अध्याय-2

लेखापरीक्षा दृष्टिकोण एवं पद्धति

2.1 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

2.1.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस निष्पादन लेखापरीक्षा का मुख्य उद्देश्य यह पता लगाना था कि क्या:

- विभिन्न शैक्षणिक एंव स्वास्थ्य कार्यक्रमों की उनके सघंटको के साथ कार्यान्वयन हेतु ज.जा.उ.यो. की योजना प्रक्रिया अच्छी तरह डिजाईन की गई थी, आवश्यकता आधारित थीं तथा परिचालन माहौल के प्रासंगिक थी।

- ज.जा.उ.यो. हेतु पर्याप्त वित्तिय परिव्यय चिन्हित किया गया था तथा जनजातीय जनसंख्या के अनुपात में समय पर जारी किया गया था तथा कि इनका उपयोग योजनाओं के प्रावधानों के अनुसार मितव्ययी रूप से तथा दक्षता से किया गया था।

- अ.ज.जा. के विकास हेतु शिक्षा एंव स्वास्थ्य सेवाएं योजनाओं को प्रभावी रूप से पूरा किया गया था।

- योजनाओं/कार्यक्रमों के परिणामों की मानीटरिंग तथा मूल्याकंन हेतु उपयुक्त प्रभावी प्रक्रिया स्थापित थी।

2.1.2 लेखापरीक्षा क्षेत्र विस्तार

ज.जा.उ.यो. का एक मूल उद्देश्य पर्याप्त शिक्षा एंव स्वास्थ्य सेवाएं प्रदान करके अ.ज.जा. का मानव संसाधन विकास है। इस संबंध में 2011-12 से 2013-14 की अवधि हेतु दो केन्द्रीय मंत्रालयों अर्थात् मानव संसाधन विकास मंत्रालय तथा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय की नमूना जांच को इस निष्पादन लेखापरीक्षा के अंतर्गत शामिल किया गया था। इसमें स्कूली शिक्षा एंव साक्षरता

की 25 योजनाओं में से पांच योजनाओं तथा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग की 28 योजनाओं में से पांच योजनाओं तथा प्रत्येक उच्चतर शिक्षा विभाग तथा आयुष विभाग के क्रमश: तीन स्वायत निकायों के अभिलेखों की संवीक्षा शामिल है। इसमे चयनित 20 राज्यों की जनगणना के अनुसार उनकी अ.ज.जा. जनसंख्या के आधार पर उनके नोडल विभाग/कार्यान्वयन अभिकरणों को भी शामिल किया गया है। मंत्रालय के अंतर्गत चयनित योजनाओं/संस्थानो के विभाग-वार विवरण निम्नानुसार हैं;

ज.जा.उ.यो. के अंतर्गत चयनित मंत्रालय-वार योजनाएं/इकाईयाँ					
क्र.सं.	**मंत्रालय का नाम**	**विभाग**	**योजनाओं/परिषदों/संस्थानो की कुल सं.**	**चयनित योजनाओं/परिषदों/संस्थानों की सं.**	**चयनित योजनाओं/परिषदों/सस्थानों का नाम**
1	**मानव संसाधन विकास**	**स्कूली शिक्षा एंव साक्षरता**	25	5	1. सर्व शिक्षा अभियान (स.शि.अ.) 2. दोपहर का भोजन (दो.भो.) 3. राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान (रा.मा.शि.अ.) 4. सूचना एंव संचार प्रौद्योगिकी (सू.सं.प्रौ.) 5. शिक्षक शिक्षा पर केन्द्रीय प्रायोजित योजना का पुनर्गठन तथा पुन: व्यवस्था (शि.शि.यों.)
		उच्चतर शिक्षा	42	3	1. विश्वविद्यालय अनुदान आयोग 2. इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय (इग्नू) 3. अखिल भारतीय तकनीकी शिक्षा परिषद (अ.भा.त.शि.प.)

