अध्याय-2: लेखापरीक्षा दृष्टिकोण तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों का संगठन

2.1 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

2.1.1 लेखापरीक्षा पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा को मंत्रालय के साथ 30 अप्रैल 2013 को एक प्रवेश सम्मेलन, जिसमें लेखापरीक्षा पद्धति, क्षेत्र, उद्देश्य तथा मापदण्ड पर चर्चा की गई थी, के साथ प्रारम्भ की गई। इं.आ.यो. के कार्यान्वयन से संबंधित प्रक्रियाओं की जांच में ग्रा.पं., ब्लॉक, जिला, राज्य तथा मंत्रालय स्तर पर अभिलेखों तथा प्रक्रियाओं का निरीक्षण शामिल है। निर्मित/उन्नयनित मकानों के अस्तित्व तथा उनकी स्थिति को सत्यापित करने हेतु तैयार एक संरचनाबद्ध प्रश्नावली की सहायता से इं.आ.यो. के अंतर्गत मकानों का एक संयुक्त भौतिक निरीक्षण भी किया गया था। लेखापरीक्षा के निष्कर्ष तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों के समेकन के पश्चात 9 जुलाई 2014 को ग्रामीण विकास मंत्रालय के साथ निर्गम सम्मेलन हुआ था जिसमें पृथक लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। इसके अतिरिक्त, राज्य स्तर पर भी निर्गम सम्मेलन आयोजित किया गया था जिसमें राज्य-विशिष्ट निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। प्रतिवेदन में विभिन्न स्तरों पर कार्यकारी अभिकरणों द्वारा प्रस्तुत उत्तरों को ध्यान में रखा गया है।

2.1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इं.आ.यो. की निष्पादन लेखापरीक्षा यह पता लगाने के लिए प्रारम्भ की गई थी कि क्या:

- इं.आ.यो. लाभार्थियों की पहचान तथा चयन हेतु स्थापित प्रणालियां एवं प्रक्रियाएं तथा निधियों के आवंटन, निवास इकाईयों का निर्माण तथा उन्नयन पर्याप्त तथा इं.आ.यो. के दिशानिर्देशों के अनुकूल था।
- निर्मित तथा उन्नत की गई इकाईयों की संख्या के अनुसार इं.आ.यो. के अंतर्गत भौतिक निष्पादन वैसा था जैसा योजना तथा लक्ष्य किया गया

था तथा कि निर्माण इं.आ.यो. दिशानिर्देशों में निर्धारित गुणवत्ता तथा प्रतिमानों के अनुकूल था।

- इं.आ.यो. के अंतर्गत निधियों का आवंटन तथा निर्गम पर्याप्त तथा सामयिक प्रकार से किया था तथा उनका इं.आ.यो. के प्रावधानों के अनुसार मितव्ययी तथा दक्षता से उपयोग किया गया था।
- अन्य कार्यक्रमों के साथ इं.आ.यो. का अभिसरण, जैसी कल्पना की गई थी, प्रभावी रूप से प्राप्त किया था तथा पूर्ण क्रियात्मक निवास इकाईयों की उपलब्धता को सुनिश्चित किया गया था।
- इं.आ.यो. के परिणामों की मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन हेतु स्थापित प्रक्रिया पर्याप्त तथा प्रभावी थी।

2.1.3 लेखापरीक्षा मापदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु लेखापरीक्षा मापदण्ड के मुख्य स्रोत थे:

- ग्रामीण विकास मंत्रालय (ग्रा.वि.मं.), भा.स. द्वारा जारी इं.आ.यो. के दिशानिर्देश (31 जुलाई 2012 तक अद्यतित की गई)।
- ग्रा.वि.मं. का परिणाम बजट
- ग्रा.वि.मं. द्वारा निर्धारित आवधिक रिपोर्ट/रिर्टन।
- ग्रा.वि.मं. द्वारा जारी इं.आ.यो. पर परिपत्र/अनुदेश।
- सामान्य वित्तीय नियमावली (सा.वि.नि.), 2005।

इं.ग्रा.यो. के निष्पादन का निर्धारण ग्रामीण ग.रे.नी. परिवारों को घर प्रदान करने के लिए मुख्य उद्देश्य की प्राप्ति के आधार पर किया गया था। इं.आ.यो. हेतु निष्पादन संकेतक थे:

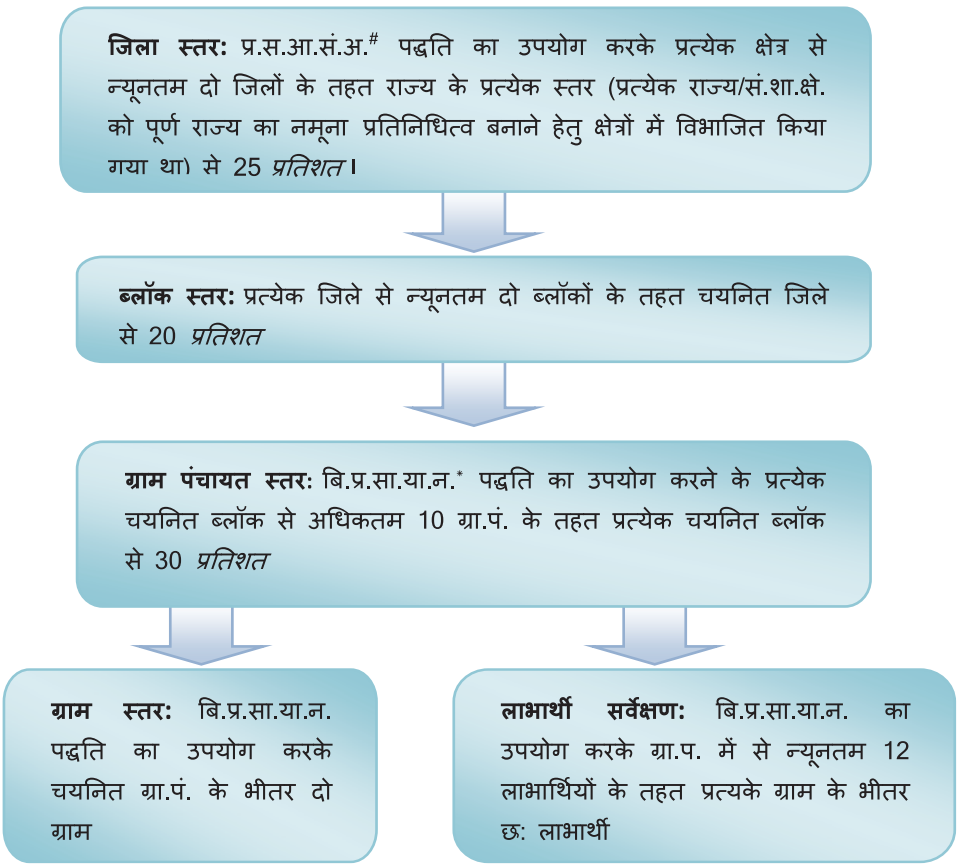
- ग्रामीण ग.रे.नी. बेघर व्यक्तियों की संख्या में कमी।
- कमजोर वर्गों पर ध्यान।
- भौतिक तथा वित्तीय लक्ष्यों की प्राप्ति।
- समग्र एवं नियमित रूप से अद्यतित लाभार्थी सूची।
- निर्मित/उन्नत सभी मकानों ने पक्के घरों के मापदण्ड को पूरा किया था।
- निर्मित/उन्नत मकान की गुणवत्ता तथा इं.आ.यो. दिशानिर्देशों में निर्धारण के अनुसार डिजाइन
- पारदर्शी शिकायत सुधार प्रक्रिया का होना।

- इं.आ.यो. के मूल्यांकन की आवृत्ति।

2.1.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र का नमूना

निष्पादन लेखापरीक्षा ने 27 राज्यों[1] तथा चार संघ शासित क्षेत्रों[2] में 2008-09 से 2012-13 तक इं.आ.यो. के अंतर्गत कार्यों को शामिल किया। नमूनों का स्तरीकृत बहु चरणीय नमूना डिजाईन का उपयोग करने के लिए चयन किया गया था अर्थात् चयन जिला, ब्लॉक, ग्रा.पं., ग्राम तथा लाभार्थी स्तर पर था। उपयोग की गई नमूना योजना को नीचे **चार्ट 6** में दर्शाया गया है:

चार्ट-6: इं.आ.यो. हेतु बहु चरणीय नमूना योजना



#प्र.स.आ.सं.अ.: प्रतिस्थापन सहित आकार के संभाव्यता अनुपातिक
*बि.प्र.सा.या.न.: बिना प्रतिस्थापन सामान्य यादृच्छिक नमूना

