अध्याय 1

परिचय

अध्याय 1

परिचय

1.1 पृष्ठभूमि

आवास लंबे समय से सरकार की मुख्य सामाजिक प्राथमिकताओं में से एक रहा है, जिसके कारण ग्रामीण और शहरी दोनों क्षेत्रों के लिए विभिन्न आवास योजनाएं शुरू की गई हैं। इंदिरा आवास योजना (*आइएवाई*) 1985 में शुरू की गई थी जिसका उद्देश्य गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले लोगों के लिए आवासों का निर्माण और उन्नयन करना था। वर्ष 2014 के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) की निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में आइएवाई के कार्यान्वयन में कई कमियों[1] की पहचान की गई थी। चूंकि ये कमियां योजना के प्रभाव और परिणामों को सीमित कर रही थीं, इसलिए इसे नया रूप दिया गया और इसका नाम बदलकर प्रधानमंत्री आवास योजना-ग्रामीण (पीएमएवाई-जी) कर दिया गया। 1 अप्रैल 2016 से लागू पीएमएवाई-जी का उद्देश्य इन कमियों को दूर करना और "सभी के लिए आवास" प्रदान करना है।

1.2 योजना के उद्देश्य

पीएमएवाई-जी का उद्देश्य वर्ष 2022[2] तक 2.95 करोड़ बेघर ग्रामीण परिवारों और कच्चे और जीर्ण-शीर्ण आवासों में रहने वाले परिवारों को बुनियादी सुविधाओं[3] के साथ एक पक्का आवास प्रदान करना था। इस योजना में उपयुक्त गृह डिजाइन के साथ स्थानीय रूप से उपलब्ध निर्माण सामग्री का उपयोग करते हुए, प्रशिक्षित ग्रामीण राजमिस्त्री से लाभार्थियों द्वारा स्वयं गुणवत्तापूर्ण आवासों के निर्माण की परिकल्पना की गई थी।

1.3 अभिसरण

2016 और 2022[4] में जारी पीएमएवाई-जी के कार्यान्वयन की रूपरेखा (एफएफआइ) में विद्यमान केंद्र और राज्य सरकार की योजनाओं को मिलाकर पीएमएवाई-जी लाभार्थियों को बुनियादी सुविधाओं जैसे शौचालय; अकुशल मजदूरी रोजगार; सुरक्षित पेयजल; बिजली कनेक्शन आदि के प्रावधान की परिकल्पना की गई थी।

1.4 लाभार्थी सहायता सेवाएँ

उपलब्ध संसाधनों से गुणवत्तापूर्ण आवासों को ससमय पूर्ण करना सुनिश्चित करने के लिए, यह आवश्यक था कि लाभार्थियों को योजना के तहत महत्वपूर्ण सहायता सेवाओं

---

1 पहचान की गई कमियों में आवास की कमी का आकलन न करना, लाभार्थियों के चयन में पारदर्शिता की कमी, उचित निगरानी प्रक्रिया का अभाव, निर्मित मकानों की निम्न गुणवत्ता, अभिसरण की कमी आदि शामिल हैं।

2 ग्रामीण विकास मंत्रालय के आदेशों (नवंबर 2024) के अनुसार मार्च 2025 तक बढ़ाया गया.

3 शौचालय, बिजली, पीने का पानी की सुविधा, आदि.

4 पीएमएवाई-जी का संशोधित एफएफआइ 2022 में जारी किया गया।

जैसे कि उपलब्ध वित्तीय सहायता, सामग्री और संसाधनों की चरण-वार आवश्यकता, स्थानीय रूप से प्रासंगिक आवासों के डिजाइन के विभिन्न विकल्प, निर्माण लागत में बचत के तकनीकों की जागरूकता, निर्माण सामग्री की खरीद के लिए सुविधा, पर्याप्त संख्या में प्रशिक्षित राजमिस्त्री आदि की उपलब्धता के बारे में जागरूक किया जाए।

