनुसरण में मितव्ययी एवं प्रभावी रूप से कार्यान्वित किया जा रहा था। मूल्यांकन अध्ययनों का अभाव, विशेषकर जहॉं योजना को लंबे समय से चरणबद्ध रूप में लागू किया जा रहा हो, योजना की पहचान और योजना के आगामी चरणों से संबंधित नियोजन एवं कार्यान्वयन कार्यनीतियों में सुधार के लिए सबक प्राप्त करने के रास्ते को सीमित कर देगा।

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण (मंत्रालय) के पीएमएसएसवाई प्रभाग को पीएमएसएसवाई के कार्यान्वयन एवं मॉनीटरिंग का समग्र कार्य सौंपा गया था। केन्द्र, राज्य एवं संस्थान स्तरों पर योजना के मॉनीटरिंग एवं कार्यान्वयन हेतु समितियॉं भी गठित की गयी थीं।

6.2 परियोजना प्रबंधन समिति के माध्यम से मॉनीटरिंग

मंत्रालय द्वारा जनवरी 2004 में वित्त मंत्रालय, प्रधानमंत्री कार्यालय, योजना आयोग, भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण एवं एम्स दिल्ली के प्रतिनिधियों के साथ सचिव (स्वास्थ्य) की अध्यक्षता में एक परियोजना प्रबंधन समिति (पीएमसी) का गठन किया गया था। पीएमसी शीर्षस्थ संचालन निकाय था और नये एम्स की स्थापना से संबंधित एवं राज्यों में जीएमसीआई के उन्नयन हेतु गतिविधियों के निर्देशन एवं मॉनीटरिंग हेतु उत्तरदायी था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि पीएमसी ने अगस्त 2017 तक 42 बैठकें की थीं तथापि, उनकी बैठकों में बड़ा समय अंतराल था। यद्यपि, शुरूआती अवधि जनवरी 2004 से अगस्त 2009 तक पीएमसी की 30 बैठकें हुई थीं, जबकि मात्र पॉच बैठकें इसके बाद मार्च 2012 से मार्च 2017 के दौरान हुई जो इस अवधि में शीर्षस्थ स्तर पर योजना की मॉनीटरिंग में शिथिलता की ओर संकेत करता है।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2018) कि राज्य सरकारों और अन्य हितधारकों के साथ उच्चस्तरीय समन्वयन की आवश्यकता परियोजनाओं के आरंभिक चरण में थी ताकि निर्माण के आरंभ के पूर्व बाधामुक्त भूमि, विभिन्न अनुमोदनों/अनापत्तियों की उपलब्धता जैसी समस्याओं/बाधाओं से निपटा जा सके। वर्ष 2010 तक, उपर्युक्त प्रकृति के महत्वपूर्ण मुद्दों को सुलझाया गया था और निर्माण गतिविधियॉ शुरु कर दी गयी थी। एक बार परियोजना कार्य के शुरू होने के बाद, पीएमसी बैठकों की संख्या में गिरावट देखी गयी थी अर्थात मार्च 2012 से मार्च 2017 तक इस चरण पर पीएमसी स्तर पर 5 बैठकों की जरूरत नहीं थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि, सभी पहलुओं पर लक्ष्यों से सापेक्ष व्यापक गिरावटों और बाद के चरणों में, योजना के विस्तारित कार्य क्षेत्र के संदर्भ में शीर्षस्थ स्तर पर मॉनीटरिंग की आवश्यकता थी।

6.3 नए एम्स की मॉनीटरिंग

6.3.1 परियोजना सेल द्वारा मॉनीटरिंग

प्रत्येक नए एम्स में समर्पित परियोजना सेल[1] की परिकल्पना थी और परियोजना सेल को किए गए कार्य की नमूना जांच, ठेकेदार के बिलों के सत्यापन और आवासीय परिसरों के कार्य सहित सभी कार्यों की प्रगति को मॉनीटरिंग करने का कार्य सौंपा गया था। यह पाया गया था कि नए एम्स में प्रमुख परियोजना सेलों पदों को भरा नहीं गया था जिसे नीचे **तालिका 6.1** में दर्शाया गया है:

[1] निदेशक (एम्स), चिकित्सा अधीक्षक, उप निदेशक (प्रशासन), वित्तीय सलाहकार, अधीक्षक अभियंता, अधीशाषी अभियंता (सिविल), अधीशाषी अभियंता (विद्युतीय) एवं प्रशासनिक अधिकारी शामिल हैं।

तालिका 6.1: परियोजना प्रकोष्ठ पदों की स्थिति

नए एम्स का नाम	संस्वीकृत पद	सदस्य स्थिति	तैनात न किए गए सदस्यों के विवरण
भोपाल	8	3	निदेशक, चिकित्सा अधीक्षक, अधिशाषी अभियंता (सिविल), अधिशाषी अभियंता (विद्युतीय) और प्रशासनिक अधिकारी (5)
भुवनेश्वर	8	4	चिकित्सा, अधीक्षक अधिशाषी अभियंता (सिविल) अधिशाषी अभियंता (विद्युतीय) तथा प्रशासनिक अधिकारी (4)
जोधपुर	8	3	वित्तीय सलाहकार, चिकित्सा अधीक्षक अधिशाषी अभियंता (सिविल), अधिशाषी अभियंता (विद्युतीय) और प्रशासनिक अधिकारी (5)
पटना	8	2	उप-निदेशक (प्रशा.), अधीक्षक अभियंता, चिकित्सा अधीक्षक, अधिशाषी अभियंता (सिविल), अधिशाषी अभियंता (विद्युतीय) और प्रशासनिक अधिकारी (6)
रायपुर	8	3	वित्तीय सलाहकार, चिकित्सा अधीक्षक, अधिशाषी अभियंता (सिविल), अधिशाषी अभियंता (विद्युतीय) और प्रशासनिक अधिकारी (5)
ऋषिकेश	8	3	वित्तीय सलाहकार, चिकित्सा अधीक्षक, अधिशाषी अभियंता (सिविल), अधिशाषी अभियंता (विद्युतीय) तथा प्रशासनिक अधिकारी (5)

सभी परियोजना सेल में अधिशाषी अभियंता (सिविल) तथा अधिशाषी अभियंता (विद्युतीय) की अनुपस्थिति, जब विभिन्न पैकेजों का निर्माण चल रहा था, संस्थान स्तरीय मॉनीटरिंग व्यवस्था में महत्वपूर्ण कमी थी।

संस्थान स्तरीय मॉनीटरिंग तंत्र में कमजोरी, परामर्शदाताओं और ठेकेदारों दोनों पर ही एजेंसियों के अपर्याप्त पर्यवेक्षण का कारण बनी, जिससे काम का समय बहुत बढ़ गया और एजेंसियों की ओर से खराब प्रदर्शन की शिकायतें आयी। सेल ने अनुबंधों का प्रभावी प्रबंधन भी नहीं किया जिससे निर्णय लेने में देर हुई और ठेकेदारों को अनियमित भुगतान के कई मामले सामने आए।

6.3.2 राज्य स्तरीय परियोजना मॉनीटरिंग समिति

मई 2008 में, सचिवों की समिति ने राज्य में स्थापित किए जा रहे नए एम्स की प्रगति को मॉनीटर करने के लिए राज्य के मुख्य सचिव[2] की अध्यक्षता में राज्य परियोजना मॉनीटरिंग समिति (राज्य पीएमसी) के गठन का सुझाव दिया था। समिति को प्रगति की समीक्षा करने और भारत सरकार के प्रत्यक्ष हस्तक्षेप की आवश्यकता वाले मुद्दों पर अपने विचार व्यक्त करने के लिए तिमाही में कम से कम एक बार मिलना अपेक्षित था। अतः प्रत्येक राज्य पीएमसी को मार्च 2017 तक 35 बैठके करने की आवश्यकता थी। लेखापरीक्षा में यह पाया गया था कि **रायपुर** और **ऋषिकेश** के लिए राज्य पीएमसी का गठन नही किया गया था। शेष चार नए एम्स के लिए यद्यपि राज्य पीएमसी का गठन किया गया था, तथापि निर्धारित संख्या में बैठकें नहीं हुई थी। यह स्पष्ट है कि राज्य स्तर पर मॉनीटरिंग तन्त्र अपर्याप्त था। तथ्य यह था कि कई नये एम्स में से कईयों के सामने आने वाली बाधामुक्त भूमि के प्रावधान से संबंधित समस्या को प्रभावपूर्ण ढंग से सुलझाया जा सकता था यदि यह तंत्र अपेक्षित रूप में कार्य करता।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2018) कि राज्य स्तरीय परियोजना मॉनीटरिंग समिति गठित नहीं होने के सटीक कारणों को इस समय सूचना की अनुपलब्धता के कारण इंगित नहीं किया जा सकता है।