---

1 सिक्किम को छोड़कर

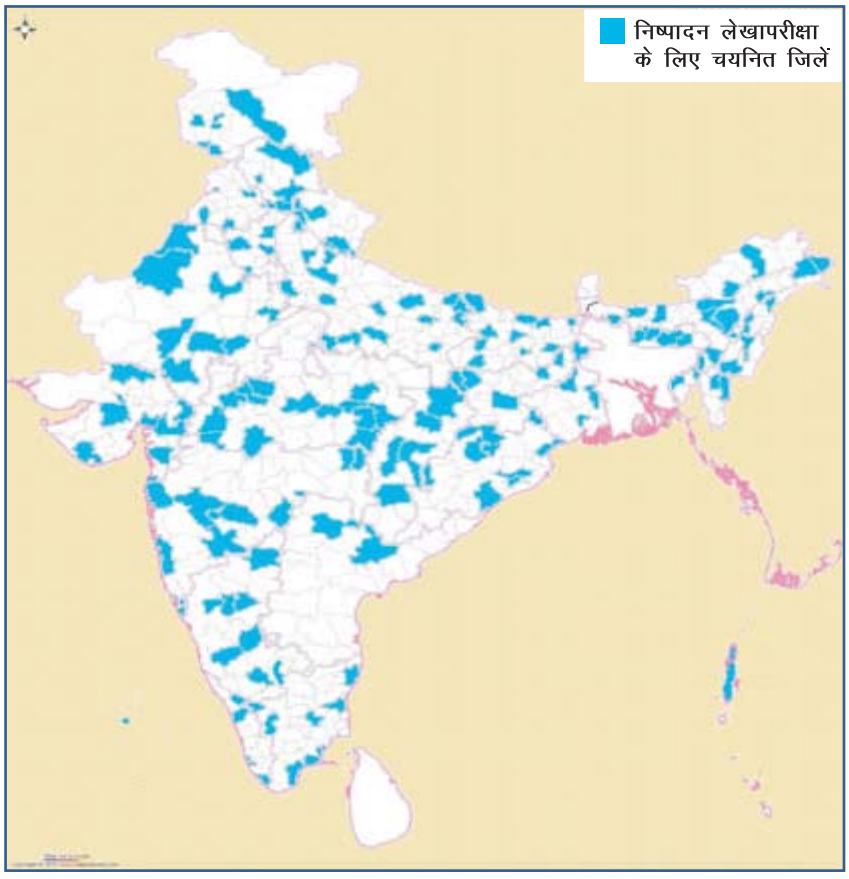
2 पुदुचेरी को छोड़कर

उपर्युक्त बहु-चरणीय नमूने के परिणाम निम्नानुसार थे:

- 617 जिलों में 168 जिले/जि.ग्रा.वि.अ.[3];
- 168 चयनित जिलों के 392 ब्लॉक[4];
- 392 चयनित ब्लॉकों में 2,960 ग्राम पंचायते[5]।
- संयुक्त भौतिक निरीक्षण हेतु 2,960 ग्रा.पं. में 4,804 गांव
- प्रश्नावली का उत्तर देने हेतु 4,804 गांवों में 29,923 घरों/लाभार्थियों का चयन किया गया था

चयनित नमूने के विवरण **अनुबंध 2.1 तथा 2.2** में दिए गए हैं। जिलों का आवृतन **मैप-I** में अंकित किया गया है। नीला रंग किए गए जिलों को नमूना योजना के अंतर्गत चयन किया गया था।

मैप: 1 नमूना योजना के अंतर्गत चयनित जिले



[3] केरल में ग्रामीण विकास आयुक्त के अंतर्गत गरीबी उन्मूलन इकाई (ग.उ.इ.) जिला स्तर पर इं.आ.यो. हेतु कार्यान्वयन अभिकरण है।

[4] छत्तीसगढ़ में जनपद पंचायत तथा ओडिशा में पंचायत समिति ब्लॉक स्तरीय पंचायत के समान है।

[5] नागालैंड में ग्राम विकास बोर्ड (ग्रा.वि.बो.), मिजोरम में ग्राम परिषद (ग्रा.प.), लक्षद्वीप में ग्राम द्वीप पंचायत (ग्रा.द्वी.पं.) अन्य राज्यों/सं.शा.क्षे. में ग्रा.पं. के बराबर है।

2.2 लेखापरीक्षा निष्कर्षों का संगठन

लेखापरीक्षा मामलों का देशव्यापी परिप्रेक्ष्य से विश्लेषण किया गया है तथा विभिन्न राज्यों/सं.शा.क्षे. में निष्कर्षों पर केवल संक्षिप्त सारांशीकृत सूचना प्रदान की गई है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को विभिन्न अध्यायों में बताया गया है। इस प्रतिवेदन का अध्याय 1 तथा 2 योजना का संक्षिप्त विहंगावलोकन तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों तक पहुँचने हेतु अपनाई गई लेखापरीक्षा पद्धति प्रदान करते हैं। अध्याय 3 लाभार्थियों की पहचान तथा चयन में कमियों का ब्यौरा देता है तथा अध्याय 4 में घरों के निर्माण तथा उनकी गुणवत्ता से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा की गयी है। अध्याय 5 इं.आ.यो. के वित्तीय प्रबंधन में अनियमितताओं को उजागर करता है। अध्याय 6 इं.आ.यो. के आवृतन पहलुओं को शामिल करता है। अध्याय 7 इं.आ.यो. की मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन में त्रुटियों को उजागर करता है अध्याय 8 में वासभूमि स्थल वर्तमान में शुरू की गयी एक योजना के कार्यान्वयन में अनियमितताओं को प्रकट करता है। अध्याय 9 में हमने संयुक्त भौतिक निरीक्षण पर निष्कर्षों को प्रस्तुत किया है। अध्याय 10 में अंतिम टिप्पणी दी गयी है।

2.3 आभार प्रकट

लेखापरीक्षा, निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान विभिन्न चरणों पर ग्रामीण विकास मंत्रालय, राज्य सरकारों, कार्यान्वयन विभागों तथा उनके अधिकारियों द्वारा प्रदान किए गए सहयोग तथा सहायता हेतु आभार प्रकट करती है।