7

अनुश्रवण और नियंत्रण

7.1 मंत्रालय द्वारा अपर्याप्त अनुश्रवण करना

7.1.1 प्रगति रिपोर्ट

सां.स्था.क्षे.वि.योजना दिशानिर्देशों में जि.प्रा. को मासिक प्रगति रिपोर्ट (मा.प्र.रि.) तथा प्राप्त अनुदानों से संबंधित आवधिक कार्य समापन रिपोर्ट, अनुशंसित/संस्वीकृत/समाप्त/छोड़े हुए/अभी प्रारंभ होने वाले निर्माण कार्यों की संख्या एवं लागत माह के दौरान उपयोग की गई निधियां, अव्ययित शेष आदि मंत्रालय को प्रस्तुत करनी अपेक्षित थी।

तथापि, मा.प्र.रि. मंत्रालय में नियमित रूप से प्राप्त नहीं की जा रही थी। मंत्रालय ने मा.प्र.रि. की समय पर प्राप्ति को मॉनीटर करने के लिए कोई रजिस्टर/रिकार्ड का रखरखाव भी नहीं किया था। मंत्रालय न ही मा.प्र.रि. की उचित प्राप्ति को और न ही अनुकूल नियोजन तथा जारी निधि और व्यय के ब्यौरे को तैयार करने के लिए मा.प्र.रि. के उपयोग को सुनिश्चित कर सका।

मंत्रालय ने, सां.स्था.क्षे.वि.यो. के अंतर्गत निर्मुक्त एवं व्यय की सांसद-वार विवरणी (31 मार्च 2009) तैयार की थी, जैसाकि योजना[22] के संपूर्ण जीवनकाल के लिए मा.प्र.रि. के माध्यम से बताया गया था। तथापि, विवरणी प्रत्येक सांसद के लिए सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों के लेखाओं और उपयोग की स्पष्ट या अद्यतन स्थिति प्रस्तुत नहीं करती थी। आधे से अधिक मा.प्र.रि., जिनके आधार पर रिपोर्ट बनायी गयी थी, दो कहीने से ज्यादा पुराने थे, जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 7.1: 31 मार्च 2009 तक मंत्रालय के पास उपलब्ध मा.प्र.रि. की अवधि-वार ब्यौरा

मा.प्र.रि. की अवधि	मा.प्र.रि. की सं.	कुल की प्रतिशतता
दो माह से पुराने मा.प्र.रि.प.	563	41.86
दो माह से एक वर्ष	339	25.20
1 वर्ष से 3 वर्ष	99	7.36
3 वर्ष से 5 वर्ष	48	3.57
5 वर्ष से अधिक	57	4.24
मा.प्र.रि. की अवधि उपलब्ध नहीं थी।	239	17.77

[22] जि.प्रा. द्वारा प्रत्येक माह में सभी वर्तमान 798 सांसदों के सम्बन्ध में मा.प्र.रि. भेजी जानी थी। इसके अलावा, विलम्बित अनुशंसित निर्माण कार्यों से सम्बन्धित पूर्व सांसद के संबंध में मा.प्र.रि. मासिक आधार पर भेजी जानी अपेक्षित थी।

मंत्रालय ने बताया कि कुछ जि.प्रा. द्वारा पूर्ण मा.प्र.रि. प्रस्तुत न किए जाने के कारण रिपोर्ट यर्थाथ नहीं मानी जा सकती थी तथा इसे अद्यतन करने के लिए प्रयास किए जा रहे थे।

जि.प्रा. द्वारा आवधिक निर्माण कार्य समापन रिपोर्ट भी प्रस्तुत नहीं की जा रही थी। मंत्रालय ने बताया कि आवधिक निर्माण कार्य रिपोर्ट, जि.प्रा. को कार्य की प्रगति को ध्यान पूर्वक निगरानी करने के लिए अभिप्रेत करती है तथा विद्यमान संसाधनों के साथ मंत्रालय प्रभावी ढंग से कार्य समापन रिपोर्ट को मॉनीटर करने की स्थिति में नहीं था।

प्रकरण: आन्ध्र प्रदेश के नमूना जिलों में निष्पादन पर गलत रिपोर्ट देना

- तीन नमूना जांच जिलों (हैदराबाद, नेलोर और श्रीकाकुलम) में 2004-09 के दौरान 2,843 निर्माण कार्यों के प्रति, जि.प्रा. ने कार्यकारी एजेंसी से उनका डाटा सत्यापित किए बिना मंत्रालय को 3,913 निर्माण कार्य समाप्त होने की रिपोर्ट दी। जि.प्रा. के पास समाप्त निर्माण कार्यों की सूची नहीं थी।
- दो नमूना जांच जिलों (हैदराबाद, श्रीकाकुलम) में 2004-09 के दौरान जबकि 1,494 निर्माण कार्य अपूर्ण पड़े थे (अक्तूबर 2009 तक) अपूर्ण निर्माण कार्यों की संख्या 360 बताई गई थी।
- दो नमूना जांच जिलों (हैदराबाद और श्रीकाकुलम) में वर्ष 2004-05 से 2008-09 के दौरान ₹ 63.07 करोड़ की संस्वीकृति के प्रति मा.प्र.रि. में ₹ 66.27 करोड़ की संस्वीकृति बताई गई थी।
- दो नमूना जांच जिलों (हैदराबाद और श्रीकाकुलम) में पांच वर्ष की अवधि के दौरान समाप्त निर्माण कार्यों पर ₹ 24.90 करोड़ के व्यय के प्रति, मा.प्र.रि. में ₹ 54.41 करोड़ खर्च के रूप में बताए गए थे।

