अध्याय 10 निष्कर्ष एवं अनुशंसाएं

10.1 निष्कर्ष

- जे.एन.एन.यू.आर.एम का प्रारम्भ दिसम्बर 2005 में, सुधार प्रेरित, पूरे देश के शहरों में तेजी से विकास, शहरी अवसंरचना की दक्षता पर ध्यान देना, सेवा प्रदाता क्रियाविधि, सामुदायिक सहभागिता, यू.एल.बी/पैरास्टेटल एजेन्सियों का नागरिकों के प्रति उत्तरदायित्व सुनिश्चित करने के उद्देश्य से किया गया था। इसमें कुल ₹ 1,00,000 करोड़ से अधिक के निवेश का प्रावधान था, जिसमें शहरी अवसंरचना तथा सेवा प्रदाता की कमियों को दूर करने के लिए केन्द्र सरकार का हिस्सा ₹ 50,000 करोड़ था। मिशन की अवधि सात वर्षों (2005–12) की थी। एम.ओ.यू.डी, यू.आई.जी. और यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी के लिए नोडल मंत्रालय था तथा एम.ओ.एच.यू.पी.ए बी.एस.यू.पी तथा आई.एच.एस.डी.पी के लिए नोडल मंत्रालय था।

- हमने पाया कि 2005 से 2011 के बीच कार्यान्वयन करने के लिए कुल 1517 और 1298 क्रमशः आवास निर्माण तथा शहरी अवसंरचना के लिए परियोजनाओं को अनुमोदित किया गया था। तथापि 31 मार्च 2011 तक आवास परियोजनाओं के सम्बन्ध में 1517 अनुमोदित परियोजनाओं में से केवल 22 परियोजनाएं ही पूरी हुई थीं। इन आवास निर्माण परियोजनाओं में आवास इकाइयों की स्थिति थोड़ी बेहतर थी परन्तु कुल अनुमोदित आवास इकाइयों में से केवल 26 प्रतिशत ही पूरी की गयी। शहरी अवसंरचना परियोजनाओं के सम्बन्ध में, हमने पाया कि 1298 अनुमोदित परियोजनाओं में से केवल 231 परियोजनाएं (18 प्रतिशत) पूरी की गई।

- आवास निर्माण तथा शहरी अवसंरचना परियोजनाओं के कार्यान्वयन के अलावा इसका उद्देश्य यू.एल.बी. को उसके संरचना, संघटक, वित्तीय संसाधनों, कार्यों तथा शक्तियों के रूप में मजबूत करना था। योजना में यह आवश्यक था कि प्रत्येक राज्य सरकार, यू.एल.बी तथा केन्द्र सरकार समझौता ज्ञापन में शामिल होंगे जिसमें वे 74वें सविधान संशोधन के अनुसार पारदर्शिता बढ़ाने तथा अच्छा शासन देने के संरेखण में आवश्यक एवं वैकल्पिक सुधार लागू करने के लिए अपनी वचनबद्धता इंगित करेगें। जबकि, चयनित राज्य/यू.टी में हमने पाया कि सभी आवश्यक एवं वैकल्पिक सुधार, जैसा कि समझौता ज्ञापन में वचनबद्धता की गई थी, लागू नहीं किये गये थे। इस प्रकार यू.एल.बी की संरचना में संस्थागत, वित्तीय एवं संरचनात्मक सुधार, शासन तथा उनको दक्ष, उत्तरदायी तथा पारदर्शी बनाने का उद्देश्य, जैसी कल्पना की गई थी, पूरा नहीं किया जा सका।

- 2005–06 से 2010–11 की अवधि में 216 चयनित परियोजनाओं के कार्यान्वयन को लागू करने की योजना में लेखापरीक्षा के दौरान कई कमियां इंगित की गईं। यह पाया गया कि 216 चयनित परियोजनाओं में से केवल 11 परियोजनाएं ही पूरी की गईं। अधिकांश परियोजनाएं अपूर्ण थी। इसमें विस्तृत परियोजना रिपोर्टों के तैयार करने और उसके मूल्याकंन में कमी, जमीन की अनुपलब्धता, लागत में वृद्धि, डिजाईन एवं क्षेत्र में परिर्वतन इत्यादि शामिल थे। आवासीय परियोजनाओं के सम्बन्ध में बहुत सी आवास इकाईयां मुख्यतः जमीन की उपलब्धता के अभाव में अपूर्ण रह गई। कुछ मामलों में लाभार्थी पहचाने नहीं गये तथा लाभार्थियों की चयन प्रक्रिया में कमी थी, परिणामस्वरूप जे.एन.एन.यू.आर.एम का लाभ अपात्र लाभार्थियों को प्राप्त होने का खतरा था। ऐसी आवास इकाइयां जो पूरी हो गई थी, हमनें ऐसे उदाहरण पाये कि उन्हें अभी तक कब्जे में नहीं लिया। जलापूर्ति सीवेरज, बरसाती पानी के नाले, सड़कें तथा ऊपरिगामी पुल से सम्बंधित परियोजनाओं में जमीन की अनुपलब्धता तथा अनापत्ति की प्राप्ति के अभाव के कारण देरी हुई। कार्य को सौंपने में कमियां थीं। कुछ मामलों में अनाधिकृत तथा अनियमित खर्च और यहां तक कि ठेकदारों के लिए अनुचित पक्षपात के उदाहरण भी प्रकाश में आए। परियोजनाओं को लागू करने में देरी, मशीनरी/उपकरण खरीदने और उनके उपयोग नहीं किये जाने के कारण निधियों के अवरूद्ध

होने के अनेक मामले थे। निधियों के अवरूद्व होने के कारण इंगित करते हैं कि कार्यकारी एजेंसियों ने परियोनाओं की योजना ठीक ढंग से नहीं बनायी।

- राज्यों में फेमवर्क में एस.एल.एन.ए के गठन और विशिष्टीकृत निकाय जैसे कि कार्यक्रम प्रबंधन इकाई और परियोजना कार्यान्वयन इकाई को स्थापित करने का वर्णन था। हमने पाया कि एस.एल. एन.ए को अत्यधिक देरी के बाद नियुक्त किया गया तथा यहां कर्मचारियों की कमी जारी थी। पी. एम.यू. तथा पी.आई.यू का उद्देश्य एस.एल.एन.ए. एवं यू.एल.बी की दक्षता बढ़ाना था, तथापि, हमने पाया कि कुछ राज्यों में ये विशिष्टीकृत इकाइयां स्थापित नहीं की गई थीं। यहां तक कि ऐसे राज्यों/यू.टी. जहां वे स्थापित की गई थी, में उनका कार्य सीमित रहा।

- केन्द्र सरकार को जैसा कि योजना आयोग ने प्रावधान किया था, अपने हिस्से का विनियोजन करना था। फिर भी हमने पाया कि, योजना आयोग द्वारा विनियोजित कुल ₹ 66084.66 करोड़ में से जी. ओ.आई ने ₹ 37070.15 करोड़ विनियोजित किये जिसमें से 31 मार्च 2011 तक ₹ 32,934.59 करोड़ ही जारी किये गये। इन निधियों को राज्यों को जारी करने में देरी थी तथा दिशानिर्देशों में निधियों के जारी करने हेतु निर्धारित समय सीमा से सम्बंधित कोई निर्देश नहीं था। निधियों का प्रवाह प्रर्दर्शित करता है कि वर्ष की अन्तिम तिमाही में खासकर मार्च के महीने में खर्च का आधिक्य रहा। योजना में यह प्रावधान था कि यू.एल.बी/पैरास्टेटल को परियोजना के कार्यान्वयन में अपने हिस्से का खर्च करना चाहिएं। फिर भी, अधिकतर राज्यों/यू.टी में, यह देखा गया कि यू.एल.बी. का हिस्सा या तो जारी नहीं किया गया या निर्धारित मात्रा से कम जारी किया गया।

- यह भी पाया किया गया कि जे.एन.एन.यू.आर.एम के दिशानिर्देशों में कमी थी क्योंकि वे राज्यों को निधियों के रखने तथा उन पर प्राप्त ब्याज के उपयोग के सम्बंध में, पर्याप्त सलाह नहीं देतें। राज्यों/यू.टी में निधियों पर अर्जित ब्याज के उपयोग में एकरूपता नहीं थी और लगभग सभी राज्यों में आवर्ती कोष नहीं बनाया गया। ₹ 10032.13 करोड़ मूल्य के उपयोगिता प्रमाण पत्र एम. ओ.एच.यू.पी.ए. एवं एम.ओ.यू.डी. में प्राप्त नहीं किये गये थें।