6.3.3 नए एम्स में तृतीय पक्ष गुणवत्ता आश्वासन

सीपीडब्ल्यूडी निर्माण कार्य नियम पुस्तक की धारा 53.1(2), में ऐसी प्रणाली का प्रावधान है जिसमें निर्माण कार्य की गुणवत्ता, निर्माण पश्चात् 'गुणवत्ता नियंत्रण' के माध्यम से करने की बजाय निर्माण स्तर के दौरान प्राप्त कर ली जाती है। उक्त धारा 53.11 (2) (ii) सभी प्रमुख निर्माणकार्यों के लिए न्यूनतम तीन से चार गुणवत्ता आश्वासन जांच का प्रावधान करता है। इन-हाऊस परामर्शदाता और परियोजना परामर्शदाता से अपेक्षित था कि वह तृतीय

---

[2] सचिव (स्वास्थ्य/चिकित्सा शिक्षा), स्थानीय निकाय/नगरपालिका प्राधिकारियों के प्रतिनिधि,सिविल कार्य/ वन विभाग, जिला कलेक्टर/पुलिस अधीक्षक, संबंधित नए एम्स का निदेशक आदि शामिल हैं। परियोजना परामर्शदाता, डिजाइन डीपीआर परामर्शदाता, इन हाऊस परामर्शदाता और मंत्रालय के प्रतिनिधियों को समिति क विशेष आमंत्रितगण होना था।

पक्ष गुणवत्ता आश्वासन (टीपीक्वयूए) की व्यवस्था करने में सहायता प्रदान करें। लेखापरीक्षा ने पाया कि छः नए एम्स में से किसी में भी निर्माण स्तर के दौरान टीपीक्वयूए नहीं किया गया था।

6.4 जीएमसीआई के अद्यतन के निर्माण कार्यों की मॉनीटरिंग

6.4.1 राज्य स्तर पर परियोजना मॉनीटरिंग समिति

मंत्रालय ने नवम्बर 2007 में, राज्य सरकारों से जीएमसीआई के उन्नयन की मॉनीटरिंग हेतु संबंधित राज्य सरकार[3] के प्रधान सचिव (स्वास्थ्य)/चिकित्सा शिक्षा द्वारा अध्यक्षता वाले राज्य परियोजना मॉनीटरिंग समितियां (राज्य पीएमसी) स्थापित करने के लिए कहा। मॉनीटरिंग समिति से निर्माण कार्य की प्रगति की समीक्षा माह में कम से कम एक बार करने की आवश्यकता थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि आठ जीएमसीआई[4] में राज्य पीएमसी को गठित नहीं किया गया था। यद्यपि मार्च 2008 में एक राज्य पीएमसी बीएमसीआरआई-बैंगलौर में गठित किया गया था, उनकी बैठकों के कोई अभिलेख नहीं थे।.