मंत्रालय ने बताया कि कुछ जिलों ने केवल वर्तमान लोकसभा सांसद के सम्बन्ध में मा.प्र.रि. का भाग प्रस्तुत किया था। चूंकि डाटा में अन्तर थे, कुछ जिलों के संबंध में यह उल्लेख करना असंभव था कि किस निश्चित मासिक रिपोर्ट की अवधि तक की सूचना प्राप्त की गई थी। इसके अतिरिक्त, मा.प्र.रि. का रजिस्टर दर्शाता था कि 01 जनवरी 2009 और 31 दिसम्बर 2009 के बीच 6665 मा.प्र.रि. प्राप्त हुई थी। यह दर्शाता था कि मा.प्र.रि. नियमित रूप से प्राप्त की जा रही थी।

मंत्रालय का उत्तर दर्शाता था कि जि.प्रा. द्वारा मा.प्र.रि. को भेजना नियमित नहीं था। 01 जनवरी 2009 और 31 दिसम्बर 2009 के बीच, 790 वर्तमान सांसद के सम्बन्ध में, जि.प्रा. द्वारा मंत्रालय को 9,480 मा.प्र.रि. भेजे जाने चाहिए थे। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने जि.प्रा. से मा.प्र.रि. की प्राप्ति दर्ज करने के लिए केवल एक आवक डायरी अनुरक्षित की गई थी, जो जि.प्रा. से लम्बित मा.प्र.रि. का अनुश्रवण नहीं कर सकी।

7.1.2 वेबसाइट पर डाटा अप -लोड करना

संसद सदस्य से कार्यों की अनुशंसा प्राप्त होने और कार्य स्वीकृति आदेश जारी किए जाने पर, जिला प्राधिकारी को सुनिश्चित करना चाहिए कि स्वीकृत कार्यों का विवरण इनपुट फार्मेट में दर्ज किया जाए और सां.स्था.क्षे.वि.यो. वेबसाइट[23] में अप-लोड किया जाए अथवा सार्वजनिक ज्ञान के लिए उसकी वेबसाइट पर होस्टिंग के लिए मंत्रालय को संप्रेषित कर दिया जाए।

तथापि, 31 मार्च 2009 तक योजना के लागू होने से 11,28,573 स्वीकृत कार्यों में से, जि.प्रा. द्वारा केवल 4,83,362 कार्यों (43 प्रतिशत) का विवरण अप-लोड किया गया था (राज्यवार ब्यौरे अनुबंध 7.1 में)। 11 राज्यों/सं.शा.क्षे. (बिहार, दादरा और नागर हवेली, दमन व दीव, जम्मू और कश्मीर, मणिपुर, मिजोरम, नागालैंड, पुदुचेरी, सिक्किम, त्रिपुरा और उत्तराखंड) के मामले में, योजना के अंतर्गत अभी तक लिए गए कार्यों के 80 प्रतिशत से अधिक के ब्यौरे वेबसाइट पर अप-लोड नहीं किए गए थे। इसके अतिरिक्त, पांच राज्यों (बिहार, गुजरात, जम्मू और कश्मीर, मणिपुर और नागालैंड) में आठ जि.प्रा. ने मार्च 2009 तक वेबसाइट पर कोई डाटा अप-लोड नहीं किया था। मंत्रालय यह सुनिश्चित करने में असमर्थ था कि सां.स्था.क्षे.वि.यो. डाटा की अपलोडिंग नियमित अद्यतनों सहित समयबद्ध तरीके से की गई थी।

सकारात्मक विकास

चार राज्यों अर्थात, गोवा, मेघालय, पंजाब एवं पश्चिम बंगाल, के मामले में, सां.स्था.क्षे.वि.यो. की वेबसाइट पर योजना के अंतर्गत लिए गए अधिकतर कार्यों (75 प्रतिशत से अधिक) के ब्यौरे जि.प्रा. ने अप-लोड किए थे।

चण्डीगढ और लक्षद्वीप के दो जि.प्रा. के मामले में डाटा एंट्री त्रुटियां और अत्यधिकता के संबंध में पता लगाने की आवश्यकता थी जहां 801 स्वीकृति कार्य के प्रति 1225 कार्यों के लिए डाटा अपलोड किया गया था।

मंत्रालय ने बताया कि योजना के प्रारंभ होने से ही कार्यों पर डाटा को अप-लोड करना एक निरन्तर प्रक्रिया थी। जिला स्तर पर स्टाफ की कमी के कारण अभी तक कार्य पूरा नहीं किया जा सका था। राज्य/जि.प्रा. को शेष डाटा अप-लोड करने के लिए राज्य/जि.प्रा. जल्दी पूरा करने के लिए अधिक महत्व देना चाहिए और इस सम्बन्ध में, दिसम्बर 2009 में जि.प्रा. को अनुदेश जारी किये गये।