1.5 इलेक्ट्रॉनिक सेवा वितरण मंच

पीएमएवाई-जी का कार्यान्वयन और अनुश्रवण भारत सरकार (भा.स.) द्वारा विकसित सेवा वितरण मंच के माध्यम से संचालित *एंड-टू-एंड* ई-गवर्नेंस मॉडल के माध्यम से की जानी थी, जैसा कि **चार्ट-1.1** में दिखाया गया है।

चार्ट-1.1: इलेक्ट्रॉनिक सेवा वितरण मंच

आवाससॉफ्ट	आवासऐप	आवास+
• एक कार्य-प्रवाह सक्षम, वेब-आधारित इलेक्ट्रॉनिक सेवा वितरण मंच जिसके माध्यम से लाभार्थी की पहचान से लेकर निर्माण से जुड़ी सहायता प्रदान करने तक पीएमएवाई-जी के सभी महत्वपूर्ण कार्य, (सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली के माध्यम से) किए जाने थे।	• एक मोबाइल एप्लिकेशन, जिसका उपयोग अंकित हुए तारीख और समय और भू-संदर्भित तस्वीरों के माध्यम से वास्तविक समय में, साक्ष्य-आधारित आवास निर्माण की प्रगति की निगरानी के लिए किया जाएगा। लाभार्थियों को सभी भुगतान प्रत्यक्ष लाभ अंतरण मोड के माध्यम से, आवाससॉफ्ट एमआईएस में पंजीकृत लाभार्थी के बैंक/डाक खाते में किए जाने थे।	• संभावित पात्र परिवारों का विवरण प्राप्त करने के लिए एक मोबाइल एप्लिकेशन, आवास+, विकसित किया गया है, जिसमें वर्तमान आवास की जियो-टैग की गई तस्वीरें और पीएमएवाई-जी आवास के निर्माण के लिए प्रस्तावित स्थल शामिल हैं। आवास+ मॉड्यूल का उपयोगकर्ता मैनुअल ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी) द्वारा जून 2021 में जारी किया गया था।

1.6 झारखंड में पीएमएवाई-जी

झारखंड में पीएमएवाई-जी का कार्यान्वयन अप्रैल 2016 से शुरू किया गया था। राज्य में इस योजना के कार्यान्वयन के लिए ग्रामीण विकास विभाग (आरडीडी), झारखंड सरकार (झा.स.), नोडल विभाग है। पीएमएवाई-जी के तहत आवासों के निर्माण के कार्यान्वयन, अनुश्रवण और पर्यवेक्षण के लिए राज्य, जिला (डीआरडीए) और प्रखंड स्तर पर जिम्मेदार परियोजना प्रबंधन इकाइयों (पीएमयू) का गठन किया गया था। इस योजना के अंतर्गत इकाई सहायता अर्थात गैर-एकीकृत कार्य योजना में ₹1.20 लाख

और एकीकृत कार्य योजना (आईएपी[5]) जिलों[6] में ₹1.30 लाख प्रदान की गई। पीएमएवाई-जी आवासों के निर्माण के लिए प्रखंड विकास पदाधिकारियों (बीडीओ) द्वारा तीन किस्तों[7] में जारी निधि हस्तांतरण आदेश (एफटीओ) के माध्यम से लाभार्थियों को राज्य नोडल खाते (एसएनए) से वित्तीय सहायता प्राप्त हुई। *एमओआरडी* द्वारा निर्देशित और पीएमएवाई-जी के एफएफआई के तहत निर्धारित इलेक्ट्रॉनिक सेवा वितरण *मंचों* का उपयोग झारखण्ड सरकार द्वारा किया जा रहा था, जैसा कि **कंडिका-1.5** में ऊपर दर्शाया गया है

1.6.1 राज्य में पात्र लाभार्थी

सामाजिक-आर्थिक जाति जनगणना (एसईसीसी-2011) के आंकड़ों के अनुसार राज्य में 19,28,328 परिवार बेघर और कच्चे और जीर्ण-शीर्ण आवासों में रहने वाले थे। इनमें से प्राथमिकता सूची/स्थायी प्रतीक्षा सूची (पीडब्ल्यूएल) में शामिल 14,88,264 लाख परिवारों को पीएमएवाई-जी के तहत निर्धारित बहिष्करण मापदंडों के आधार पर पृथक्करण/सत्यापन के बाद आवासों के प्रावधान के लिए पात्र पाया गया, जैसा **चार्ट-1.2** में दिखाया गया है।

