

अध्याय-I: विहंगावलोकन एवं लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

1.1 परिचय

संयुक्त राष्ट्र (यूएन) की 25-27 सितंबर 2015 को हुई महासभा के 70^{वें} सत्र में, 'हमारी दुनिया को बदलना: 2030 सतत् विकास कार्यसूची (एजेंडा)' शीर्षकित संकल्प को अपनाया गया जिसमें 17 सतत् विकास लक्ष्य (एसडीजी) तथा 169 संबंधित उद्देश्य शामिल हैं। 2030 कार्यसूची जनवरी 2016 से प्रभाव में आयी तथा सहस्राब्दि विकास लक्ष्यों (एमडीजी) पर आधारित है जिन्हें वर्ष 2000 में अपनाया गया था।

1.2 2030 कार्यसूची की संरचना

2030 कार्यसूची का उद्देश्य सभी जगह गरीबी तथा भुखमरी को समाप्त करना, देशों के भीतर एवं उनके बीच असमानताओं का सामना करना; शांतिप्रिय, न्यायपूर्ण तथा समावेशी समाजों का निर्माण करना; मानवाधिकार का संरक्षण, लैंगिक समानता को बढ़ावा देना और महिलाओं एवं बालिकाओं का सशक्तिकरण; तथा पृथ्वी एवं इसके प्राकृतिक संसाधनों के स्थायी संरक्षण को सुनिश्चित करना है। यह समावेशी एवं सतत् आर्थिक वृद्धि, साझी समृद्धि तथा सभी के लिए उत्कृष्ट कार्य हेतु परिस्थितियों को बनाने का भी प्रयास करता है। 2030 कार्यसूची को चार भागों में संरचित किया गया है:



एसडीजी के कार्यान्वयन हेतु तैयारी

17 लक्ष्य निम्न प्रकार है:



2030 कार्यसूची की मुख्य विशेषताएं तालिका 1.1 में दी गई हैं:







तालिका 1.1: 2030 कार्यसूची-मुख्य विशेषताएं

- सभी तीन आयामों अर्थात् आर्थिक, सामाजिक तथा पर्यावरणीय में वर्तमान एवं भावी पीढ़ियों के लिए एक संतुलित तथा समेकित प्रकार से सतत विकास प्राप्त करने का उद्देश्य रखती है।
- विकास के पांच संघटकों अर्थात् व्यक्तियों, पृथ्वी, समृद्धि, शांति तथा साझेदारी को चिन्हित करते हुए उन पर जोर डालती है तथा दूरतम तक सर्वप्रथम पहुँचते हुए 'किसी को पीछे न छोड़ा जाए' के सिद्धांत पर केन्द्रित है।
- प्रत्येक सरकार अपनी राष्ट्रीय परिस्थितियों पर आधारित अपने राष्ट्रीय उद्देश्यों का निर्धारण तथा वैश्विक उद्देश्यों को राष्ट्रीय योजना प्रक्रियाओं, नीतियों तथा कार्यनीतियों में शामिल कर सकती है।
- यह वर्ष 2020 तक 21 उद्देश्यों, 2025 तक तीन उद्देश्यों तथा 2030 तक शेष उद्देश्यों की प्राप्ति की अभिकल्पना करती है।
- राष्ट्रीय तथा उप-राष्ट्रीय (राज्य) स्तरों पर प्रगति की नियमित समीक्षाओं की अभिकल्पना करती है। राष्ट्रीय स्तर की समीक्षाओं के परिणाम, क्षेत्रीय तथा वैश्विक स्तरों पर समीक्षाओं की नींव बनेंगे।

एसडीजी के कार्यान्वयन हेतु तैयारी

1.3 2030 कार्यसूची हेतु मार्गदर्शन क्षेत्र

राष्ट्रीय संदर्भ में वैश्विक एसडीजी को सुसंगत तथा समेकित रूप में अनुकूलन के लिए सदस्य राज्यों से प्राप्त अनुरोध के प्रत्युत्तर में संयुक्त राष्ट्र विकास समूह (यूएनडीजी) ने '2030 कार्यसूची की मुख्यधारा' शीर्षक वाली एक सन्दर्भ निर्देशिका तैयार की। इस सन्दर्भ निर्देशिका में चिन्हित किए गए क्षेत्र निम्नानुसार हैं:

<p>सरकारी कर्मचारियों तथा अन्य यानी सिविल सोसाईटी, आम जनता, संस्थानों आदि, के प्रति जागरूकता एवं आईइसी (सूचना, शिक्षा तथा संचार) गतिविधियां हेतु योजना, अनुदेश एवं कार्रवाई।</p> <p>जागरूकता बढ़ाना</p> 	<p>हितधारकों तथा उनकी भूमिकाओं की पहचान, कार्यशालाएं/परामर्शों तथा विभिन्न हितधारकों के बीच समन्वय।</p> <p>बहु-हितधारक दृष्टिकोण</p> 	<p>राष्ट्रीय/राज्य स्तरों के संदर्भ में 2030 कार्यसूची का अनुकूलन, मौजूदा योजनाओं/कार्यक्रमों की समीक्षा करना तथा उनका लक्ष्यों/उद्देश्यों के साथ प्रतिचित्रण/संरेखण करना।</p> <p>योजनाओं की समीक्षा करना तथा एसडीजी का अनुकूलन</p> 
<p>सभी हितधारकों की भागीदारी, विभिन्न लक्ष्यों/उद्देश्यों के बीच एकीकरण तथा अंतर संबंध, परस्पर विरोधी नीति प्राथमिकताओं का प्रबंधन।</p> <p>समस्तरीय तथा ऊर्ध्वधर नीतिगत सामंजस्य</p> 	<p>बजटों एवं वित्तपोषणों को लक्ष्यों/उद्देश्यों से जोड़ना, वित्तीय आवश्यकता एवं संसाधनों की पहचान, वित्तीय संसाधनों को प्राप्त करने के लिए किए गए प्रयास।</p> <p>भविष्य के लिए वित्तपोषण एवं बजट</p> 	<p>एसडीजी की कार्यान्वयन प्रक्रिया की अनुवीक्षण तथा रिपोर्ट करने हेतु क्रियाविधि।</p> <p>अनुवीक्षण, रिपोर्ट करना तथा जवाबदेही</p> 

1.4 भारत में 2030 कार्यसूची का कार्यान्वयन फ्रेमवर्क

भारत सरकार ने नीति आयोग¹ (सितम्बर 2015) को 2030 कार्यसूची के कार्यान्वयन के समन्वय एवं देखरेख का उत्तरदायित्व सौंपा है। नीति आयोग को विशेष रूप से

¹ राष्ट्रीय भारत परिवर्तन संस्था (नीति आयोग), दिशात्मक तथा नीति, दोनों निविष्टियों को उपलब्ध कराते हुए भारत सरकार का मुख्य नीतिगत 'विचार मन्च' है।

एसडीजी के कार्यान्वयन हेतु तैयारी

राष्ट्रीय उद्देश्यों की चिन्हित कर उन्हें भारत में एसडीजी के कार्यान्वयन हेतु संबंधित मंत्रालयों/विभागों को सौंपने का कार्य प्रदान किया गया था। इसके अतिरिक्त, इसे सामाजिक लक्ष्यों तथा एसडीजी को ध्यान में रखते हुए “राष्ट्रीय विकास कार्यसूची” के हिस्से के रूप में 15 वर्षों की एक दीर्घकालिक परिदृष्टि, सात-वर्षीय कार्यनीति दस्तावेज तथा लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु एक तीन-वर्षीय एक्शन एजेंडा तैयार करने का कार्य (मई 2016) सौंपा गया है।



स्रोत: नीति आयोग।

नीति आयोग ने राज्य सरकारों को लक्ष्यों एवं उद्देश्यों का प्रतिचित्रण प्रारम्भ करने का सुझाव दिया एवं देश के लिए विज्ञान दस्तावेज तैयार करने हेतु निविष्टि (इनपुट) मांगें। तत्पश्चात् राज्यों से एसडीजी हेतु बजटिंग प्रारम्भ करने तथा क्षमता निर्माण गतिविधियों को व्यवस्थित करने को कहा गया था। सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय (एमओएसपीआई) को एसडीजी के अनुवीक्षण हेतु सभी केन्द्रीय मंत्रालयों के परामर्श से एक राष्ट्रीय संकेतक फ्रेमवर्क (एनआईएफ) तैयार करने का कार्य सौंपा गया है (सितम्बर 2015)। राष्ट्रीय संदर्भ में एसडीजी को मुख्यधारण के लिए सरकार द्वारा की गई मुख्य पहलें **तालिका 1.2** में दी गई हैं।

एसडीजी के कार्यान्वयन हेतु तैयारी

तालिका 1.2: एसडीजी की तैयारी - मुख्य पहलें

सरकार की वचनबद्धता	<ul style="list-style-type: none"> कैबिनेट को 2030 कार्यसूची के संबंध में सूचना दी गई (सितम्बर 2015)। प्रधान मंत्री ने न्यूयार्क में सतत् विकास शिखर सम्मेलन (25 सितंबर 2015) के दौरान 2030 कार्यसूची तथा एसडीजी के प्रति भारत की वचनबद्धता की पुष्टि की।
संस्थागत फ्रेमवर्क	<ul style="list-style-type: none"> नीति आयोग को एसडीजी के कार्यान्वयन का समन्वय तथा देखरेख करने का कार्य सौंपा गया। सांख्यिकी मंत्रालय (एमओएसपीआई) राष्ट्रीय संकेतक फ्रेमवर्क तैयार करने के लिए उत्तरदायी है। राज्य/संघ राज्य क्षेत्र (यूटी) मुख्यधारण गतिविधियों में शामिल थे। नीति आयोग ने केंद्रीय मंत्रालयों, राज्य सरकारों तथा संस्थानों से सदस्य के रूप में लिए गए हितधारकों के साथ एक कार्य बल (अगस्त 2017) का गठन किया।
विकास कार्यसूची के साथ एसडीजी का क्रमवेशन	<ul style="list-style-type: none"> नीति आयोग ने मंत्रालयों, केंद्रीय योजनाओं, संबंधित अंतःक्षेपों के साथ सभी 17 लक्ष्यों तथा 169 उद्देश्यों के प्रतिचित्रण की प्रक्रिया प्रारंभ की। नीति आयोग ने 2017-20 की अवधि को शामिल करते हुए एक 'तीन वर्षीय एक्शन एजेंडा' तथा 2022-23 तक की अवधि को शामिल करते हुए 'अभिनव भारत @75 हेतु कार्यनीति' तैयार की। राज्य अपने विज्ञान एवं कार्यनीति दस्तावेजों की तैयारी तथा लक्ष्यों/उद्देश्यों के प्रतिचित्रण के विभिन्न चरणों पर हैं।
जागरूकता बढ़ाना तथा हितधारकों की भागीदारी	<ul style="list-style-type: none"> क्षेत्रीय, राष्ट्रीय तथा राज्य स्तरों पर विचारों/अनुभवों के आदान-प्रदान तथा हितधारकों में एसडीजी पर जागरूकता बढ़ाने हेतु कार्यशालाओं/परामर्शों का आयोजन। भारतीय संसद ने सांसदों को एसडीजी से संबंधित अंतर्दृष्टि प्रदान करने हेतु एक 'अध्यक्षीय शोध पहल'² प्रारंभ की।

² जुलाई 2015 में आरंभ की गई अध्यक्षीय शोध पहल (एसआरआई), सांसदों को विधि-निर्माण, संसदीय बहसों, शासन के निरीक्षण में एक प्रभावी भूमिका अदा करने तथा राष्ट्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय महत्व के सदैव बढ़ते, सदा-सर्वदा जटिल मामलों पर प्रतिक्रिया करने हेतु सहायता प्रदान करता है।

एसडीजी के कार्यान्वयन हेतु तैयारी

नीतिगत सामंजस्य	<ul style="list-style-type: none"> समस्तरीय तथा ऊर्ध्वाधर अभिसरण, दोनों के लिए संस्थागत व्यवस्था मौजूद हैं।
संसाधनों का संग्रहण	<ul style="list-style-type: none"> भारत सरकार घरेलू संसाधन संग्रहण को इष्टतम करने के लिए एक राष्ट्रव्यापी वस्तु एवं सेवा कर सुधार को कार्यान्वित कर रही है। पूर्वानुमेय एवं सतत् बजट तैयारी को सुनिश्चित करने के लिए राजकोषीय उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन कार्यान्वित किया जा रहा है। व्यय सुधार लागू किए गए।
अनुवीक्षण तथा रिपोर्टिंग	<ul style="list-style-type: none"> स्वैच्छिक राष्ट्रीय समीक्षा³ (वीएनआर) रिपोर्ट यूएन में प्रस्तुत की गई (जुलाई 2017)। एसडीजी के कार्यान्वयन के अनुवीक्षण हेतु राष्ट्रीय संकेतक फ्रेमवर्क (एनआईएफ) तथा बेसलाइन डाटा क्रमशः नवम्बर 2018 एवं मार्च 2019 में प्रकाशित किया गया। एनआईएफ की आवधिक समीक्षा तथा सुधार हेतु उच्च-स्तरीय संचालन समिति का गठन किया गया (जनवरी 2019)। राष्ट्रीय एवं उप-राष्ट्रीय स्तर पर एसडीजी की प्रगति के अनुवीक्षण हेतु डैशबोर्ड सहित 62 प्राथमिक संकेतकों पर आधारित एक 'एसडीजी भारत सूचकांक: बेसलाइन रिपोर्ट 2018' जारी किया गया (दिसम्बर 2018)।

1.5 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

2030 कार्यसूची/एसडीजी देश की कई समस्याओं को सम्बोधित करते हुए एवं सतत् विकास सुनिश्चित करने के लिए महत्वकांक्षी एवं दीर्घकालिक कार्य योजना का गठन करता है। इस लेखापरीक्षा का उद्देश्य एसडीजी के कार्यान्वयन हेतु सरकार की तैयारी के मूल्यांकन को प्रस्तुत करना एवं विभिन्न स्तरों पर तैयारी को बढ़ाने हेतु उपयुक्त सिफारिशों द्वारा अनुवर्ती एवं समीक्षा प्रक्रियाओं में योगदान देना था।

³ 2030 कार्यसूची सदस्य राज्यों को स्वैच्छिक समीक्षाएं करने तथा यूएन में उच्च स्तरीय राजनीतिक मंच (एचएलपीएफ) बैठकों के दौरान उन्हें प्रस्तुत करने का प्रावधान करता है।

1.5.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य तथा क्षेत्र

यह लेखापरीक्षा, '2030 कार्यसूची के कार्यान्वयन हेतु सरकार की तैयारी' को सुनिश्चित करने के मुख्य उद्देश्य से की गई थी। लेखापरीक्षा के विशिष्ट उद्देश्य निम्नानुसार हैं:

- किस सीमा तक सरकार ने 2030 कार्यसूची को अपने राष्ट्रीय संदर्भ में अनुकूलित किया है;
- किस सीमा तक सरकार ने 2030 कार्यसूची को लागू करने के लिए संसाधनों एवं क्षमताओं को पहचाना एवं जुटाव किया है;
- एसडीजी के अन्तर्गत उद्देश्यों हेतु संसाधनों के आवंटन की जांच की प्रक्रियाओं की मजबूती और यथार्थता का आकलन करना;
- किस सीमा तक सरकार ने 2030 कार्यसूची के कार्यान्वयन की दिशा में प्रगति के अनुवीक्षण, अनुवर्तन, समीक्षा और रिपोर्ट करने के लिए तंत्र स्थापित किया है।

लेखापरीक्षा जांच के दौरान शामिल संस्थानों में नीति आयोग, सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय (एमओएसपीआई), स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय (एमओएच एण्ड एफडब्ल्यू) तथा भारत सरकार के 14 अन्य मंत्रालय⁴ शामिल थे। 17 लक्ष्यों में से 'लक्ष्य 3 उत्तम स्वास्थ्य और खुशहाली' के कार्यान्वयन के संबंध में तैयारी को विस्तृत जांच हेतु चुना गया था। राज्यों में एसडीजी के कार्यान्वयन हेतु तैयारी गतिविधियों का निर्धारण करने के लिए सात राज्यों (असम, छत्तीसगढ़, हरियाणा, केरल, महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल) का 2015-16 के लिए स्वास्थ्य सूचकांक के श्रेणीक्रम⁵ के आधार पर चयन किया गया था।

⁴ आयुष, वाणिज्य एवं उद्योग, पेयजल और स्वच्छता, पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन, विदेश, वित्त, खाद्य प्रसंस्करण उद्योग, गृह, आवासन और शहरी कार्य, सूचना एवं प्रसारण, पंचायती राज, सड़क परिवहन और राजमार्ग, जनजातीय कार्य, महिला एवं बाल विकास।

⁵ उच्च श्रेणीक्रम (केरल), मध्यम श्रेणीक्रम (हरियाणा एवं महाराष्ट्र) और निम्न श्रेणीक्रम (असम, छत्तीसगढ़, उत्तर प्रदेश एवं पश्चिम बंगाल)।

1.5.2 लेखापरीक्षा मानदंड का स्रोत

लेखापरीक्षा मानदंड का स्रोत सतत् विकास हेतु 2030 कार्यसूची; यूएन देशीय टीमों के लिए संदर्भ दिशा-निर्देश संयुक्त राष्ट्र विकास समूह द्वारा जारी 'सतत् विकास हेतु 2030 कार्यसूची का मुख्यधारण' तथा एसडीजी के कार्यान्वयन के लिए तैयारी के संबंध में केन्द्र/राज्य सरकारों द्वारा जारी किए गए अनुदेश/आदेश/परिपत्र/नीति दस्तावेज थे।

1.5.3 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

नीति आयोग, सांख्यिकी मंत्रालय (एमओएसपीआई) तथा स्वास्थ्य मंत्रालय (एमओएच एण्ड एफडब्ल्यू) के साथ एक प्रवेश सम्मेलन (5 जनवरी 2018) हुआ था जिसमें लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली, कार्य क्षेत्र, उद्देश्यों और मानदंडों पर चर्चा की गई थी। इस लेखापरीक्षा दृष्टिकोण की सूचना को केन्द्रीय मंत्रालयों (जनवरी 2018) तथा चयनित राज्यों के साथ भी साझा किया गया था। अधिकारियों के साथ की गई चर्चा, लेखापरीक्षा प्रश्नावली के उत्तर, अभिलेखों की जांच, रिपोर्टों की समीक्षा तथा अन्य सामग्री के आधार पर एक प्रारूप प्रतिवेदन तैयार किया गया था और नीति आयोग तथा संबंधित मंत्रालयों (जून 2018) को जारी किया गया था। एक समापन सम्मेलन (27 जुलाई 2018) आयोजित किया गया जिसमें प्रारूप लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। इसी तरह समापन सम्मेलन चयनित राज्यों में भी आयोजित किए गए थे। अतिरिक्त सामग्री/निविष्टि और जवाबों पर विचार करने के पश्चात, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का संशोधित प्रारूप नीति आयोग एवं संबंधित मंत्रालयों (सितम्बर 2018) को टिप्पणियाँ हेतु जारी किया गया था। इसके अतिरिक्त, तैयारी से संबंधित, नवीनतम विकासों को भी संभावित सीमा तक शामिल किया गया है।

1.6 नीति आयोग द्वारा सूचित लेखापरीक्षा के बाद हुए विकास

मई 2019 में नीति आयोग के साथ एक बैठक की गई जिसमें सूचित किया गया कि नीति आयोग ने "सहकारी एवं प्रतिस्पर्द्धात्मक संघवाद की भावना से कार्य करते हुए" एसडीजी के कार्यान्वयन एवं एसडीजी के प्रति निष्पादन के निर्धारण हेतु विभिन्न विशिष्ट कार्यों को किया था। इसमें शामिल हैं:

एसडीजी के कार्यान्वयन हेतु तैयारी

- क) 27 राज्यों के 112 पिछड़े जिलों में 'आकांक्षी जिला कार्यक्रम' का शुभारंभ, जो "समावेशी विकास को सुनिश्चित करने हेतु भारत के पिछड़े जिलों में एसडीजी में सुधार के मूल सिद्धान्त" पर आधारित है। इसमें स्वास्थ्य एवं पोषण, शिक्षा, वित्तीय समावेशन, कृषि एवं जल प्रबंधन तथा कौशल विकास जैसे विषय शामिल हैं।
- ख) समग्र जल प्रबंधन सूचकांक, स्वास्थ्य आउटकम सूचकांक एवं स्कूल शिक्षा गुणवत्ता सूचकांक जैसे सूचकांकों का विकास।
- ग) एसडीजी भारत सूचकांक 2018 राज्यों एवं संघ राज्य क्षेत्र के स्तर पर एसडीजी उद्देश्यों पर निष्पादन के निर्धारण हेतु विकसित किया गया है।

1.7 अभिस्वीकृति

लेखापरीक्षा के संचालन के दौरान, केन्द्रीय स्तर पर नीति आयोग, मंत्रालयों एवं विभागों तथा चयनित राज्यों द्वारा किए गए सहयोग एवं सहायता का लेखापरीक्षा आभार प्रकट करती है।