7.1.3 अप्रभावी सॉफ्टवेयर अनुश्रवण

नवम्बर 2004 में सां.स्था.क्षे.वि.यो. कार्यों को अनुश्रवण करने के लिए मंत्रालय और राष्ट्रीय सूचना केन्द्र ने सॉफ्टवेयर विकसित किया। साफ्टवेयर दो मॉडयुल से बना है अर्थात् माडयुल-I जिला स्तर तथा माडयुल-II का.आ. स्तर/जिला स्तर मासिक आधार पर सांसद द्वारा अनुशंसित प्रत्येक कार्य की सूचना एकत्र करने के लिए अभिप्रेत था। मॉडयुल का डिजाइन अन्य सूचनाओं सहित कार्य लागत, प्रस्ताव प्राप्ति की तिथि, संस्वीकृति तिथि, समापन की पुर्वानुमानित तिथि,

[23] www.mplads.nic.in

जिला/निर्वाचन क्षेत्र का नाम, ब्लॉक और गांव का नाम, संचित व्यय, कार्य समापन के बाद बचत यदि कोई है आदि से संबंधित डाटा इकट्ठा करना और योजना के कार्यान्वयन के लिए केन्द्रीकृत मॉनीटरिंग के लिए बनाया गया था। 1993 और 2009 के बीच की अवधि से सम्बन्धित साफ्टवेयर से लिया गया डाटा का विश्लेषण निम्नलिखित कमियां प्रकट करता था:-

- 'कार्य की प्रगति का डाटा' में तिथियों की प्रविष्टि सही नहीं थी, जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:-

तालिका 7.2: डाटाबेस में प्रविष्टि की गई गलत तिथियां

प्रणाली में तिथि	मामलों की संख्या (परस्पर व्यावर्तक नहीं)	
	तिथियां प्रविष्टि न की गई	प्रणाली में प्रविष्टि की गई आमान्य तिथि (1 जनवरी 1993 से पहले की तिथियां)
कार्य अनुशंसा तिथि	56,219	8,753
कार्य संस्वीकृत तिथि	16,179	11,102
कार्य प्रारंभ तिथि	1,51,288	20,074

- सां.स्था.क्षे.वि.यो. के अंतर्गत निर्माण कार्य का अनुश्रवण करने के लिए, कार्यों की प्रगति की सूचना दने का दायित्व कार्यान्वित/कार्यकारी अभिरकण पर रहता था परन्तु 15,819 मामलों में अभिकरण का नाम या तो अविद्यमान थे या रिक्त/संख्या/तिथि अभिकरण नाम के रूप में लिखी गई थी।
- आबंटित 'कार्य पहचान संख्या' जि.प्रा. के साथ साथ का.अ. स्तर पर एक समान होना था और इसे जि.प्रा. द्वारा दिया जाना था। 22,172 मामलों में जिला कोड और का.अ. के लिए समान कार्य संख्या एक बार से अधिक बार दोहराई गई थी, जिससे इन मामलों में खास कार्यों की प्रगति को मॉनीटर कर असंभव हो गया था।
- 18 मामलों में संस्वीकृत लागत का डाटा नगण्य (रिक्त) था, जबकि 8,889 मामलों में शून्य (0) था। 31,679 मामलों में संस्वीकृत लागत 100 से कम था जो कि हजारों या लाखों में दिये गए आंकड़ों का संकेत है जबकि शेष मामलों में संस्वीकृत लागत पूर्णतया रूपयों में लिखी गई थी। लागत कॉलम में विभिन्न इकाईयों के प्रयोग से लागत का सार का परिकलन करना असंभव हो गया था।[24]
- 231 मामलों में राज्य कोड नगण्य (रिक्त) या अमान्य (00) था और 16 मामलों में नगण्य या अमान्य था।

[24] 18 मामलों में संस्वीकृति लागत का डाटा दिखाया नहीं गया था, जबकि 8889 मामलों में यह 'शून्य' दर्शाया गया था। ऐसा प्रतीत होता था कि संस्वीकृत लागत प्रविष्टि की ईकाईयाँ एक रूप नहीं थी उदाहरण के लिए 31679 मामलों में हजारों एवं लाखों रूपयों की ईकाईयों में दर्शाया गया था जबकि शेष मामलों में रूपये ईकाई में था।

डाटाबेस में चूकों की पर्याप्त संख्या दर्शाती थी कि डाटा मान्यता जांच अविद्यमान थी और प्रणाली में इक्कठी की गई सूचना कोई विश्वसनीय मॉनीटर इनपुट प्रदान करने में असमर्थ थी।

मंत्रालय ने बताया कि प्रणाली के अंतर्गत उत्पन्न होने वाली विभिन्न रिपोर्ट में कमियों से वह अवगत था। इन व्यपगतों को ध्यान में रखते हुए तथा वांछित सूचना अद्यतन करने के लिए जि.प्रा. को वेबसाइट अद्यतन करने तथा वेबसाइट पर कोई कमी न रहे यह सुनिश्चित करने हेतु अनुदेश जारी कर दिए गए थे।