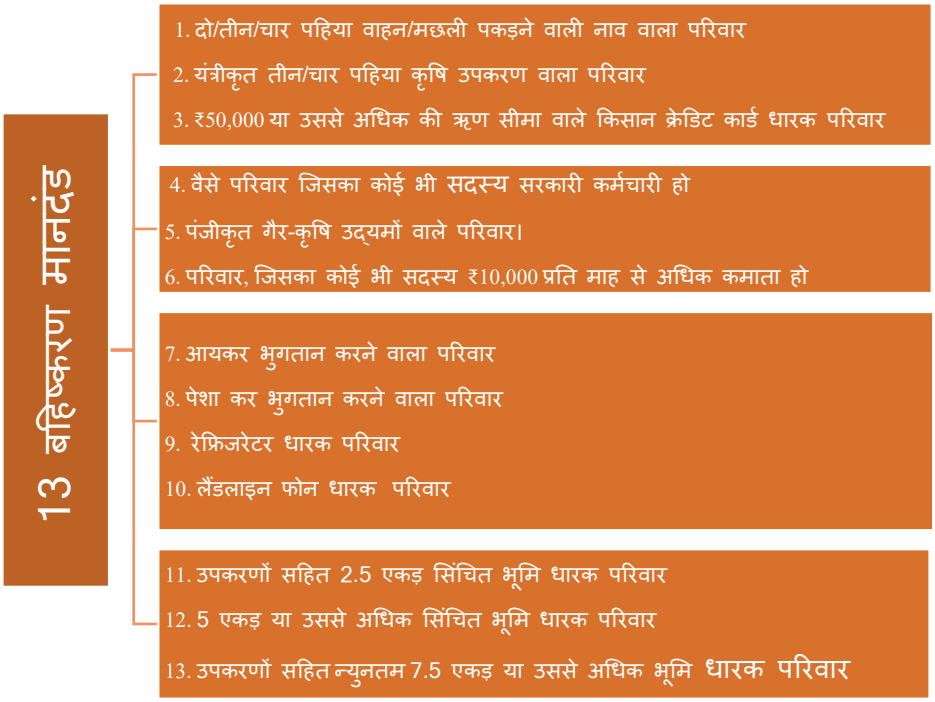
---

5. आईएपी, विशिष्ट पिछड़े या आदिवासी क्षेत्रों में सार्वजनिक बुनियादी ढांचे और सेवाओं में सुधार करने एवं विशेष रूप से भारत में वामपंथी उग्रवाद (एलडब्ल्यूई) से प्रभावित क्षेत्रों में विकास संबंधी अंतर को समाप्त करने के लिए डिज़ाइन किया गया, एक रणनीतिक योजना है।

6 **(आईएपी) जिले**:बोकारो, चतरा, पूर्वी सिंहभूम, गढ़वा, गिरिडीह, गुमला, हजारीबाग, खूंटी, कोडरमा, लातेहार, लोहरदगा, पलामू, रामगढ़, रांची, सरायकेला-खरसावां, सिमडेगा और पश्चिम सिंहभूम। **गैर-आईएपी जिले**: देवघर, धनबाद, दुमका, गोड्डा, जामताड़ा, पाकुड़ और साहिबगंज।