2	**स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण**	**स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण**	**28 (रा.ग्रा.स्वा.मि. की 21 योजनाएं तथा गैर-रा.ग्रा.स्वा.मि.की 7 योजनाएं)**	**गैर-रा.ग्रा.स्वा.मि. की 2 योजनाएं** **रा.ग्रा.स्वा.मि. की 3 योजनाएं**	**गैर-रा.ग्रा.स्वा.मि.** **1.** राष्ट्रीय कैंसर, मधुमेह, हृदय रोग एवं स्ट्रोक बचाव कार्यक्रम (रा.कै.म.ह.रो.स्ट्रो.ब.का.) **2.** राष्ट्रीय वयोवृद्ध स्वास्थ्य देखभाल कार्यक्रम (रा.वा.स्वा.दे.का.) **रा.ग्रा.स्वा.मि.** **1.** अवसंरचना अनुरक्षण (अ.अ.यो.) **2.** टीकाकरण **3.** राज्य पी.आई.पी. हेतु फ्लैक्सीवल पूल (रा.पी.आई.पी.फ्लै)-प्र.शि.स्वा. फ्लैक्सीवलपूल-मिशन फ्लैक्सीवलपूल
		आयुष	8	3	**1.** केन्द्रीय आयुर्वेदिक अनुसंधान परिषद (के.आ.अ.प.), नई दिल्ली **2.** केन्द्रीय यूनानी औषधी अनुसंधान परिषद (के.यू.औ.अ.प.), नई दिल्ली **3.** केन्द्रीय होम्योपैथी अनुसंधान परिषद (के.हो.अ.प.), नई दिल्ली

दोनो मंत्रालयों की चयनित योजनाओं की मंत्रालय-वार वित्तीय आवंटन तथा निर्गम निम्नानुसार है:

(₹ करोड़ में)

अवधि	मानव संसाधन विकास मंत्रालय (स्कूली शिक्षा एंव साक्षरता विभाग)			स्वाश्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग)		
	निधियों का कुल आवंटन	ज.जा.उ.यो. शीर्ष के अंतर्गत निधियों का आवटंन	ज.जा.उ.यो. के अंतर्गत जारी निधि	निधियों का कुल आवंटन	ज.जा.उ.यो. शीर्ष के अतंर्गत निधियों का आवंटन	ज.जा.उ.यो. के अंतर्गत जारी निधि
2011-12	75148.72	7956.12	3748.58	15241.00	1772.90	1836.37
2012-13	84768.53	9133.24	4262.54	17772.51	1891.26	2038.00
2013-14	64239.59	7092.07	4719.63	17994.01	1961.29	1968.60

स्रोत: मंत्रालयों द्वारा प्रदान किया गया डाटा

तालिका में नीचे दी गई सूचना उच्चतर शिक्षा विभाग के विश्वविद्यालय अनुदान आयोग (वि.अ.आ.) अखिल भारतीय तकनीकी शिक्षा परिषद (अ.भा.त.शि.प.), तथा इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय (इग्नू) और आयुर्वेद, योग, प्राकृतिक चिकित्सा, यूनानी, सिद्ध तथा होम्योपैथी मंत्रालय, केन्द्रीय आयुर्वेदिक विज्ञान अनुसंधान परिषद (के.आ.वि.अ.प.), केन्द्रीय होम्योपैथी अनुसंधान परिषद (के.हो.अ.प.), केन्द्रीय यूनानी औषधि अनुसंधान परिषद (के.यू.औ.अ.प.) के लिए है।

(₹ करोड़ में)

अवधि	मानव संसाधन विकास मंत्रालय (उच्चतर शिक्षा विभाग)			स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय आयुष विभाग (अब आयुष मंत्रालय)		
	निधियों का कुल आवंटन	ज.जा.उ.यो. शीर्ष के अंतर्गत निधियों का आवंटन	ज.जा.उ.यो. के अतंर्गत जारी निधि	निधियों का कुल आवंटन	ज.जा.उ.यो. शीर्ष के अंतर्गत निधियों का आवंटन	ज.जा.उ.यो. के अंतर्गत जारी निधि
2011-12	3484.50	256.00	256.00	121.00	10.00	10.00
2012-13	3928.75	332.71	230.21	151.26	10.00	10.00
2013-14	3611.94	279.61	243.45	199.50	9.00	9.00

स्रोत: मंत्रालयों द्वारा प्रदान किया गया डाटा

2.1.3 लेखापरीक्षा मापदण्ड के स्रोत

ज.जा.उ.यो. के विभिन्न सघंटको के कार्यान्वयन की निम्नलिखित स्रोतों/दस्तावेजों से उत्पन्न मानदण्ड के संदर्भ से लेखापरीक्षा की गई थी:

- ज.जा.उ.यो. के कार्यान्वयन हेतु योजना आयोग द्वारा जारी दिशानिर्देश/अनुदेश;
- मानव संसाधन विकास मंत्रालय तथा स्वास्थ्य एंव परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा जारी दिशानिर्देश ;
- योजना आयोग/चयनित मंत्रालयों (अर्थात् मा.सं.वि.मं. एंव स्वा.प.क.मं.) द्वारा समय-समय पर जारी परिपत्र/अनुदेश ;
- केन्द्र सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा निर्धारित आवधिक रिपोर्ट/रिटर्न ;
- विश्वसनीय स्रोतों से प्रभावी मूल्यांकन तथा रिपोर्ट/सांख्यिकी।

2.1.4 लेखापरीक्षा नमूना

35 राज्यों/सं.शा.क्षे. में से 20 राज्यों/सं.शा.क्षे. (132 जिलें एंव 356 ब्लाकों) का निम्नलिखित प्रतिमानों/सांख्यिकीय ढांचो के आधार पर चयन किया गया था:

- 17 राज्यों/सं,शा.क्षे[2] जनजातीय जनसंख्या प्रतिशतता राज्य जनसंख्या के पांच प्रतिशत से अधिक है
- 3 राज्यों[3] में जहां जनजातीय जनसंख्या की प्रतिशतता राज्य जनसंख्या के पांच प्रतिशत से कम है, परंतु कुल अ.ज.जा. जनसख्ंया तीन लाख से अधिक है

इस प्रकार, हिमाचल प्रदेश, उत्तरांचल, उत्तरप्रदेश तथा गोवा के राज्य शामिल नहीं किए गए थे। पंजाब, चण्डीगढ़, हरियाणा, दिल्ली तथा पुद्दुचेरी के राज्यों जिनमे अ.ज.जा. जनसंख्या नहीं है, को भी शामिल नहीं किया गया था। इसलिए, समीक्षा प्रक्रिया केवल 20 राज्यों/सं.शा.क्षे. में प्रारम्भ की गई थी (अनुबंध-1)।

इकाईयों के नमूना हेतु निम्नलिखित मानदण्ड भी अपनाए गए थे :

<u>प्रथम चरण: जिले</u> – राज्यों के अतंर्गत 30 प्रतिशत जिले (न्यूनतम दो के तहत)। सभी जिलों को जनगणना 2011 के अनुसार जनजातीय जनसंख्या के रूप में माप मापदण्ड के साथ उच्चतम से न्यूनतम के क्रम में व्यवस्थित किया गया है। शीर्ष से 30 प्रतिशत जिलों का चयन किया गया था। चयनित 129 जिलों के ब्यौरे **अनुबंध-2** में दिए गए है।

<u>दितीय चरण : ब्लाक –</u> न्यूनतम 2 तथा अधिकतम 4 के तहत 25 प्रतिशत ब्लाकों की अपेक्षित संख्या का जिलों हेतु उपर्युक्त पद्धति के अनुसार चयन किया गया था। चयनित 356 ब्लाकों का ब्यौरा **अनुबंध-2** में दिया गया है।

---

[2] झारखण्ड, मणिपूर, छत्तीसगढ़, त्रिपूरा, ओडिशा, सिक्किम, मध्यप्रदेश, गुजरात, राजस्थान, असम, जम्मू एवं कश्मीर, महाराष्ट्र, दमन एवं दीव, पश्चिम बंगाल, अण्डमान एवं निकोबार, आन्ध्र प्रदेश तथा कर्नाटक

[3] केरल, तमिलनाडु तथा बिहार

<u>तृतीय चरण: विद्यालय/प्रा.स्वा.के.</u>[4] **/कार्यान्वयन अभिकरण:** इनका चयन यादृच्छिक किया गया था।

2.2 वर्तमान लेखापरीक्षा निष्कर्षों का सगंठन

लेखापरीक्षा परिणामों का देशव्यापी महत्व से विश्लेषण किया गया है तथा केवल केन्द्र स्तर पर पाए गए संक्षिप्त निष्कर्षों का इस प्रतिवेदन में उल्लेख किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को 5 अलग अध्यायों में सूचित किया गया है। इस प्रतिवेदन का अध्याय 1 तथा 2 विस्तृत विहंगावलोकन तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों तक पहुचने हेतु अपनाई गई लेखापरीक्षा पद्धति को सूचित करते हैं। अध्याय 3 में हमने योजनाओं के वित्तीय प्रबंधन में अनियमितताओं से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों का वर्णन किया है। अध्याय 4 योजनाओं के कार्यान्वयन में पाई गई कमियों को प्रस्तुत करता है। अध्याय 5 योजनाओं की मॉनीटरिंग एंव मूल्यांकन में कमियों पर विचार करता है तथा अध्याय 6 निष्पादन लेखापरीक्षा के निष्कर्ष का सारांश प्रस्तुत करता है।

2.3 लेखापरीक्षा पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा का प्रारम्भ मानव संसाधन विकास मंत्रालय (स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग) तथा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय (स्वास्थ्य एंव परिवार कल्याण विभाग) के साथ क्रमश: 26 मई 2014 तथा 12 जून 2014 को एक प्रवेश सम्मेलन किया गया था जिसमें लेखापरीक्षा पद्धति, क्षेत्र, उदेश्यों तथा मानदण्ड को बताया गया था। साथ-साथ, प्रत्येक चयनित राज्य में, प्रवेश सम्मेलन, से संबंधित महानिदेशक/प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा, योजनाओं के कार्यान्वयन में शामिल नोडल विभाग के साथ, आयोजित किया गया था **अनुबंध 2**(i)। इसके पश्चात, महानिदेशक लेखापरीक्षा (केन्द्रीय

[4] प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र

व्यय) तथा संबंधित महानिदेशक/प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार(लेखापरीक्षा) द्वारा मंत्रालयों तथा कार्यान्वयन अभिकरणों में ज.जा.उ.यो. से संबंधित अभिलेखों की जांच की गई थी।

ड्राफ्ट प्रतिवेदन को, लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर प्रत्युतर की मांग करते हुए, 27.अप्रैल.2015 को मा.सं.वि. मंत्रालय, स्वा.प.क. मंत्रालय जनजातीय कार्य मंत्रालय तथा आयुष मंत्रालय को जारी किया गया था। इन मंत्रालयों से अंतिम उत्तर अभी भी प्रतीक्षित हैं। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा करने के लिए, नोडल मंत्रालय होते हुए जनजातीय मामला मंत्रालय के साथ 17 जुलाई 2015 को इन मंत्रालयों के साथ निर्गम सम्मेलन आयोजित किया गया था। लेखापरीक्षा द्वारा की गई अभ्युक्तियां/अनुशंसाओं पर मंत्रालय/विभागों द्वारा सहमति हुई थी। संबंधित मंत्रालयों/विभागों से सभी भागीदारों ने उनसे संबंधित पैराग्राफों के उत्तर शीघ्रातिशीघ्र देने के लिए सहमत हुए थे। आयुष मंत्रालय को छोड़कर, अन्य मंत्रालयों/विभागों से उत्तर अभी तक प्रतीक्षित है (जुलाई 2015)। आयुष मंत्रालय की टिप्पणियां उचित रूप से इस प्रतिवेदन में शामिल है।