मंत्रालय ने जबकि यह स्वीकार किया कि वह कमियों से अवगत थी फिर भी स्थिति में सुधार लाने के लिए कोई प्रभावी उपाय नहीं किए गए थे। यह स्पष्ट नहीं था डाटा वैधीकरण जांच के मामलों की पहचान और सुधारात्मक उपायों के बिना मंत्रालय स्वयं को डाटा की मान्यता एवं अद्यतन का आश्वासन कैसे दे सकती है।

7.1.4 पूर्व लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर प्रतिक्रिया

नि.म.ले.प. ने पूर्व में सां.स्था.क्षे.वि.यो. पर दो निष्पादन लेखापरीक्षा संचालित की थी। जिनकी रिपोर्ट संसद पटल पर क्रमशः 1998 (रिपोर्ट सं. 3 संघ सरकार) तथा 2001 (रिपोर्ट सं. 3 ए, संघ सरकार) रखी गई थी। इन रिपोर्टों के अनुवर्ती मंत्रालय ने नवम्बर 2005 में योजना के दिशानिर्देशों में संशोधन किया[25]।

यद्यपि, बहुत सी कमियां, जैसा कि विभिन्न अस्वीकार्य/निषेध निर्माण कार्यों का निष्पादन, सांसद की अनुशंसा के बिना निर्माण कार्यों का निष्पादन, अपूर्ण/छोड़े गए निर्माण कार्य, ठेका देने में अनियमितताएं, निर्माण कार्यों की संस्वीकृति एवं समापन में विलम्ब आदि (पूर्ण सूची के लिए पैराग्राफ 2.2 देखें) जो उन दो रिपोर्टों में इंगित की गई थी निरन्तर बनी रही। (चालू लेखापरीक्षा तक)।

नि.म.ले.प. की रिपोर्ट 2001 पर मंत्रालय ने अंतिम कार्रवाई टिप्पणी (का.टि.)[26] भेजने में आठ वर्ष लिए, जो लेखापरीक्षा को दिसम्बर 2009 में भेजी गई। का.टि. के अनुसार, मंत्रालय ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए राज्य नोडल विभागों तथा जि.प्रा. को कई अनुदेश जारी किए। तथापि, मंत्रालय ने यह उल्लेख नहीं किया, उसने कैसे जि.प्रा. द्वारा उसके अनुदेशों के अनुपालन को सुनिश्चित किया। समान कमियों की पुनरावृति तथा

---

[25] संशोधित दिशानिर्देश, सरकारी विभाग/अभिकरणों द्वारा निष्कासित होने वाले वैयक्तिक कार्यों पर 25 लाख की सीमा के निराकरण, मान्य मदों की निदर्शी सूची के काटने, कार्यान्वयन अभिकरण, जिला प्राधिकरण, राजय सरकार तथा भारत सरकार की भूमिका के स्पष्ट सीमांकन, के कारण बने। दिशानिर्देशों में अनुसूचित जाति ति अनुसूचित जन जाति की आबादी वाले क्षेत्रों के विकासः प्राकृतिक आपदाओं के लिए विशेष प्रावधान, शिक्षा एवं संस्कृतिक विकास शामिल है। इसके अतिरिक्त, सा.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों के जारी करने तथा प्रबन्धन की प्रक्रिया को सरल किया गया तथा सां.सा.क्षे.वि.यो. के अनुश्रवण हेतु मंत्रालय द्वारा एक साफ्टवेयर का विकास किया गया है।

[26] का.टि. को संसद पटल पर रिपोर्ट के चार माह के भीतर जारी करना चाहिए था।

जि.प्रा. के पक्ष पर व्यपगत दर्शाते थे कि जबकि मंत्रालय ने इन रिपोर्टों पर कार्रवाई करने में विलम्ब किया था, जि.प्रा. मंत्रालय द्वारा जारी अनुदेशों के अनुपालन करने में विफल रहे।

मंत्रालय ने बताया कि दो लेखापरीक्षा रिपोर्टों पर का.टि. को प्रस्तुत करने में विलम्ब जि.प्रा. से आंशिक तथा अपूर्ण उत्तर प्राप्त होने का कारण था। नि.म.ले.प. रिपोर्टों की अभ्युक्तियों के आधार पर दिशानिर्देशों को आगे और अधिक व्यावहारिक बनाने के लिए संशोधित किया जाएगा। योजनाओं में व्यपगतों तथा कमियों की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों का दुरूपयोग, अनियमितताओं आदि के लिए पाए गए दोषी कर्मचारियों पर उत्तरदायित्व निर्धारित किया जाएगा, कर्मचारियों के विरूद्ध अनुशासिनक कार्रवाई की जाएगी तथा प्रदत्त किए गए संदिग्ध धोखों सहित अस्वीकार्य निर्माण कार्य पर हुए निधियों की वूसली बिना ब्यौरे के पर जाँच व्यवस्था का सहारा लिया जा रहा है।