6.4.2 राज्य स्तरीय संचालन समिति के माध्यम से मॉनीटरिंग

जीएमसीआई के उन्नयन हेतु, चरण-III के दौरान, मंत्रालय और राज्य सरकारों के बीच हस्ताक्षर हुए एमओयू के अनुसार, परियोजना को पूरा करने में तेजी लाने के लिए मुख्य सचिव की अध्यक्षता में, राज्य स्तरीय संचालन समिति का गठन किया जाना था। पीएमएसएसवाई प्रभाग के प्रतिनिधि को इस समिति का सदस्य होना था, जिसे हर तिमाही मिलना अपेक्षित था। हालांकि, मंत्रालय के पास राज्य सरकारों द्वारा इन समितियों के गठन की स्थिति का कोई अभिलेख नहीं था। लेखापरीक्षा ने पाया कि इन समितियों का या तो गठन नहीं हुआ था या फिर यदि गठन हुआ था तो वह सक्रिय नहीं था। राज्य स्तरीय संचालन समितियों के गठन की स्थिति **तालिका 6.2** में दिया गया हैः

---

[3] परियोजना परामर्शदाता, वास्तुकारों और जीएमसीआई के अध्यक्ष की पदोन्नति किए जाने के साथ पीएमसी के अन्य सदस्य स्थानीय निकायों, सिविल निर्माण कार्य विभागों से थे।

[4] पं. बीडीएस, पीजीआईएमएस-रोहतक; जीएमसी-नागपुर; जीएससी-मुम्बई; जीएमसी-अमृतसर; आरआईएमएस-रांची; आरपीजीएमसी-टांडा; और एनआईएमएस हैदराबाद और बीजेएमसी-अहदाबाद।

तालिका 6.2: राज्य सरकारों द्वारा संचालन समितियों का गठन

क्र.सं.	जीएमसीआई का नाम	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
1.	डीएमसीएच-दरभंगा एवं एसकेएमसी-मुज्जफरपुर	संचालन समिति का गठन बिहार सरकार द्वारा मई 2014 में हुआ था। हालांकि, मार्च 2017 तक समीक्षा बैठके नहीं हुई थीं।
2.	पीडीयूएमसी-राजकोट	संचालन समिति गठित नहीं हुई थी।
3.	पीएमसीएच-धनबाद	राज्य में कोई मॉनीटरिंग तंत्र कार्य नहीं कर रहा था।
4.	जीआरएमसी-ग्वालियर	संचालन समिति गठित नहीं हुई थी। पीएमएसएसवाई के कार्यान्वयन को मॉनीटर करने के लिए तंत्र स्थापित नहीं किया गया था। एचएससीसी ने विभाग को भौतिक और वित्तीय प्रगति प्रदान नहीं की थी। डीएमई ने बताया कि राज्य स्तर पर समिति का गठन नहीं हुआ था क्योंकि निर्माण एजेंसी केन्द्र सरकार उद्यम था।
5.	पीएमसी-कोटा	संचालन समिति का गठन मई 2014 में किया गया था परन्तु बैठकों पर सूचना उपलब्ध नहीं थी।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2018) कि 2004 एवं 2009 के बीच कई बार हुई विभिन्न पीएमसी बैठकों में जीएमआईसी/राज्य सरकारों के साथ समस्याओं को सुलझा लिया गया था।

6.4.3 जीएमसीआई में तृतीय पक्ष गुणवत्ता आश्वासन लेखापरीक्षा

मंत्रालय ने राज्य सरकारों से, टीपीक्यूए की प्रणाली की शुरूआत करने का अनुरोध किया था (नवम्बर 2007) परंतु ऐसा नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि 15 जीएमसीआई[5] में टीपीक्वयूए की शुरूआत नहीं की गई थी। तीन जीएमसीआई अर्थात् **जीएमसी-कोटा**; **डीएमसीएच-दरभंगा** और **एसकेएमसी- मुजफ्फरपुर** में, टीपीक्वयूए को मार्च

> **जीएमसी अमृतसर** में, निर्माण कार्य के दौरान एक गुणवत्ता नियंत्रण परामर्शदाता को नियुक्त किया गया था और निर्माण कार्यों की गुणवत्ता को भी तकनीकी सलाहकार और राज्य सतर्कता सह गुणवत्ता नियंत्रण प्रकोष्ठ, पंजाब द्वारा नियमित रूप से मॉनीटर किया जा रहा था।

[5] एनआईएमएस-हैदराबाद; जीआरएमसी-ग्वालियर; आरआईएमएस/रांची; पीएमसीएच-धनबाद; जीएमसी-नागपुर; जीएमसी-मुम्बई; पं. बीडीएस; पीजीआईएमएस-रोहतक; बीजेएमसी-अहमदाबाद; पीडीयूजीएमसी- राजकोट; आरपीएमसी-टांडा; जीएमकेएमसी-सलेम बीएमसीआर आई-बंगलुरू, आईएमएस-वाराणसी, जेएनएमसी-अलीगढ़ और जेएमसी-जम्मू।

2017 में स्थापित किया गया था परंतु गुणवत्ता आश्वासन हेतु कोई गतिविधि नहीं की गई थी।

6.4.4 जीएमसीआई की मॉनीटरिंग पर अन्य अभ्युक्तियां

जीएमसीआई में मॉनीटरिंग की अनुपस्थिति पर अन्य लेखापरीक्षा में मॉनीटरिंग अभ्युक्तियां **तालिका 6.3** में दी गई हैः

तालिका 6.3: जीएमसीआई की मॉनीटरिंग पर अभ्युक्तियां

क्र.सं.	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
1.	**पं. बीडीएस, पीजीआईएमएस-रोहतक**
	महानिदेशक, चिकित्सा शिक्षा एवं अनुसंधान, नियामक निकाय होते हुए परियोजना के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग के लिए उत्तरदायी था। तथापि, योजना कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग के लिए कोई आवधिक रिपोर्ट निर्धारित नहीं की गई थी।
2.	**जीएमसी-अमृतसर**
	मंत्रालय ने अन्य बातों के साथ-साथ अस्पताल प्रबंधन सूचना प्रणाली (एचएमआईएस) के लिए निधियां जारी की थीं। जीएमसी-अमृतसर ने 2011 में इसके लिए व्यवहार्यता अध्ययन किया था परंतु उसके पश्चात् प्रणाली को कार्यात्मक बनाने के लिए कोई कदम नहीं उठाए गए थे।
3.	**जीएमसी- मुंबई और जीएमसी-नागपुर**
	(i) मंत्रालय ने निर्देश दिए (अप्रैल 2008) कि जीएमसीआई को उपकरण के प्रापण और निर्माण कार्य पर पाक्षिक प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करनी चाहिए। हालांकि, इन प्रगति रिपोर्टों को दो जीएमसीआई द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया था। (ii) यह परिकल्पित किया गया था (मई 2008) कि मंत्रालय के मुख्य लेखानियंत्रक समय-समय पर आवधिक आंतरिक लेखापरीक्षा करेंगे। हालांकि, महालेखानियंत्रक द्वारा कोई निरीक्षण नहीं किया गया था। (iii) मंत्रालय से प्राप्त निधियों, निर्गम निधियों और जीएमसीआई द्वारा किए गए व्यय, निर्माण गतिविधियों के भौतिक और वित्तीय प्रगति और उपकरण प्रापण जैसे राज्य स्तरीय डाटा का अनुरक्षण चिकित्सा शिक्षा तथा औषधि विभाग/चिकित्सा शिक्षा और राज्य सरकार अनुसंधान विभाग द्वारा नहीं किया गया था।

क्र.सं.	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
4.	**आरपीजीएमसी-टांडा**
	यद्यपि कार्य की प्रगति का आकलन करने के लिए राज्य सरकार द्वारा बैठकें की गई, यह तदर्थ आधार पर किया जा रहा था तथा विभिन्न पणधारियों के प्रतिनिधि के साथ कोई औपचारिक समीक्षा समिति का सृजन नहीं किया गया था।
5.	**जीएमकेएमसी-सलेम**
	राज्य सरकार ने राज्य स्तरीय मॉनीटरिंग समिति के सृजन के समर्थन में कोई अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए थे। हालांकि, प्रगति को मॉनीटर करने के लिए 2008 से 2011 के दौरान प्रमुख सचिव के साथ चिकित्सा शिक्षा निदेशक और जीएमसी के अध्यक्ष, सेलम के साथ छः बैठके की थीं। इन बैठकों के अलावा, लेखापरीक्षा ने पाया कि एएमसी की अनुपस्थिति में विद्युतीय उपकरण व्यर्थ पड़े थे, निधियों के बावजूद आवश्यक उपकरणों का क्रय नहीं किया गया था और स्टाफ को नियुक्त नहीं किया गया था जोकि अपर्याप्त मॉनीटरिंग को दर्शाता है।
6.	**जीएमसी-कोटा**
	चिकित्सा महाविद्यालय के प्रधान और नियंत्रक, कोटा द्वारा कार्य की गुणवत्ता और प्रगति पर नज़र रखने के लिए एक समिति का गठन हुआ था (अक्तूबर 2016) इस समिति से चिकित्सा महाविद्यालय के प्रधान एवं नियंत्रक, कोटा को पाक्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करना अपेक्षित था। हालांकि, जीएमसीआई के अभिलेखों में कोई ऐसी पाक्षिक रिपोर्ट नहीं पाई गई थी।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2018) कि मॉनीटरिंग के लिए समितियों का गहन मुख्यरूप से संबंधित राज्य सरकार/जीएमसीआई की जिम्मेदारी थी। तथापि, समस्याओं को विभिन्न पीएमसी बैठकों में सुलझाया जा रहा था। चरण-III और बाद के चरणों में, संबंधित राज्यों में परियोजना मॉनीटरिंग समूह बैठकें प्रगति की समीक्षा करने के लिए बुलायी जा रही हैं।

6.5 मूल्यांकन

व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय ने XI योजना से XII योजना तक चल रही योजनाओं की निरंतरता में दिशानिर्देश निर्धारित किये थे। यह अनुबंध करते थे कि XIIवीं योजना में योजना शुरू करने के पूर्व, योजना को XI योजना निष्पादन के संदर्भ में मूल्यांकन किया जाना था।

पीएमएसएसवाई का प्रारंभ X योजना में हुई थी तथा यह XII योजना तक चलती रही। योजना आयोग ने XII योजना में विस्तार से पूर्व योजना के आकलन के लिए सलाह दी थी ताकि निधियों की उपयुक्त उपलब्धता के बावजूद धीमें कार्यान्वयन में कमियों को सुलझाया जा सके। हालांकि, यह पाया गया था कि अगस्त 2017 तक पीएमएसएसवाई के निष्पादन में कोई मूल्यांकन नहीं किया गया था। किसी मूल्यांकन अध्ययन के अभाव में, मंत्रालय योजना की कमियों को पता लगाने और आगे के चरणों में उपचारी कार्रवाई करने के लिए संरचनात्मक तरीके से सबक नहीं ले पा रहा था।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2018) कि पीएमएसएसवाई का एक मूल्यांकन अध्ययन भारतीय लोक प्रशासन संस्थान, दिल्ली को हाल ही में सौंपा गया है।

लेखापरीक्षा परिणाम

लेखापरीक्षा जांच में प्रभावपूर्ण मॉनीटरिंग तंत्रों का अभाव दिखायी दिया था। नये एम्स के लिए शीर्षस्थ, राज्य एवं संस्थान स्तर पर गठित मॉनीटरिंग समितियॉ अप्रभावी रहीं या बाद के वर्षों में निष्क्रिय हो गयीं जबकि जीएमसीई के उन्नयन कार्य को पूरी तरह से संबंधित संस्थानों पर छोड़ दिया गया था, जहॉ न तो मंत्रालय और न ही राज्य सरकारों की परियोजना के नियोजन एवं कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग में कोई महत्वपूर्ण भूमिका थी। प्रभावी मॉनीटरिंग तंत्र का अभाव, योजना और कार्यान्वयन दोनों में गिरावट में नजर आया था, जिससे पूर्ण एवं कार्यात्मक संस्थानों में भी परिकल्पित योजना प्रदेयों की उपलब्धि में विलम्ब हुआ था। योजना एवं कार्यान्वयन में अंतरालों की पहचान के लिए और बाद के चरणों में कार्यान्वयन के पूर्व सबक प्राप्त करने के लिए किसी मूल्यांकन अध्ययन के अभाव से यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि योजना के पहले तीन चरणों में आयी बाधाओं और कठिनाइयों से बाद के चरणों में बचा जा सकेगा।