अध्याय-6

मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन

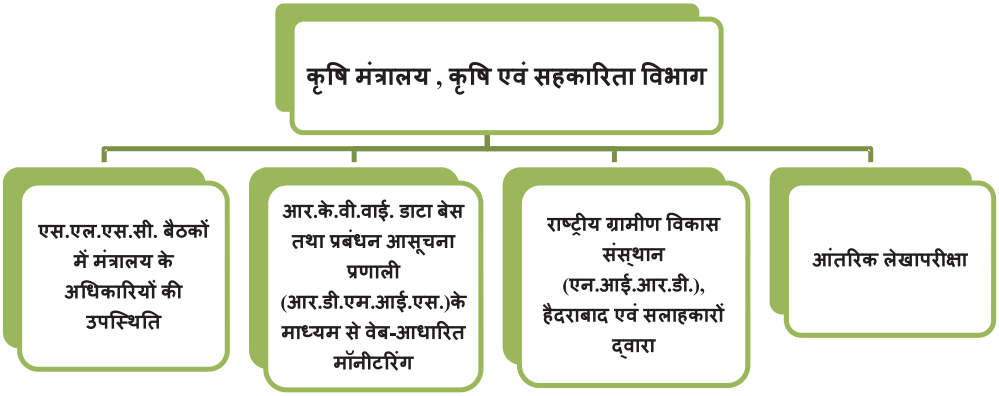
6.1 प्रस्तावना

रा.कृ.वि.यो. दिशानिर्देशों में, *एक प्रतिशत* प्रशासनिक प्रावधान के अतिरिक्त रा.कृ.वि.यो. की मॉनीटरिंग का कोई प्रावधान नहीं है। दिशानिर्देशों में केवल राज्य स्तर पर ही मॉनीटरिंग पर जोर दिया गया है। तथापि, मंत्रालय ने निम्नलिखित स्तरों पर मॉनीटरिंग की परिकल्पना की है।

6.2 राष्ट्रीय स्तर पर मॉनीटरिंग

राष्ट्रीय स्तर पर रा.कृ.वि.यो. की मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन का समग्र संरचना निम्नलिखित आरेख में दर्शायी गयी है:

चार्ट- राष्ट्रीय स्तर पर मॉनीटरिंग



6.3 मंत्रालय के अधिकारियों के दौरों द्वारा मॉनीटरिंग

दिल्ली में राज्य सरकार के अधिकारियों के साथ बैठकों तथा मंत्रालय के अधिकारियों/कर्मचारियों के राज्यों की दौरों से संबंधित अभिलेख मंत्रालय प्रस्तुत नहीं कर सका। अत: इस माध्यम द्वारा मॉनीटरिंग की पर्याप्तता तथा

प्रभावकारिता का आकलन लेखापरीक्षा द्वारा नहीं किया जा सका। मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2014) कि राज्य स्तरीय नोडल अधिकारियों को दौरों के प्रलेखीकरण का परामर्श दिया जाएगा।

6.4 वेब-आधारित मॉनीटरिंग

रा.कृ.वि.यो. डॉटाबेस तथा प्रबंधन आसूचना प्रणाली (आर.डी.एम.आई.एस.) के संबंध में, लेखापरीक्षा ने पाया कि यह वेबसाईट रा.कृ.वि.यो. के सभी पहलुओं को व्यापक रूप से दर्शाती है। सभी राज्यों द्वारा नियमित रूप से इस वेबसाईट पर डॉटा प्रविष्ट और अद्यतित किया जाना है। तथापि, लेखापरीक्षा में इस वेबसाईट से मंत्रालय द्वारा इस योजना की मॉनीटरिंग को कोई साक्ष्य नहीं मिला।

वेबसाईट में राज्यों द्वारा प्रविष्ट डॉटा की प्रामाणिकता के बारे में, मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितम्बर 2013) कि वेबसाईट पर प्रविष्ट तथा अद्यतित किए गए डॉटा की शुद्धता के लिए संबंधित राज्य सरकार ही उत्तरदायी थी। इसके अतिरिक्त, वेबसाईट में प्रविष्ट किए गए डॉटा की जांच करने/मॉनीटरिंग करने और किसी प्रकार की त्रुटि में सुधार का उत्तरदायित्व एस.एल.एस.सी. का था। इस प्रकार मंत्रालय के स्तर पर किसी प्रामाणिकता परीक्षण का कोई प्रावधान नहीं है।