मा. सर्वोच्च न्यायालय ने, भीमसिंह बनाम भारत संघ एवं अन्य, दिनांक 6 मई 2010 के निर्णय में भी, यह समाविष्ट किया कि योजना को अधिक सुदृढ़ बनाने के लिए उत्तरदायित्व शासन पद्धति बनाने के लिए प्रयास किए जाने चाहिए। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित की गई निरन्तर कमियां मा. सर्वोच्च न्यायालय की अभ्युक्तियों की महत्वत्ता को बल देती है। तथापि, लेखापरीक्षा निष्कर्ष से यह भी पता चलता है कि मॉनीटर करने के लिए अधिक उपयोगी तरीकों द्वारा दिशानिर्देशों में अधिकतर परिवर्तन संबद्ध उत्तरदायित्वों को देने की आवश्कयता थी।

7.2 राज्य नोड्ल विभाग द्वारा अपर्याप्त अनुश्रवण

7.2.1 अनुश्रवण समिति की बैठकें

योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, मुख्य सचिव/विकास आयुक्त/अपर मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक समिति द्वारा जि.प्रा. और सांसद के साथ, एक वर्ष में एक बार सां.स्था.क्षे.वि.यो. कार्यान्वयन प्रगति की समीक्षा की जानी चाहिए थी।

तीन राज्यों (मिजोरम, दादरा व नागर हवेली और दमन दीव) में अनुश्रवण समितियां गठित नहीं की गई थी। चौदह राज्यों/सं.शा.क्षेत्र (आन्ध्र प्रदेश, अरूणाचल प्रदेश, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, झारखंड, कर्नाटक, मणिपुर, तमिलनाडु,,त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश और उत्तराखण्ड) में, जबकि अनुश्रवण समितियों का गठन किया गया था, उनके गठन के बाद एक बार भी बैठक नहीं की गई थी।

शेष 18 राज्यों/सं.शा.क्षे. में, 2006-07 के दौरान पांच राज्यों/सं.शा.क्षे. में, 2007-08 के दौरान 15 राज्यों/सं.शा.क्षे. में तथा 2008-09 के दौरान सात राज्यों/सं.शा.क्षे. में अनुश्रवण समित की बैठकें की गई, जैसाकि ब्यौरा नीचे दिया गया है:-

तालिका 7.3: राज्यों में अनुश्रवण समितियों की बैठक की स्थिति

राज्य/सं.शा.क्षे.	अनुश्रवण समिति की बैठकों की सं.		
	2006-07	2007-08	2008-09
असम	1	1	0
बिहार	0	1	0

राज्य/सं.शा.क्षे.	अनुश्रवण समिति की बैठकों की सं.		
	2006-07	2007-08	2008-09
गोवा	1	1	0
केरल	0	1	1
मध्य प्रदेश	0	1	0
महाराष्ट्र	0	0	1
मेघालय	0	1	0
नागालैंड	0	1	0
उड़ीसा	0	3	2
पंजाब	0	1	1
राजस्थान	0	2	0
सिक्किम	0	3	0
पश्चिम बंगाल	0	1	1
अण्डमान एवं निकोबार द्वीप समूह	1	2	0
चण्डीगढ़	0	0	2
दिल्ली	0	0	1
लक्षद्वीप	1	1	0
पुदुचेरी	1	1	0
कुल	**5**	**21**	**9**

(स्त्रोतःसांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय)

अनुश्रवण समिति की 35 बैठकों में से, 2006-09 के दौरान 16 राज्यों से 21 बैठकों के मंत्रालय द्वारा कार्यवृत प्राप्त किए गए थे। इसके अतिरिक्त, केवल आठ बैठकों के लिए सांसद आमंत्रित किए गए थे।

मंत्रालय ने बताया कि योजना दिशानिर्देशों के अनुपालन न किए जाने के संबंध में कारणों सहित राज्यों/सं.शा.क्षे. से सूचना प्राप्त की जा रही थी।

स्थापित अनुश्रवण प्रक्रिया के प्रति ढ़ीला दृष्टिकोण, साथ ही नियमित उत्तर केन्द्र तथा राज्य स्तर दोनों पर अभिशासन की कमी दर्शाता था।

7.2.2 जिला अधिकारियों का प्रशिक्षण

योजना दिशानिर्देशों में प्रावधान था कि राज्य सरकार/सं.शा.क्षे. सरकार, जिला अधिकारियों के सां.स्था.क्षे.वि.यो. के कार्यान्वयन संबंधी प्रशिक्षण के लिए प्रबन्ध करेगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जबकि 15 राज्यों/सं.शा.क्षे[27]. जि.प्रा. के प्रशिक्षण के लिए प्रबंध नहीं किए गए थे, 2004-09 की अवधि के दौरान सात राज्यों/सं.शा.क्षे.[28] केवल एक बार प्रशिक्षण संचालित किया था।

[27] अरूणाचल प्रदेश, चण्डीगढ़, छत्तीसगढ़, दादर एवं नागर हवेली, दमन एवं दीव, हरियाणा, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, मध्य प्रदेश, मणिपुर, नागालैण्ड, उड़ीसा, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और उत्तराखण्ड।