- मंत्रालयों द्वारा अनुवीक्षण तथा मूल्यांकन के सम्बन्ध में, हमने पाया कि मंत्रालय खुद में इस परिमाण की परियोजनाओं का निरीक्षण और अनुवीक्षण करने के लिए स्टाफ एवं तकनीकी रूप में सज्जित नहीं थें, उनका अधिक जनशक्ति जुटाने का प्रयास देरी से और न के बराबर था। प्रौद्योगिकी के उपयोग हेतु यद्यपि एम.ओ.यू.डी ने निगरानी तथा मूल्यांकन के लिए वेब आधारित कार्यक्रम, जो जे. एन.एन.यू.आर.एम परियोजनाओं की भौतिक तथा वित्तीय प्रगति वास्तव में अंकित कर सकें, का प्रावधान किया। हमने पाया कि प्रणाली सफल नहीं हुई। हमने पाया कि अन्य दल अनुवीक्षण निरीक्षण तथा प्रक्रिया, जैसा कि योजना में प्रावधान था, कई राज्यों में, उपयुक्त तरीके से लागू नहीं किया गया।

अनुशंसाएं

- भारत सरकार उन राज्यों को उचित प्रोत्साहन देने की सोचे जो सुधारों को लागू कर रहे है जैसा कि जे.एन.एन.यू.आर.एम. के मार्गदर्शन और एम.ओ.ए. में परिकल्पित था। इसके अलावा, वित्त व मानव संसाधन क्षमता निर्माण को बढ़ावा दे ताकि राज्य लम्बित सुधारों को विस्तारित समय सीमा में (31 मार्च 2014 तक) प्राप्त कर लें।
- स्थानीय अखबार एवं स्थानीय केबल नेटवर्क द्वारा ऐसी योजनाओं को व्यापक प्रचार देने के प्रयास करने चाहिए ताकि पात्र लाभार्थी इन आवासीय परियोजनाओं में शामिल हो सके।
- भारत सरकार को सभी आवासीय परियोजनाओं की समीक्षा करनी चाहिए और पात्र लाभार्थियों को आवास आवंटन के प्रयत्नों को बढ़ाना चाहिए। भारत सरकार को उन राज्यों को भी प्रोत्साहन देने पर विचार करना चाहिए जहाँ पर सृजित परिसम्पत्तियां अतिशीघ्र उपयोग में लाई गई है।

- भारत सरकार ने परियोजनाओं के निष्पादन के अनुवीक्षण को बढ़ाना चाहिए ताकि अपात्र लाभार्थियों/योजनाओं हेतु विपथन न हो।
- भारत सरकार द्वारा देरी और उसके कारणों का सूक्ष्मता से अनुवीक्षण किया जाना चाहिए और परियोजनाओं के समय पर पूर्ण करने को उचित महत्व दिया जाना चाहिए।
- शहरी विकास मंत्रालय और आवास एवं शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय दोनों को वित्तीय अनुशासन के माध्यम से अनियमित व्यय और निधियों के विपथन के संदर्भ में एक शून्य सहनशीलता की नीति को लागू करना चाहिए।
- निधि प्रवाह वितरण व्यवस्था, अर्थात् केन्द्र से एस.एल.एन.ए./राज्यों/यू.टी. के माध्यम से कार्यान्वयन एजेन्सियों को उनकी परियोजनाओं की भूस्तरीय स्थिति के समय और मात्रा के अनुसार, युक्तिसंगत बनाया जाये और यह सुनिश्चित किया जाये कि न्यूनतम अव्ययित/अतिरिक्त राशि सरकारी खातों से बाहर रहे।
- समय से उपयोगिता प्रमाण पत्र भेजने के प्रावधानों का बार बार ध्यान दिलाया जाना चाहिए और भारत सरकार द्वारा राज्यों/यू.टी. को उसका कड़ाई से पालन करने का परामर्श दिया जाना चाहिये।
- सरकार जी.ओ.आई. एवं राज्य/यू.टी. दोनों स्तरों पर योजना के अनुवीक्षण की खामियों की पहचान करे तथा उनका अगले दो वर्षों के दौरान समाधान करें।

(आनन्द मोहन बजाज)
प्रधान निदेशक लेखापरीक्षा
आर्थिक एवं सेवा मंत्रालय

नई दिल्ली
दिनांक : 3 सितंबर, 2012

प्रतिहस्ताक्षरित

(विनोद राय)
भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक : 4 सितंबर, 2012