6.5 एन.आई.आर.डी. तथा सलाहकारों के माध्यम से मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन

मंत्रालय द्वारा योजना के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग और मूल्यांकन के लिए राष्ट्रीय ग्रामीण विकास संस्थान (एन.आई.आर.डी.) तथा 25 अन्य सलाहकार नियुक्त किए गये। मंत्रालय ने जनवरी 2008 से दिसम्बर 2008 की अवधि के लिए रा.कृ.वि.यो. की मॉनीटरिंग और मूल्यांकन हेतु स्थायी सलाहकार के रूप में ₹1.25 करोड़ की लागत पर एन.आई.आर.डी. की नियुक्ति की (दिसम्बर 2007)। इस अनुबंध को ₹57 लाख की लागत पर अगस्त 2009 से मार्च 2010 की और अवधि के लिए नवीकरण कर दिया गया (नवम्बर 2009)। इसके पश्चात् यह अनुबंध ₹98 लाख की लागत पर अप्रैल 2010 से मार्च 2011 की अवधि के लिए अप्रैल 2010 में पुन: बढ़ा दिया गया।

एन.आई.आर.डी. के साथ तीनों अनुबंधों से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि यह अनुबंध में आवंटित अपने कार्यों/कर्तव्यों को पूरा नहीं कर सका। विस्तृत पड़ताल से ज्ञात हुआ कि कुल 32 कार्यों में से एन.आई.आर.डी. 16 कार्य (50 प्रतिशत) पूरे नहीं कर सका। परिणामस्वरूप, एन.आई.आर.डी. को तीन अनुबंधों के लिए देय ₹2.80 करोड़ की सहमत राशि में से, मंत्रालय ने केवल ₹1.21 करोड़ (46 प्रतिशत) की राशि का ही भुगतान किया। इस प्रकार एन.आई.आर.डी. द्वारा की गई मॉनीटरिंग कार्रवाई निष्फल सिद्ध हुई। एन.आई.आर.डी. को पहले अनुबंध में सौंपे गए रा.कृ.वि.यो. की योजना, कार्यान्वयन तथा मॉनीटरिंग के लिए संसाधन सहायता संस्थानों के तंत्र की स्थापना करने, राष्ट्रीय, राज्य, जिला तथा स्थानीय स्तरों पर रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत विभिन्न क्रियाकलापों की संकल्पना तथा निष्पादन में कमियों को पूरा करने से संबंधित अत्यंत महत्वपूर्ण कार्य पूरे नहीं किए गए थे।

मंत्रालय ने कहा (जुलाई 2014) कि निष्पादन में त्रुटियों के कारण एन.आई.आर.डी. की सेवाएं, 2010-11 के पश्चात् नवीकृत नहीं की गई थी।

6.5.1 सलाहकारों द्वारा मॉनीटरिंग

उपरोक्त पैरा में उल्लिखित एन.आई.आर.डी. के असन्तोषजनक कार्य के कारण, मंत्रालय ने वर्ष 2011-12 से विभिन्न राज्यों में रा.कृ.वि.यो. परियोजनाओं के निष्पादन की मॉनीटरिंग के लिए लिए 22 सलाहकार, आर.डी.एम.आई.एस. में डॉटा प्रविष्टि की मॉनीटरिंग और विश्लेषण तथा निगरानी इत्यादि कार्यों हेतु मंत्रालय की सहायता करने के लिए तीन सलाहकार नियुक्त किए। प्रत्येक सलाहकार को 35,000 प्रति मास की राशि (10 महीने के लिए यात्रा प्रतिपूर्ति के अतिरिक्त) का भुगतान किया जाना था। राज्यों के लिए नियुक्त 22 सलाहकारों द्वारा आर.डी.एम.आई.एस. में डॉटा को अद्यतन/पूर्ण/मिलान करना, व्यय एवं उपयोग प्रमाण पत्र प्राप्त करना और उनका मिलान करना, मॉनीटरिंग के लिए राज्य/राज्यों का दौरा करना तथा रा.कृ.वि.यो. स्ट्रीम-I परियोजना के कार्यान्वयन की निगरानी तथा रिपोर्टिंग करना, मामला अध्ययन तैयार करना, रा.कृ.वि.यो. की सफलता तथा कृषि विकास और संवृद्धि के प्रति रा.कृ.वि.यो. के योगदान का