मंत्रालय ने बताया कि अप्रैल 2010 तक, योजना के अंतर्गत प्रशिक्षण 27 राज्यों/सं.शा.क्षे. में पूरा कर लिया गया था। इसके अतिरिक्त, जम्मू व कश्मीर तथा मणिपुर में प्रशिक्षण जल्द ही संचालित किया जाएगा। तथापि, बिहार, गोवा, नागालैंड, दादरा व नागर हवेली, दमन व दीव और पुदुचेरी में अब तक कोई प्रशिक्षण सचालित नहीं किया गया था और इन राज्यों/सं.शा.क्षे. से प्रशिक्षण के प्रस्ताव उपलब्ध करने के लिए प्रयास किए जा रहे थे।

7.3 जिला स्तर पर अपर्याप्त अनुश्रवण

7.3.1 कार्यों का निरीक्षण

सां.स्था.श्रे.वि.यो. में प्रावधान था कि जि.प्रा. प्रत्येक वर्ष का कम से कम 10 प्रतिशत तक कार्यान्वयनाधीन कार्यों का निरीक्षण करेगा, अधिमान्यतः जहां तक व्यवहार्य हो, सांसद को भी कार्यों के निरीक्षण में शामिल करना चाहिए।

अच्छा अभ्यास

- दादरा एवं नागर हवेली में जि.प्रा. ने 2004-09 के दौरान सभी 45 समाप्त निर्माण कार्यों का निरीक्षण किया था।
- छत्तीसगढ़ से जसपुर जि.प्रा. ने भी नियमों के अनुसार पर्यवेक्षण संचालित किया था।

तथापि, 23 राज्यों/संघ शासित क्षेत्र[29] के 86 नमूना जांच जि.प्रा. (नमूना का 67 प्रतिशत) ने 2004-05 से 2008-09 के दौरान किसी कार्य का निरीक्षण नहीं किया था। पश्चिम बंगाल के एक जि.प्रा. ने 2004-09 के दौरान समाप्त हुए 982 कार्यों में से केवल 59 कार्यों का ही निरीक्षण किया था। आठ राज्यों/सं.शा.क्षे. (गुजरात, हरियाणा, उड़ीसा, पंजाब, राजस्थान, पश्चिम बंगाल, अण्डमान एवं निकोबार द्वीप समूह और चण्डीगढ़) के 26 जि.प्रा. ने बताया कि कार्यों के निरीक्षण किए गए थे परन्तु इस सम्बन्ध में उन्होंने कोई रिकार्ड नहीं रखा था। इसके अतिरिक्त, असम में जि.प्रा. ने परियोजना के अपेक्षित निरीक्षण किया था लेकिन सांसद को शामिल नहीं किया था।

केरल में जि.प्रा. ने बताया कि विद्यमान जिला कार्य प्रणाली के साथ, समाप्त हुए कार्यों का निरीक्षण करना कठिन था और जिला स्तर पर कार्य स्थल पर लगातार दौरा करना और पर्यवेक्षण करना संभव नहीं था। इसी प्रकार, मेघालय में जि.प्रा. ने यह भी बताया कि निरीक्षण करने में विफलता निरन्तर स्थानांतरण, मेघालय में निरन्तर चुनाव तथा अन्य योजनाओं के कार्यान्वयन के कारण थी।

जि.प्रा. द्वारा अनुश्रवण का अभाव, कार्यों के समय पर निष्पादन तथा गुणवत्ता पर प्रतिकूल प्रभाव की संभावना सहित दुर्बल आंतरिक नियंत्रण दर्शाता है।

---

[28] गुजरात, केरल, लक्षद्वीप, मिजोरम, सिक्किम, तमिलनाडु और त्रिपुरा।

[29] आन्ध्र प्रदेश, अरूणाचल प्रदेश, बिहार, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश, दमन एवं दीव, लक्षद्वीप, छत्तीसगढ़, उत्तराखण्ड और झारखण्ड।

मंत्रालय ने बताया कि दिशानिर्देश में विद्यमान प्रावधान के बावजूद जि.प्रा. के साथ कुछ प्रतिबंध उदाहरणतः स्टाफ की कमी, कार्यों का निरीक्षण न होने का कारण हो सकता था। आगे सभी राज्यों/सं.शा.क्षे. को बिना विफलता के 10 प्रतिशत कार्यों का निरीक्षण सुनिश्चित करते हुए जि.प्रा. को अनुदेश जारी करने के लिए निदेशों को जारी करना चाहिए। उत्तर केवल मंत्रालय द्वारा स्वामित्व के अभाव तथा अनासक्त भूमिका की पुष्टि करता है।

7.3.2 कार्यालय में कार्य विवरण का प्रदर्शन न होना

जि.प्रा. को जिला प्राधिकरण कार्यालय पर, सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों के उपयोग से सभी समाप्त एवं चालू निर्माण कार्यों की सूची का प्रदर्शन करना अपेक्षित था।

यद्यपि, 16 राज्यों/सं.शा.क्षे.[30] के 51 जि.प्रा. (नमूना का 40 प्रतिशत) ने अपने कार्यालय में समाप्त एवं चालू निर्माण कार्यों की सूची का प्रदर्शन नहीं किया था। केरल में, जि.प्रा. ने बताया कि अधिक निर्माण कार्यों की संख्या समाविष्ट होने के कारण उनके कार्यालय परिसर में सभी समाप्त और चालू निर्माण कार्यों को प्रदर्शित करना संभव नहीं था, और इसलिए उन्होंने कार्य रजिस्टर/परिसम्पत्ति रजिस्टर में परिसम्पत्तियों की स्थिति का ब्यौरा अनुरक्षित किया हुआ था।

