अध्याय-5

निगरानी तंत्र

5.1 प्रस्तावना

ज.जा.उ.यो. में यह परिकल्पित था कि केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के ज.जा.उ.यो. से संबंधित सघंटक की अनुपालना के लिए केंद्रीय मंत्रालय/ विभाग उत्तरदायी होंगे। ज.जा.उ.यो. की प्रगति की निगरानी योजना आयोग द्वारा मंत्रालयों/विभागों के कार्य-निष्पादन के अर्धवार्षिक और वार्षिक समीक्षा के समय की जानी थी। संबंधित मंत्रालय की नोडल इकाई को सुनिश्चित करना था कि संबंधित कार्यान्वयन अभिकरण को समय पर निधियाँ जारी की जाएँ जिससे वह बदले में अपनी क्षेत्रीय स्तर के कार्यान्वयन अभिकरणों को निधियाँ जारी कर सके। जनजातियों को उनके विकास के लिए योजनाओं/ कार्यक्रमों की उपलब्धता की जानकारी के बारे में सूचना के प्रसार का उत्तरदायित्व मंत्रालय में ज.जा. की नोडल इकाई का था। समर्पित इकाईयों कार्यान्वित योजनाओं की अनुपालना और मत्रांलय में ज.जा.उ.यो. के तहत सृजित परिसम्पित्तियों के अभिलेखों का रख-रखाव भी सुनिश्चित करती हैं।

5.2 निगरानी तंत्र में कमियाँ

क. केंद्रीय मंत्रालय/विभाग

5.2.1 योजना आयोग द्वारा गैर-क्रियाशील समर्पित ज.जा.उ.यो. इकाई और तिमाही प्रगति रिर्पोट की गैर-निगरानी

योजना आयोग द्वारा 28 केंद्रीय मत्रांलयों की पहचान की गई जो अ.ज.जा. की जनसंख्या के अनुपात में विनियोजन का निर्धारण कर रहे थे और 2011-12 से अपनी विभिन्न योजनाओं और कार्यक्रमों में ज.जा.उ.यो. निधियों को जारी कर रहे थे। 2011-12 से 2013-14 के दौरान सम्पूर्ण कुल लागत व व्यय का ब्यौरा इस प्रकार थे:-

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल लागत (व.अ.)	कुल व्यय (वास्तविक)
2011-12	18091.23	17453.60
2012-13	21710.11	20184.10
2013-14	24598.39	22029.97 (आर.ई)

स्रोत: व्यय बजट खण्ड-I, 2014-15

लेखापरीक्षा ने पाया कि समर्पित ज.जा.उ.यो. इकाई जिसे नवम्बर 2005 से स्थापित किया गया था, योजना आयोग में कार्यरत नहीं थी यद्यपि ज.जा.उ.यो. पर होने वाला व्यय वर्ष 2011-12 में ₹17453.60 करोड़ रुपये से बढ़कर वर्ष 2013-14 में ₹22029.97 करोड़ रूपये हो गया था।

योजना आयोग ने सूचित किया गया (नवम्बर 2014) कि कार्य, जो पृथक प्रकोष्ठ द्वारा किया जाना था वह योजना आयोग ने सामाजिक न्याय और अधिकारिता प्रभाग (सा.न्या.अ.) को सौंप दिया गया था। तथापि, यह प्रभाग अपर्याप्त स्टाफ के कारण कार्य को उचित तरीके से करने की स्थिति में नहीं था। अतः ज.जा.उ.यो. की निगरानी के लिए योजना आयोग में समर्पित इकाई को स्थापित किया गया था वह अक्रियाशील रही। इसी दौरान, प्रधानमंत्री कार्यालय द्वारा योजना आयोग से अनुरोध किया गया (मार्च 2013) कि वह प्रत्येक तिमाही एस. सी.एस.पी और ज.जा.उ.यो. के तहत होने वाले व्यय की निगरानी करे। तदनुसार योजना आयोग ने (अक्तूबर 2013) सभी मंत्रालयों/विभागों से वित्त वर्ष की प्रत्येक तिमाही के प्रथम सप्ताह में उनके मंत्रालयों/विभागों में ज.जा.उ.यो. के तहत क्रियाशील योजनाओं/कार्यक्रमों की योजनावार समेकित भौतिक और वित्तीय प्रगति रिर्पोट उसे प्रस्तुत करने का अनुरोध किया। लेखापरीक्षा द्वारा यह देखा गया कि 28 चिन्हित मंत्रालयों/विभागों में से केवल दो विभागों अर्थात कृषि विभाग और ग्रामीण विकास विभाग के द्वारा प्रथम तिमाही अर्थात् अप्रैल 2014

से जून 2014 तक के लिए रिर्पोट भेजी गई। अन्य किसी भी मंत्रालय/विभाग के द्वारा योजना आयोग को प्रगति रिपोर्ट नहीं भेजी गई।

योजना आयोग ने आगे बताया (नवम्बर 2014) कि इसने कार्यान्वयन मंत्रालयों से बार-बार प्रगति रिपोर्ट भेजने का अनुरोध किया था परंतु कई मंत्रालयों से उसे समुचित जवाब प्राप्त नहीं हुआ। कार्यान्वयन मंत्रालयो से व्यवहार करने वाले सामाजिक न्याय और अधिकारिता प्रभाग द्वारा भी योजना आयोग में नोडल प्रभाग/विषय-वस्तु प्रभागों के साथ भी इस विषय को उठाया गया परंतु जवाब अपर्याप्त था।

इस प्रकार, प्र.म.का. के निर्देशों के बावजूद योजना आयोग (अब नीति आयोग) ज.जा.उ.यो. के कार्यान्वयन तथा निधियों के उपयोग की शायद ही निगरानी कर सका था।

5.2.2 जनजातीय मामलों को मंत्रालय में नोडल इकाई का गठन न करना

जनजातीय मामलों के मंत्रालय को ज.जा.उ.यो. के अंतर्गत निधियों के आवंटन हेतु केन्द्रीय मंत्रालयों/विभागों से वार्षिक योजनाओं की तैयारी के समय योजना स्तर पर सह-संबंध स्थापित करना था। मंत्रालय को निगरानी स्तर पर कोई प्रत्यक्ष भूमिका नहीं दी गयी थी। इसे तथापि, इसके द्वारा ज.जा.उ.यो. के अंतर्गत जारी निधियों के कार्यान्वयन की निगरानी के लिए सभी अन्य केन्द्रीय मंत्रालयों की तरह एक समर्पित नोडल इकाई को स्थापित करना था। जनजातीय मामलों के मंत्रालय द्वारा 2011-12 से 2013-14 की अवधि के दौरान जनजातीय उप-योजना के तहत ₹10502.66 करोड़ रुपये का व्यय किया गया। मंत्रालय के अंतर्गत ज.जा.उ.यो. के तहत निधियों के आवटंन और व्यय का वर्ष-वार ब्यौरा इस प्रकार था :-

(₹ करोड़ में)

वर्ष	ब. अ.	स. अ.	व्यय
2011-12	3723.01	3723.01	3623.87
2012-13	4090.00	3100.00	3056.68
2013-14	4279.00	3879.00	3822.11
कुल	**12092.01**	**10702.01**	**10502.66**

लेखापरीक्षा ने पाया कि इस मंत्रालय में भी ऐसी कोई नोडल इकाई अस्तित्व में नहीं थी। लेखापरीक्षा द्वारा पूछे जाने पर मंत्रालय द्वारा जवाब दिया गया (अक्तूबर 2014), कि ज.जा.उ.यो. निधियों की निगरानी के लिए मंत्रालय में विशेष ज.जा.उ.यो. नोडल इकाई की स्थापना नहीं की गई परंतु मंत्रालय की योजना के लिए बजट शीर्ष 796 के तहत बजट प्रावधान किए जाते थे और मंत्रालय के विभिन्न अनुभागों/प्रभागों द्वारा अपनी संबंधित योजनाओं की निगरानी का प्रबंध किया जाता है।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नोडल इकाई को संपूर्णता में ज.जा.उ.यो. निधियों के कार्यान्वयन तथा निगरानी के विशिष्ट कार्य करने थे।

5.2.3 मानव संसाधन विकास मंत्रालय में उप-योजना अनुसंधान केन्द्र और जनजातीय शैक्षिक प्रबंधन सूचना तंत्र (ज.जा.शै.प्र.सू.तं.) का गैर-स्थापन

मंत्रालय के दिशा-निर्देशों (01 अक्तूबर 2013) के पैराग्राफ 2 (iv) (ई) के अनुसार ज.जा.उ.यो. के तहत निवेश की प्राथमिकताओं की पहचान के लिए पूरक विश्लेषण व अध्ययन करने के लिए उप-योजना अनुसंधान केन्द्र की स्थापना की जानी थी। केन्द्र द्वारा ज.जा.उ.यो. के तहत निर्धारित कार्यान्वयन, व्यय, निर्गम और परिणाम सूचकों की प्रगति का पता लगाने के लिए एक वेब पोर्टल स्थापित करके संगठनों/कार्यालयों की नोडल इकाईयों के माध्यम से राज्यवार, योजनावार और लाभार्थीवार ब्यौरे का रखरखाव किया जाना था। इसके अतिरिक्त पैरा 2(iv) (एफ) के अनुसार सरकारी सर्वरों में एक विशेष अ.ज.जा. शिक्षण वेबसाईट का विकास किया जाना था जिसके दो उद्देश्यों (i) मा.सं.वि.मं. की विभिन्न शैक्षिक योजनाओं

और कार्यक्रमों तथा सभी राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों के शिक्षा विभागों, जो ज.जा.उ.यो. के तहत प्रतिवर्ष निधियों का निर्धारण करते हैं, के विषय में सूचना प्रदान करना (ii) विद्यालयी शिक्षा से उच्चतर शिक्षा तक अ.जा./अ.ज.जा. के विद्यार्थियों का पता लगाना जिसमें शैक्षिक जरूरतों जैसे छात्रवृत्ति, वर्दी, पाठ्यपुस्तकों आदि तक उनकी पहुँच भी शामिल है। इस वेबसाईट को अंग्रेजी व सभी राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों की शासकीय भाषाओं में विकसित किया जाना था। ज.जा.उ.यो. के अंतर्गत निधियों के निर्धारण तथा योजना पर संपूर्ण आंकड़े वेबसाईट पर प्रत्येक वर्ष उपलब्ध कराना था।

लेखापरीक्षा में प्रकट हुआ कि न तो केन्द्र और जनजातीय शैक्षिक प्रबंधन उप-योजना अनुसंधान केंद्र की स्थापना की गई और न ही जैसा परिकल्पित था भारतीय सामाजिक विज्ञान तथा अनुसंधान परिषद (भा.सा.वि.अं.प.) द्वारा ज.जा.शै.प्र.सू.त. का विकास किया गया था। भा.सा.वि.अं.प. द्वारा अपने उत्तर (सितम्बर 2014) में बताया गया कि दिशानिर्देश के पैरा 2 (iv) (एफ) में ज.जा.शै.प्र.सू.त. के विकास में भा.सा.वि.अ.प. की भूमिका का कोई जिक्र नहीं है जबकि मा.सं.वि. मंत्रालय के उच्चतर शिक्षा विभाग द्वारा भा.सा.वि.अं.प. को इन अभियोज्य बिंदुओं पर कार्यवाही रिपोर्ट के निर्देश दिए गए थे।

अतः मंत्रालय, जैसा कि इसके द्वारा नियोजित किया गया था, ज.जा.उ.यो. की निधियों की निगरानी के लिए ढाँचा विकसित करने में असफल रहा। भा.सा.वि.अ.प. के साथ संवाद में कमी थी तथा कोई निगरानी तंत्र उपलब्ध नहीं था (अक्तूबर 2014)।

5.2.4 मा.सं.वि.मं. में निगरानी समितियों द्वारा अपर्याप्त निगरानी

(क) राष्ट्रीय निगरानी समिति

राष्ट्रीय निगरानी समिति के प्रस्ताव के अनुसार, समिति को स्थायी निकाय के रूप में कार्य करना तथा शिक्षा से संबंधित सभी मामलों पर सरकार को सलाह देना साथ ही साथ अ.जा./अ.ज.जा. और विकंलागों की शैक्षिक उन्नति के उद्देश्य

से मंत्रालय द्वारा प्रारम्भ की गई विभिन्न योजनाओं के कार्य की समीक्षा करना था। समिति जितनी बार आवश्यक हो उतनी बार बैठकें कर सकती थी परंतु वर्ष में कम-से-कम एक बार अवश्य अर्थात प्रत्येक वर्ष 27 जून को बैठक होनी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि रा.वि.स. ने 2012-13 और 2013-14 के दौरान बैठक की; परंतु जून 2013 के पश्चात रा.नि.स. द्वारा कोई बैठक नहीं की गई।

(ग) स्थायी समिति

अ.जा./अ.ज.जा. विकलांगों की शिक्षा के लिए रा.नि.स. की स्थायी समिति के संविधान के जुलाई 2012 के आदेश के अनुसार समिति द्वारा रा.नि.स. को शैक्षिक विकास के विषय पर सलाह दी जानी थी और शैक्षिक अवसरों के उद्देश्य से कार्यान्वित योजनाओं की निगरानी करनी थी। स्थायी समिति को तथा जितनी बार आवश्यक हो बैठकें कर सकती थी परंतु वर्ष में कम से कम दो बार अपनी प्रक्रिया को नियत करनी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2013-14 के दौरान जनवरी 2014 माह में केवल एक बैठक की गई थी।

5.2.5 स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय) में समर्पित इकाई का गठन न किया जाना

लेखापरीक्षा ने पाया कि जैसा कि 2010 के दिशा-निर्देशों में निर्धारित था वैसी कोई समर्पित इकाई स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग में गठित नहीं की गई।

विभाग ने बताया (सितम्बर 2014) कि 1981 में टी.डी.पी. कक्ष स्थापित किया गया था तथा तब से स्वास्थ्य सेवा के क्षेत्र में कई परिवर्तन हो चुके थे। उन्होंने बताया कि 2005 में राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (रा.ग्रा.स्वा.मि.) के प्रारंभ के बाद तथा 2013 में इसके राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन (रा.स्वा.मि.) में परिवर्तन से वामपंथ उग्रवाद (वा.उ.) प्रभावित क्षेत्रों में जनजातीय एवं लोगों के संबंध में स्वास्थ्य संबंधी समस्याओं को हल किया गया और इसकी निगरानी और मूल्यांकन रा.स्वा.मि. के ढाँचे/संरचना के तहत किया जाता है। विभाग का उत्तर

यह नहीं दर्शाता कि जनजातियों पर विशेष ध्यान के साथ समर्पित नोडल इकाई द्वारा संचालित की गई ज.जा.उ.यो. की निगरानी किस प्रकार सुनिश्चित की जा रही थी।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि विभाग ने अवधि 2011-12 से 2013-14 के दौरान तीन योजनाओं अर्थात् आधारभूत संरचना अनुरक्षण, राज्य पी.आई.पी. आर.सी.एच. नम्य पूल हेतु प्रतिरक्षण (पल्स पोलियों प्रतिरक्षण), नम्य पूल तथा नम्य पूल मिशन के कार्यान्वयन के लिए जनजातीय उप-योजना शीर्ष '796' के अंतर्गत ₹4395.32 करोड़ जारी किया है लेकिन इनके लिए मंत्रालय द्वारा कोई निगरानी उपाय नहीं किए गए।

5.2.6 आयुष में नोडल समर्पित इकाई की अनुचित कार्यपद्धति

लेखापरीक्षा ने पाया कि आयुष विभाग ने अपने बजट प्रभाग की ज.जा.उ.यो. के लिए नोडल इकाई के रूप में पहचान की थी जो केवल निधियों का निर्धारण मात्र करता था। ज.जा.उ.यो. के अंतर्गत आवंटित निधियों में से किए गए खर्च के क्रियान्वयन और निगरानी के लिए किसी पृथक समर्पित इकाई का गठन नहीं किया गया था।

अपने जवाब में, विभाग ने बताया (अक्तूबर 2014) कि अप्रैल 2014 से ज.जा.उ.यो. के निर्धारण तथा क्रियान्वयन और इसकी निगरानी के लिए भी नोडल इकाई के रूप में बजट प्रभाग की पहचान की गई थी, परंतु ज.जा.उ.यो. निधियों के आवंटन/उपयोग के कार्य की निगरानी के लिए व्यवस्था का गठन प्रक्रियाधीन था।

ख केन्द्रीय स्तर के स्वायत्तशासी निकायें

मा.सं.वि. मंत्रालय, उच्चतर शिक्षा विभाग ने ज.जा.उ.यो. क्रियान्वयन संबंधी दिशानिर्देशों को सभी संबंधित विभागों को जारी किया (अक्तूबर 2013)। इन दिशानिर्देशों में निहित था कि मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन सभी संगठन अपने संबंधित संगठनों/कार्यक्रमों में ज.जा.उ.यो. के कार्यान्वयन के पर्यवेक्षण के लिए एक नोडल इकाई या एक समिति या परियोजना अनुमोदन बोर्ड (प.अ.बो.) को मनोनित करेंगे। ये इकाईयाँ/समितियाँ/प.अ.बो. एक परामर्शक/मंत्रणात्मक प्रक्रिया/विधि के माध्यम से अ.ज.जा. के शैक्षणिक विकास में कमी/त्रुटि का

आकलन करने के पश्चात, सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन से अपने संगठनों/योजनाओं के संबंध में स.स्व.यो. तैयार करेंगी।

निम्नलिखित तालिका मा.सं.वि.मं. तथा आयुष के अंतर्गत केन्द्रीय स्वा.नि. के निष्कर्षों का सार प्रस्तुत करती है:

केन्द्रीय स्वा.नि.	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
वि.अ.आ.	लेखापरीक्षा ने देखा कि नोडल इकाई के गठन (अक्तूबर 2013) के बाद भी, केवल दो बैठकें की गई थी अर्थात् मई 2014 तथा जून 2014 को तथा वि.अ.आ. में ज.जा.उ.यो. के कार्यान्वयन पर मसौदा दिशानिर्देशों को अंतिम रूप दे दिया गया था तथा अनुमोदन हेतु मंत्रालय को अग्रेषित कर दिया गया था (अप्रैल 2014)। मंत्रालय से दिशानिर्देशों का अनुमोदन अभी तक प्रतीक्षित था (अप्रैल 2015)।
अ.भा.त.शि.प.	लेखापरीक्षा ने पाया कि सितम्बर 2014 तक अ.भा.त.शि.प. में ऐसी कोई भी समर्पित इकाई गठित नहीं की गई थी। अत: ऐसी किसी भी निगरानी इकाई के अभाव में ज.जा.उ.यो. का कार्यान्वयन तथा अ.ज.जा. के शैक्षणिक विकास में अन्तर के आकलन की तैयारी जिसे एन.एम.सी. के पास भेजा जाना अनिवार्य था का कार्य प्रारंभ नहीं किया जा सका था।
इं.गा.रा.मु.वि.	इं.गा.रा.मु.वि. ने अक्तूबर 2013 में एक समिति का गठन किया था तथा योजना के कार्यान्वयन के लिए पहली बैठक दिसम्बर 2013 में हुई थी जिसमें यह फैसला किया गया था कि संबंधित प्रभाग/इकाई द्वारा अनुसूचित जनजातियों के विद्यार्थियों के प्रत्यक्ष लाभ के लिए विशिष्ट योजनाओं/कार्यक्रमों की विस्तृत संरचना निर्मित की जाएगी तथा एक बार, सिद्धांतों में, सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदन होने पर, इसके अनुमोदन के लिए उसी रूप में प्रस्तुत किया जाएगा। लेखापरीक्षा ने पाया कि पहली बैठक को छोड़कर आगे अन्य कोई भी बैठक नहीं हुई थी। जैसा कि फैसला लिया गया था, अ.ज.जा. के लाभ के लिए योजनाओं/कार्यक्रमों की विस्तृत संरचना भी प्रसंस्कृत नहीं की गई थी अथवा अनुमोदन हेतु उचित प्राधिकारी के सामने प्रस्तुत की गयी थी। अत: 2011-14 के दौरान मा.सं.वि.मं. द्वारा जनजातियों के लाभ हेतु जारी ₹10.17 करोड़ का ज.जा.उ.यो. निधि पूर्ण रूप से उपयोग तो की गयी थी परंतु जनजातियों के लाभ हेतु बिना कोई योजना बनाए।
सी.सी.आर.ए.एस. सी.सी.आर.यू.एम. /सी.सी.आर.एच.	लेखापरीक्षा ने पाया कि सी.सी.आर.यू.एम., सी.सी.आर.एच एवं सी.सी.आर.ए.एस. में ऐसी कोई समर्पित इकाई का गठन नहीं किया गया था। विभाग (सी.सी.आर.एच., सी.सी.आर.यू.एम. एवं

	सी.सी.आर.ए.एस.) ने अभ्युक्ति को स्वीकार किया और कहा (जुलाई 2015) कि ज.जा.उ.यो. के मामले को देखने के लिए एक नोडल अधिकारी की पहचान कर ली गयी थी।

5.2.7 राज्यों द्वारा ज.जा.उ.यो. निधि की निगरानी

लेखापरीक्षा हेतु चयनित योजनाओं के कार्यान्वयन में शामिल ज.जा.उ.यो. निधि में भारी राशि होने के कारण योजनाओं की निगरानी तथा मूल्यांकन योजना दिशानिर्देशों के अनुसार एक मजबूत और दक्ष निगरानी तंत्र आवश्यक था। यह राज्य स्तर पर राज्य क्रियान्वयन अभिकरणों द्वारा किया जाना था। लेखापरीक्षा के दौरान राज्य स्तर पर भी खराब निगरानी पायी गयी जैसा कि एम.आई.एस. की कमी, किसी भी निगरानी प्रारूप की गैर-उपलब्धता आदि से स्पष्ट था। महत्वपूर्ण बिंदु यह था कि ज.जा.उ.यो. के लिए अलग से निगरानी के लिए कोई संकल्पना नहीं थी। विवरण **अनुबंध 46 (i) में तथा 46 (ii)** में है।

जनजातीय उप योजना के अंतर्गत कार्यक्रमों एवं गतिविधियों के बड़े पैमाने पर विस्तार तथा 28 मंत्रालयों/विभागों से आवश्यक सूचना के प्रवाह की जटिल प्रकृति के कारण, इसकी निगरानी के लिए समग्र रूप से प्रगति को दर्ज करने को एक विशिष्ट कार्यप्रणाली की आवश्यकता है। इस अध्याय में लेखापरीक्षा निष्कर्षों से यह स्पष्ट है कि नोडल इकाईयों ने जो प्रगति तथा संपूर्ण निगरानी को जोड़ने के लिए जो संकल्पना की थी वह अधिकांशत: गैर-क्रियात्मक थी।

अनुशंसाएं

- ❖ प्रत्येक मंत्रालय विभाग के अंतर्गत ज.जा.उ.यो. के गठन, कार्यान्वयन तथा निगरानी के लिए समर्पित नोडल इकाईयों को क्रियात्मक बनाया जाना चाहिए तथा ज.जा.उ.यो. के संपूर्ण निगरानी ढ़ांचे में जनजातीय मामले के मंत्रालय की पर्यवेक्षण भूमिका को मजबूत किया जाना चाहिए।
- ❖ अ.ज.जा. के सामाजिक आर्थिक विकास पर ज.जा.उ.यो. के प्रभाव के निर्धारण का मूल्यांकन अध्ययन का संचालन किया जाना चाहिए तथा ऐसे अध्ययनों के निष्कर्षों का योजना प्रक्रिया हेतु पृष्ठभूमि के रूप में उपयोग किया जाना चाहिए।