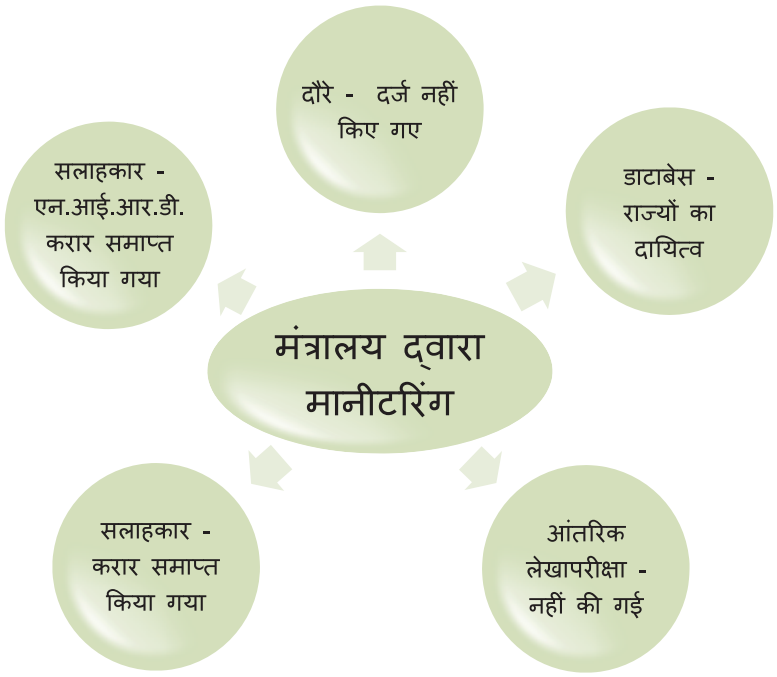
प्रलेखन किया जाना अपेक्षित था। सितम्बर 2011 से सितम्बर 2012 की अवधि के दौरान सलाहकरों को वेतन तथा अन्य भत्तों के प्रति ₹69 लाख की राशि का भुगतान किया गया।

यह पाया गया था कि डी.ए.सी. ने तीन मापदण्डों के आधार पर इन सलाहकारों का निष्पादन 'सन्तोषजनक', 'मात्र सन्तोषजनक' 'अपर्याप्त' तथा 'शून्य' के रूप में मापा और तदनुसार उनके दावों में कटौतियां की। सलाहकारों का कार्य सामान्यत: असन्तोषजनक पाया गया तथा अभिप्रेत उद्देश्य पूरे नहीं हुए थे। मंत्रालय में रा.कृ.वि.यो. कार्य हेतु नियुक्त तीन सलाहकारों के प्रदर्शन की लेखापरीक्षा में जांच नहीं की जा सकी क्योंकि इसका प्रलेखन नहीं किया गया था तथा अभिलेखों में उपलब्ध नहीं था।

6.5.2 आन्तरिक लेखापरीक्षा

रा.कृ.वि.यो. योजना 2007-08 से कार्यान्वित की जा रही है। परन्तु, रा.कृ.वि.यो. की मंत्रालय द्वारा आन्तरिक लेखापरीक्षा के माध्यम से किसी प्रकार की वित्तीय संवीक्षा नहीं की गई। मंत्रालय ने कहा (जुलाई 2014) कि रा.कृ.वि.यो. की आन्तरिक लेखापरीक्षा अब की जाएगी।

उपरोक्त से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि मानीटरिंग प्रणाली अधिक प्रभावी नहीं थी जैसा नीचे सार प्रस्तुत किया गया है। यद्यपि दिशानिर्देशों में केवल राज्य स्तर की मानीटरिंग पर बल दिया गया है, मंत्रालय ने फिर भी ऐसे तंत्र विकसित किये जिन्हें लाभप्रद रूप से उपयोग में नहीं लाया जा सका।