मंत्रालय ने बताया कि आवश्यक कार्रवाई के लिए संबद्ध जि.प्रा. से सूचना ली जा रही थी, जो केवल अपर्याप्त अनुश्रवण तथा निधिकरण एजेंसी से अपेक्षित अग्रलक्षी भूमिका की कमी दर्शाता था। इस प्रकार की सूची के प्रदर्शन की व्यवहार्यता मंत्रालय द्वारा नहीं देखी गई थी।

7.3.3 कार्य निर्माण पट्टिका का अभाव

योजना दिशानिर्देशों में प्रावधान है कि सां.स्था.क्षे.वि.यो. के अंतर्गत निष्पादित सभी कार्यों के लिए संसद सदस्य स्थानीय क्षेत्र विकास योजना कार्य सहित कार्य की लागत, शुरू करने की तिथि, समापन तिथि, उद्घाटन तिथि, कार्य को कराने वाले संसद सदस्य के नाम के साथ पट्टिका स्थायी रूप से लगाई जानी चाहिए।

तथापि, 12 राज्यों/सं.शा.क्षे. के 31 जि.प्रा. में ₹ 100.20 करोड़ की लागत वाले 4,918 निर्माण कार्यों के मामले में, कार्य के विवरण की पट्टिका कार्यस्थल पर नहीं लगाई गई थी। जैसाकि ब्यौरा अनुबंध 7.2 में दिया गया है।

मंत्रालय ने बताया कि रिपोर्ट की गई अनियमितताओं की आवश्यक कार्रवाई करने हेतु जांच की जाएगी। जबकि पट्टिका का न लगाना, जि.प्रा. द्वारा योजना दिशानिर्देशों का उल्लंघन था, वहां ऐसे मामले भी हो सकते हैं जहां पट्टिका लगाई गई बाद में, अनैतिक तत्वों द्वारा क्षति/नष्ट कर दी गई हो।

---

[30] अंडमान एवं निकोबार द्वीपसमूह (1 जि.प्रा.), अरूणाचल प्रदेश (2 जि.प्रा.), दमन एवं दीव (1 जि.प्रा.), जम्मू एवं कश्मीर (2 जि.प्रा.), केरल (3 जि.प्रा.), लक्षद्वीप (1 जि.प्रा.), मणिपुर (2 जि.प्रा.), मेघालय (2 जि.प्रा.), मिजोरम (1 जि.प्रा.), नागालैंड (2 जि.प्रा.), पंजाब (3 जि.प्रा.), राजस्थान (6 जि.प्रा.), त्रिपुरा (2 जि.प्रा.), पश्चिम बंगाल (5 जि.प्रा.), उत्तराखंड (3 जि.प्रा.) और उत्तर प्रदेश(15 जि.प्रा.)

7.4 अ.जा./अ.ज.जा. समुदाय के निवास क्षेत्रों का अपर्याप्त कवरेज

योजना दिशानिर्देश अ.जा./अ.ज.जा. के निवास क्षेत्रों को विकसित करने का बल देता था तथा इस प्रकार के क्षेत्रों का अवसरंचना विकास पर विशेष ध्यान दिया जाना था। सां.स द्वारा सां.स्था.क्षे.वि.यो. निधियों में से कम से कम 15 एवं 7.5 प्रतिशत क्रमशः अ.जा./अ.ज.जा. क्षेत्रों में निर्माण कार्यों के लिए अनुशंसा की जानी थी। यदि निर्वाचन क्षेत्र के पास अ.ज.जा. के निवास की जनसंख्या नहीं है, इस प्रकार की निधियों का उपयोग अ.जा. निवास क्षेत्रों तथा उसके विपरीत के लिए किया जा सकता था।

यद्यपि, मंत्रालय पृथक रूप से यह सुनिश्चित करने के लिए कि योजना के लाभों का समुदाय के कमजोर वर्गों के निवास क्षेत्रों का परिस्तरण पर्याप्त था, योजना के इस पहलू को मॉनीटर करने में विफल रहा। जबकि जि.प्रा. को मा.प्र.रि. में अ.जा./अ.ज.जा. क्षेत्रों के लिए निधियों के उपयोग को दर्शाना आवश्यक था, मंत्रालय के पास अ.आ./अ.ज.जा. जन संख्या द्वारा सेवाओं की उपयोगिता के संबंध में पृथक सूचना नहीं थी।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा नमूना जांच दर्शाती थी कि 2004-09 के दौरान 18 राज्यों/सं.शा.क्षे. में ₹ 1060.71 करोड़ के कुल संस्वीकृत निर्माण कार्यों में से, अ.जा./अ.ज.जा. समुदाय निवास क्षेत्रों के लिए ₹ 145.21 करोड़ के निर्माण कार्य संस्वीकृत किए गए थे, जो कि कुल संस्वीकृत निर्माण कार्यों का 13.69 प्रतिशत था (राज्य-वार ब्यौरे अनुबन्ध 7.3 में है) नमूना जिलों के नौ राज्य/सं.शा.क्षे. (झारखंड, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, उत्तराखंड, पश्चिम बंगाल, दमन व दीव, अण्डमान और निकोबार द्वीप समूह और चंडीगढ़ में अ.जा./अ.ज.जा. जनसंख्या निवास क्षेत्रों के लिए संस्वीकृत निधियां योजना दिशानिर्देशों में निर्धारित आवश्यकताओं के 50 प्रतिशत से अधिक की कमी थी।