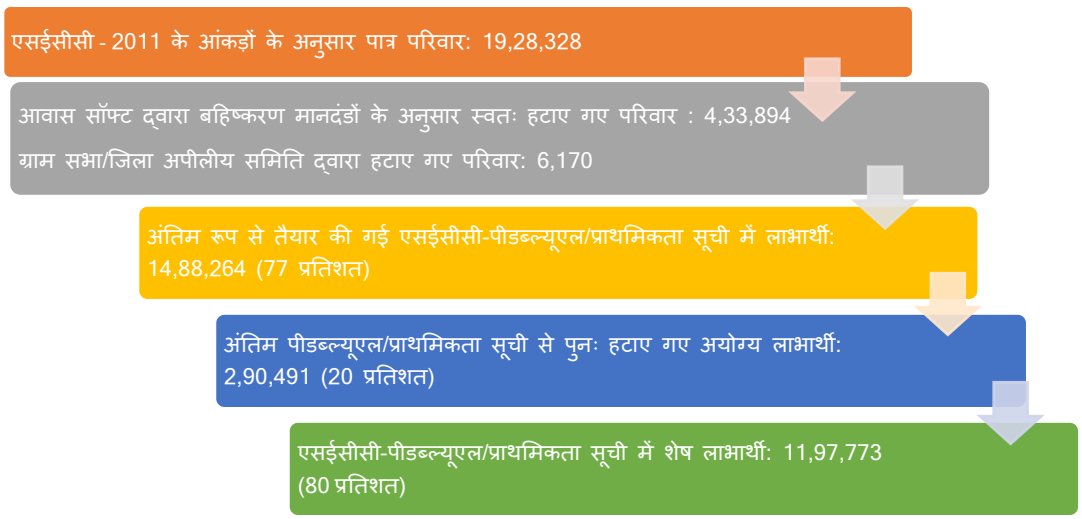
7 वर्ष 2018-19 से तीन किश्तें, अर्थात् पहली किश्त स्वीकृति के सात दिनों के भीतर ₹40,000; दूसरी किश्त विंडोसिल स्तर (आईएपी/गैर-आईएपी ज़िला) तक कार्य होने पर ₹85,000/₹75,000 और तीसरी किश्त आवास निर्माण कार्य पूरा होने पर ₹5,000। 2018-19 से पहले, वित्तीय सहायता पाँच किश्तों में प्रदान की जाती थी।

चार्ट-1.2: पीएमएवाई-जी के एफएफआई के अनुसार बहिष्करण मापदंड



इसके अलावा, योजना के कार्यान्वयन (2017-24) के दौरान *ग्राम सभाओं*/जिला अपीलीय समितियों द्वारा एसईसीसी-प्राथमिकता सूची/पीडब्ल्यूएल से 14,88,264 परिवार में से 2,90,491 लाख परिवार को हटाया गया क्योंकि वे अयोग्य पाए गए थे, जैसा **चार्ट-1.3** में दिखाया गया है।

चार्ट-1.3: पीएमएवाई-जी के तहत लाभार्थी



एमओआरडी ने, एसईसीसी-2011 डेटा (19,28,328) के आधार पर तैयार की गई एसईसीसी-प्राथमिकता सूची/पीडब्ल्यूएल में छोड़ दिए गए लाभार्थियों को शामिल करने के लिए, जनवरी 2018 में आवास+ की शुरुआत की। तदनुसार, पीएमएवाई-जी के तहत

आवास उपलब्ध कराने के लिए 2021-22 के दौरान आवास+ के तहत राज्य में 10,35,895 नए लाभार्थियों की पहचान की गई। इस प्रकार, राज्य में पीएमएवाई-जी के माध्यम से आवास सुविधाओं के प्रावधान के लिए पहचाने किए गए लाभार्थियों[8] की कुल संख्या 22,33,668 थी।

1.6.2 राज्य में आवासों की स्वीकृति और निर्माण

राज्य का भौतिक लक्ष्य 2016-22 के दौरान 16,02,270[9] पीएमएवाई-जी आवासों का निर्माण करना था। राज्य के लिए 2022-23 और 2023-24 के दौरान नए लक्ष्य निर्धारित नहीं किए गए थे क्योंकि भारत सरकार ने राष्ट्रीय लक्ष्य अर्थात 2.95 करोड़ हासिल कर लिया था। इसके अलावा, ऊपर उल्लिखित कुल लक्ष्य में से, 2016-24 के दौरान राज्य द्वारा 15,92,124 आवासों की स्वीकृति दी गई थी, जिनमें से जनवरी 2025 तक 15,62,249 (98 प्रतिशत) आवासों का निर्माण किया गया था।

1.7 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आश्वासन प्राप्त करना था कि क्या:

- योजना में लाभार्थियों की पहचान, चयन और सत्यापन के लिए तंत्र पारदर्शी, पर्याप्त और पीएमएवाई-जी योजना के एफएफआइ के अनुरूप था
- अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण सहित योजना का कार्यान्वयन पीएमएवाई-जी के एफएफआइ के अनुरूप था
- योजना का वित्तीय प्रबंधन पीएमएवाई-जी के एफएफआइ और लागू अन्य वित्तीय नियमों के अनुरूप था; और
- योजना के लिए अनुश्रवण और मूल्यांकन तंत्र पर्याप्त और प्रभावी था।

1.8 लेखापरीक्षा का मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित से प्राप्त किए गए थे:

- एमओआरडी, भारत सरकार द्वारा 2016 और 2022 में जारी किया गया पीएमएवाई-जी का एफएफआइ
- पीएमएवाई-जी के लिए "पहल" के रूप में जाना जाने वाला ग्रामीण आवास प्रारूपों का संकलन
- लाभार्थियों को ऋण सुविधा प्रदान करने के लिए भारत सरकार द्वारा जारी किए गए दिशा-निर्देश

---

[8] एसईसीसी-प्राथमिकता सूची/पीडब्ल्यूएल लाभार्थी: 11,97,773 लाभार्थी और आवास+ लाभार्थी: 10,35,895

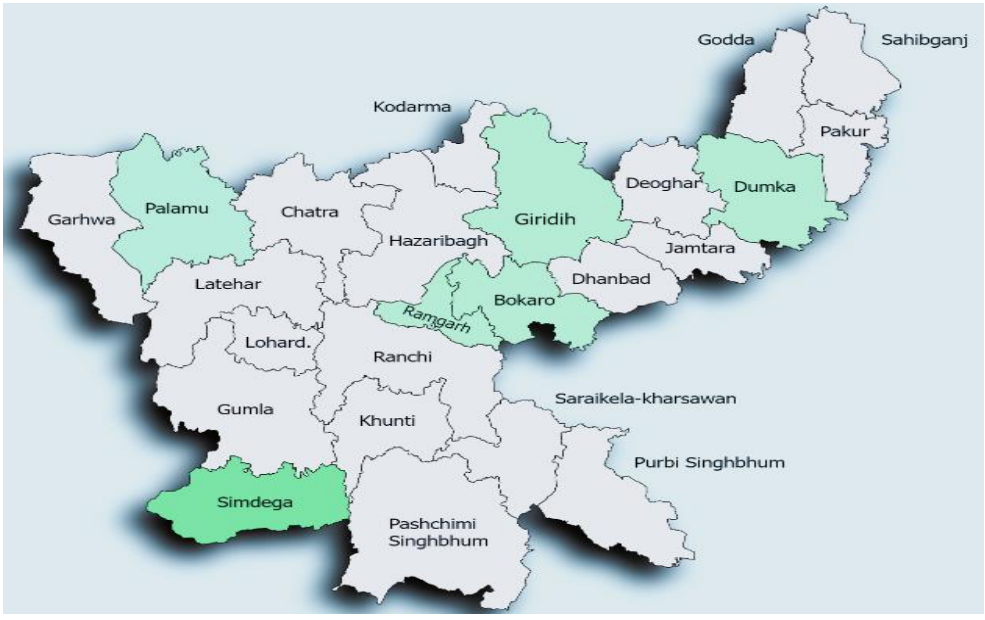
[9] एसईसीसी-प्राथमिकता सूची/पीडब्ल्यूएल के अंतर्गत संशोधित भौतिक लक्ष्य, :11,98,766 और आवास+: 4,03,504

- भारत सरकार और झारखंड सरकार (झा.स.) द्वारा समय-समय पर जारी दिशा-निर्देश, अधिसूचनाएं, परिपत्र और आदेश
- प्राथमिकता सूची/स्थायी प्रतीक्षा सूची और रिमांड सूची; और
- एमआईएस-आवाससॉफ्ट के तहत भौतिक और वित्तीय प्रगति प्रतिवेदन।

1.9 लेखापरीक्षा का दायरा और कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा (जुलाई 2024 से दिसंबर 2024) में 1 अप्रैल 2019 से 31 मार्च 2024 तक पीएमएवाई-जी के अंतर्गत की गई विभिन्न गतिविधियों को शामिल किया गया। लाभार्थियों के चयन प्रक्रिया को सत्यापित करने के लिए, लेखापरीक्षा अवधि से पहले की सूचना/अभिलेख की भी जांच की गई। राज्य स्तर पर आरडीडी/राज्य कार्यक्रम प्रबंधन इकाई (एसपीएमयू), जिला स्तर पर जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों (डीआरडीए)/जिला कार्यक्रम प्रबंधन इकाइयों (डीपीएमयू), प्रखंड स्तर पर प्रखंड विकास पदाधिकारी/प्रखंड कार्यक्रम प्रबंधन इकाइयों (बीपीएमयू) और संबंधित प्रखंडों में चयनित ग्राम पंचायतों (ग्रा.पं.) के अभिलेखों/सूचनाओं की लेखापरीक्षा द्वारा जांच की गई थी।

ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने पीएमएवाई-जी के लिए "पहल" के रूप में जाना जाने वाला ग्रामीण आवास प्रारूपों का एक संकलन तैयार किया था, जिसके तहत राज्य के जिलों को स्थलाकृति के आधार पर चार क्षेत्रों (क्षेत्र ए से डी) में बांटा गया था। इन चार क्षेत्रों से राज्य के 24 जिलों में से छह[10] जिलों को निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए चयनित किया गया। जिलों का चयन 'व्यय के आकार' के साथ "प्रतिस्थापन के बिना आकार के अनुपात में संभाव्यता (पीपीएसडब्ल्यूओआर)" के आधार पर किया गया था। चयनित जिलों को नीचे मानचित्र में दर्शाया गया है।



लेखापरीक्षा के लिए चयनित जिलों को दर्शाता झारखंड का नक्शा

[10] **क्षेत्र ए**: दुमका **क्षेत्र बी**: बोकारो और रामगढ़, **क्षेत्र सी**: गिरिडीह और पलामू और **क्षेत्र डी**: सिमडेगा

इसके अलावा, 12 प्रखंडों[11] (प्रत्येक चयनित जिलों से दो प्रखंड) और 60 ग्राम पंचायतों (प्रत्येक चयनित प्रखंडों से पांच ग्राम पंचायत) को लेखापरीक्षा के लिए चुना गया था। साथ ही, पीएमएवाई-जी के कार्यान्वयन का मूल्यांकन करने के लिए लेखापरीक्षा द्वारा 633 लाभार्थियों का सर्वेक्षण और संयुक्त भौतिक सत्यापन (जेपीवी) भी किया गया था। नमूनों का विवरण और अपनाई गई प्रतिचयन पद्धति को ***परिशिष्ट-1.1*** में दर्शाया गया है।

सचिव, आरडीडी, झारखंड सरकार के साथ 25 जून 2024 को प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया था, जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, कार्यप्रणाली, दायरे और मानदंडों की चर्चा की गई। सचिव, आरडीडी, झारखंड सरकार के साथ निकास सम्मेलन (17 जून 2025) भी आयोजित किया गया था। आरडीडी (जून 2025) द्वारा दिए गए उत्तर और निकास सम्मेलन के दौरान व्यक्त किए गए विचारों को प्रतिवेदन में उचित रूप से शामिल किया गया है।

1.10 प्रतिवेदन की संरचना

लेखापरीक्षा उद्देश्यों के आधार पर प्रतिवेदन की संरचना निम्नानुसार है:

- अध्याय 2: लाभार्थियों की पहचान और चयन
- अध्याय 3: अभिसरण सहित योजना का कार्यान्वयन
- अध्याय 4: वित्तीय प्रबंधन
- अध्याय 5: अनुश्रवण और निरीक्षण।

[11] 12 प्रखंड अर्थात बोकारो का गोमिया और जरीडीह; दुमका का जामा और सरैयाहाट; गिरिडीह का देवरी और पीरटांड़; पलामू का हुसैनाबाद और नीलांबर-पीतांबरपुर; रामगढ़ का दुलमी और मांडू; सिमडेगा का कुरडेग और ठेठईटांगर