6.6 राज्यों द्वारा मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन

दिशानिर्देशों के पैरा 5.2 के अनुसार, नोडल एजेंसी/कृषि विभाग अन्य बातों के अतिरिक्त परियोजनाओं की मॉनीटरिंग और उनके मूल्यांकन के संबंध में विभिन्न विभागों तथा कार्यान्वयन एजेंसियों के साथ प्रभावी रूप से समन्वय के लिए भी उत्तरदायी होगा। इसके अतिरिक्त, दिशानिर्देशों के पैरा 6.1 तथा 6.3 के अनुसार, प्रत्येक राज्य में मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठित एस.एल.एस.सी. जिसमें राज्य सरकार के सभी संबंधित विभागों के सचिव, कृषि तथा सहकारिता विभाग, पशु-पालन तथा डेरी विभाग तथा कृषि मंत्रालय से एक-एक प्रतिनिधि (संयुक्त सचिव[1] के पद से नीचे नहीं), योजना आयोग का एक प्रतिनिधि, राज्य कृषि विश्वविद्यालय का एक प्रतिनिधि तथा सचिव, कृषि

[1] इस संबंध में डी.ए.सी. द्वारा संशोधन (जुलाई 2008) जारी किया गया है जिसके द्वारा भारत सरकार से निदेशक स्तर का (के) अधिकारी, संयुक्त सचिव स्तर के अधिकारी की अनुपस्थिति में कोरम पूरा करने के लिए एस.एल.एस.सी. की बैठकों में भाग ले सकते हैं, यदि एस.एल.एस.सी. बैठक का एजेंडा आर.के.वी.वाई. के अंतर्गत परियोजनाओं के कार्यान्वयन की समीक्षा/मॉनीटरिंग है।

शामिल होंगे, अन्य मुद्दों के अतिरिक्त निम्नलिखित के लिए भी उत्तरदायी होगी:

क) संस्वीकृत परियोजनाओं/योजनाओं की प्रगति की मॉनीटरिंग करने;

ख) योजना के उद्देश्यों के कार्यान्वयन की समीक्षा करने तथा यह सुनिश्चित करने कि कार्यक्रम निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार कार्यान्वित किए गए हैं;

ग) यह सुनिश्चित करना कि प्रयासों अथवा संसाधनों की कोई आवृत्ति नहीं हुई;

घ) परियोजनाओं के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग करने के लिए क्षेत्रीय अध्ययन कराना;

ङ) आवश्यकतानुसार समय-समय पर मूल्यांकन अध्ययन कराना;

एस.एल.एस.सी. की बैठकें यद्यपि आवश्यकतानुसार होंनी थी परन्तु तिमाही में कम से कम एक बैठक अनिवार्य थी। राज्य सरकारों को दिशानिर्देशों के प्रकाशन के एक महीने के अन्दर एस.एल.एस.सी. को अधिसूचित कर मंत्रालय को सूचित करना था।इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने कृषि उत्पादन आयुक्त की अध्यक्षता में एक समिति के गठन के निर्देश जारी किए (जुलाई 2008) जिसे अन्य बातों के साथ-साथ मासिक आधार पर रा.कृ.वि.यो. के कार्यान्वयन की समीक्षा कर एस.एल.एस.सी. को रिपोर्टें प्रस्तुत करनी थी।

6.6.1 कृषि उत्पादन आयुक्त की अध्यक्षता में एस.एल.एस.सी./नोडल विभाग/ समिति द्वारा मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन

विभिन्न राज्यों[2] में अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि नोडल एजेंसी ने परियोजनाओं की मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन के संबंध में विभिन्न विभागों तथा कार्यान्वयन एजेंसियों के साथ प्रभावी समन्वय नहीं किया।

[2] जम्मू व कश्मीर में किसी एस.एल.एस.सी. का गठन नहीं हुआ था।

इसके अतिरिक्त, एस.एल.एस.सी. की, जिसे आर.के.वी.वाई की मॉनीटरिंग का कार्य सौंपा गया था, रा.कृ.वि.यो. परियोजनाओं के कार्यान्वयन की प्रगति की मॉनीटरिंग एवं समीक्षा के लिए 2008-09[3] से 2012-13 (राज्य-वार विवरण **अनुबंध XXIII** में) की अवधि के दौरान प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बार के निर्धारित अन्तराल पर बैठकें नहीं हुई थी।

राज्यों में एस.एल.एस.सी. द्वारा आयोजित बैठकों से संबंधित आंकड़ों के विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि असम, छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, हरियाणा, झारखण्ड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, मणिपुर, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा तथा उत्तराखण्ड राज्यों में, एस.एल.ए.सी. की बैठकों में 50 प्रतिशत से 70 प्रतिशत की कमी थी। अरूणाचल प्रदेश, मणिपुर, मेघालय, नागालैण्ड तथा पश्चिम बंगाल के चार राज्यों में 70 प्रतिशत से अधिक कमी देखी गई थी।

राज्यों के अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि आन्ध्र प्रदेश, हिमाचल प्रदेश, झारखण्ड, मध्य प्रदेश, सिक्किम तथा उत्तराखण्ड राज्यों में, नोडल विभाग रा.कृ.वि.यो. परियोजनाओं की कोई भी मॉनीटरिंग करने में विफल रहा। इसी प्रकार, छत्तीसगढ़, हरियाणा, कर्नाटक, मणिपुर, नागालैण्ड तथा उत्तराखण्ड राज्यों में रा.कृ.वि.यो. परियोजनाओं के कार्यान्वयन की मासिक समीक्षा हेतु कृषि उत्पादन आयुक्त की अध्यक्षता में समिति का गठन नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एस.एल.एस.सी. ने, रा.कृ.वि.यो. के अन्तर्गत शुरू की गई परियोजनाओं के कार्यान्वयन की नियमित मॉनीटरिंग और मूल्यांकन का प्राधिकृत कार्य नहीं किया। इसके अतिरिक्त राज्यों द्वारा रा.कृ.वि.यो. की मॉनीटरिंग के संबंध में विभिन्न अन्य कमियां देखी गई। राज्य-वार कमियॉ **अनुबंध-XXIV** में उल्लिखित हैं।

---

[3] चूंकि मंत्रालय ने दिसम्बर 2008 में सभी राज्यों को दिशानिर्देश जारी किए थे, अत: वर्ष 2007-08 को छोड़ दिया गया है तथा न्यूनता की गणना के लिए 2008-09 से होने वाली एस.एल.एस.सी की बैठकों को ही हिसाब में लिया गया है।

मंत्रालय ने कहा (जुलाई 2014) कि राज्यों को इस नियम का पालन करने का परामर्श दिया जाएगा।

6.6.2 राज्यों द्वारा वेब-आधारित मॉनीटरिंग का कार्यान्वयन

जैसा कि पहले पैरा 6.4 में बताया गया है, मंत्रालय प्रत्येक परियोजना से संबंधित संगत सूचना और डॉटा को एकत्र कर उसका प्रचार करने तथा प्रत्येक परियोजना के जीवन-काल के दौरान उसकी प्रगति तथा पूरा होने से संबंधित आंकड़े एकत्र करने के लिए भी रा.कृ.वि.यो. के लिए एक वेब-आधारित प्रबंधन आसूचना प्रणाली के माध्यम से भी रा.कृ.वि.यो. के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग करती है, जिसे रा.कृ.वि.यो. डॉटाबेस प्रबंधन आसूचना प्रणाली (आर.डी.एम.आई.एस.) कहा जाता है। सभी राज्य सरकारों द्वारा कि वे नियमित आधार पर आर.डी.एम.आई.एस. में डॉटा की प्रविष्टि तथा उसका अद्यतन अपेक्षित है।

27 में से 15 राज्यों के अभिलेखों की संवीक्षा में राज्यों द्वारा रा.कृ.वि.यो. वेबसाईट में फीड किए गए डॉटा में विसंगतियॉ सामने आईं। विभिन्न राज्यों में देखी गई विसंगतियों के विवरण **अनुबंध-XXV** में दिए गए हैं। रा.कृ.वि.यो. वेबसाईट में राज्यों द्वारा अपलोड किए जा रहे डॉटा में बहुत सी विसंगतियों के कारण, मंत्रालय द्वारा वेबसाईट की स्थापना का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि 27 राज्यों में से, आन्ध्र प्रदेश, अरूणाचल प्रदेश, गुजरात, जम्मू व कश्मीर, मणिपुर, तमिलनाडु, त्रिपुरा तथा उत्तर प्रदेश के आठ राज्यों द्वारा अभी तक कोई प्रबंधन आसूचना प्रणाली स्थापित नहीं की गयी थी।

तमिलनाडु में यह देखा गया कि राज्य सरकार ने एम.आई.एस. स्थापित करने हेतु पशु-पालन विभाग को ₹10 लाख की राशि संस्वीकृत की (मार्च 2008) तथा परियोजना एक वर्ष में पूरी की जानी थी। तथापि, निधियां जारी होने की तारीख के चार वर्ष बाद भी विभाग में किसी एम.आई.एस. की स्थापना नहीं की गई थी (मई 2013)। महाराष्ट्र जैसे कुछ राज्यों ने अगस्त 2010 में एम.आई.एस. की

स्थापना की थी परन्तु उसमें केवल 2012-13 तक के ही वित्तीय विवरणों की प्रविष्टि की गयी। असम में, जहां एम.आई.एस. प्रणाली की स्थापना कर ली गई थी, यह पाया गया कि प्रणाली में समाविष्ट डॉटा विश्वसनीय नहीं था तथा परियोजनाओं की वास्तविक स्थिति के साथ तुलना करने पर उसमे विसंगतियां पाई गई।

मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2014) कि मामले को राज्य सरकारों के साथ उठाया जा रहा है।

***अनुशंसा 10**: मंत्रालय को परिणामों पर मापे जाने योग्य लक्ष्यों द्वारा ध्यान केन्द्रित करना चाहिए जैसे उत्पादन तथा उत्पादकता में वृद्धि, जिन्हें सत्यापित भी किया जा सकता है।*

6.7 निष्कर्ष

योजना की मॉनीटरिंग मुख्यत: असंतोषजनक रही है। एन.आई.आर.डी. अपने सौंपे गए कार्य नहीं कर सकी जो रा.कृ.वि.यो. के आरंभिक वर्षों में महत्वपूर्ण था। यहॉ तक कि जहॉ जहॉ एन.आई.आर.डी. द्वारा अनुशंसाएं की गई थीं वहां मंत्रालय/राज्यों द्वारा कोई उपचारी कार्रवाई नहीं की गई। विभिन्न राज्यों के लिए नियुक्त सलाहकारों का निष्पादन भी असंतोषजनक पाया गया। विभिन्न राज्यों में गठित एस.एल.एस.सी., रा.कृ.वि.यो. की नियमित मॉनीटरिंग और मूल्यांकन के सौंपे गए कार्य नहीं कर सकी। आर.के.वी.वाई वेबसाईट पर राज्यों द्वारा अपलोड किए जा रहे डॉटा में बहुत सी विसंगतियां देखी गई।

कार्यक्रम की मॉनीटरिंग का प्रमुख रूप से आशय व्यय तथा भौतिक लक्ष्यों की निगरानी था। वैब आधारित निगरानी तथा मानीटरिंग का मुख्य जोर इस पर था कि क्या निधियों का व्यय अपेक्षानुसार किया गया तथा भौतिक लक्ष्य पूरे हुए। भौतिक लक्ष्यों में योजनाओं के अंतर्गत शामिल क्षेत्र, कृषीय उपकरणों तथा/अथवा संवितरित बीजों की संख्या तथा लाभार्थियों का आवृतन शामिल था।

मानदण्ड	प्रतिपुष्टि
वित्तीय लक्ष्य	✓
भौतिक लक्ष्य	✓
योजना की प्रभावकारिता	x

मूल्यांकन में एक मुख्य गायब कड़ी योजना की प्रभावकारिता का निर्धारण थी। लेखापरीक्षा में 4 प्रतिशत तक उत्पादन तथा उत्पादकता में वृद्धि को मापने हेतु कहीं भी कोई निर्धारित निर्देशचिन्ह नहीं पाया गया। रा.कृ.वि.यो. को प्रमुखत: 12वीं योजना की समाप्ति तक कृषि दर को 4 प्रतिशत तक बढ़ाने हेतु प्रारम्भ किया गया था। इसे सीधे मापने हेतु कोई क्रियाविधि नहीं थी परंतु इसका पता केवल केन्द्रीय सांख्यिकीय संगठन द्वारा आम प्रक्रिया में तैयार डॉटा के माध्यम से ही लगाया जा सकता है।