मंत्रालय की अ.जा./अ.ज.जा. समुदाय निवास क्षेत्रों के कवरेज की पर्याप्तता को अनुश्रवण की विफलता के कारण, निष्पक्षता को समर्थन और सामाजिक न्याय जैसाकि सां.स्था.क्षे.वि.यो. के अंतर्गत बल दिया गया था सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

मंत्रालय ने बताया कि दिशानिदेशों के प्रावधानों को सुनिश्चित करने के लिए सचिव, सां.का.का.मं. की अध्यक्षता में राज्यों/सं.शा.क्षे. के साथ हुई द्विवार्षिक सां.स्था.क्षे.वि.यो. समीक्षा बैठकों में अ.जा./अ.ज.जा. क्षेत्रों में व्यय की स्थिति पर विचार किया जा रहा था। बहुत से जि.प्रा. ने सांसद से अ.जा./अ.ज.जा. क्षेत्रों में अधिक निर्माण कार्यों की सिफारिश के लिए अनुरोध किया था।

तथापि, मंत्रालय न तो अ.जा./अ.ज.जा. जनसंख्या द्वारा सेवाओं के उपयोगिता की देशव्यापी स्थिति उपलध करवा सका और न ही राज्यों /सं.शा.क्षे. के संपर्क में अ.जा./अ.ज.जा. के लिए अनुबद्ध निधियों की उपयोगिता को सुनिश्चित कर सका।

7.5 आंतरिक लेखापरीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का अनिवार्य अंश है।

तथापि, यह पाया गया कि न तो मंत्रालय ने और न ही 17 राज्यों/संघ शा.क्षे.[31] ने योजना की आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए कोई व्यवस्था बनाई थी। मंत्रालय की आंतरिक लेखापरीक्षा प्रभाग ने स्पष्ट किया कि योजना की आंतरिक लेखापरीक्षा 1993-94 में योजना के प्रारंभ से ही कभी भी संचालित नहीं की गई।

अनुशंसाएं

- *सभी निष्पादित या प्रगति आधीन कार्यों के ब्यौरे मंत्रालय की वेबसाइट पर उचित डाटा मान्यकरण के पश्चात से अप-लोड किए जाने चाहिए और जिला प्राधिकरण कार्यालय में ठीक ठीक प्रदर्शित होने चाहिए।*
- *मंत्रालय को निर्मुक्त, वास्तविक व्यय, अव्ययित शेषों, संस्वीकृत कार्यों, पूर्ण किए गए कार्यों आदि के डाटा लेने की विश्वसनीय प्रणाली स्थापित करनी चाहिए।*
- *मंत्रालय को आंतरिक नियंत्रण के साथ-साथ अनुश्रवण प्रक्रिया को सुदृढ़ बनाना होगा तथा योजना में पाई गई कमियों को पूर्ण रूप से जानने के लिए संवेदनशील प्रणाली स्थापित करनी चाहिए। विभिन्न स्तरों पर रिकार्ड के अनुरक्षण के लिए उत्तरदायित्व निर्धारित होना चाहिए तथा अनुश्रवण किया जाना चाहिए।*
- *जि.प्रा. की जिम्मेवारी को बढ़ाने के लिए मुख्य सचिव/विकास आयुक्त/अपर मुख्य सचिव की अध्यक्षता में राज्य स्तर पर अनुश्रवण समिति की बैठक एक वर्ष में कम से कम एक बार सांसदों की व्यापक भागीदारी के साथ होनी चाहिए।*
- *जि.प्रा. को समबद्ध सांसद के साथ सां.स्था.क्षे.वि.यो. निर्माण कार्यों का निरीक्षण नियमित रूप से करना चाहिए और तथा उसके निष्कर्ष को दर्ज करने के लिए निरीक्षण रजिस्टर अनुरक्षित करना चाहिए और प्रभावी अनुश्रवण को सुनिश्चित करने के लिए का.अ. द्वारा की गई कार्रवाई को देखना चाहिए। ₹ 5 लाख तथा उससे अधिक अनुमानित लागत के सभी कार्य जि.प्रा. द्वारा निरीक्षित किए जाने चाहिए। इसमें विफल रहने पर इसे कर्त्तव्य की चूक के रूप में देखा जाना चाहिए और तदनुसार कर्मचारी के विरूद्ध कार्रवाई की जानी चाहिए।*
- *एक सख्त तथा नियमित आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली मंत्रालय एवं राज्य दोनों स्तर पर तुरन्त लागू की जानी चाहिए।*

[31] आंध्र प्रदेश, अरूणाचल प्रदेश, छत्तीसगढ़, हरियाणा, जम्मू एवं कश्मीर, केरल, लक्षद्वीप, मध्य प्रदेश, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड, पुदुचेरी, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखंड