

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

08 जनवरी 2019

2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 22 - संघ सरकार 'त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम: संघ सरकार, जल संसाधन, नदी विकास और गंगा संरक्षण मंत्रालय संसद में प्रस्तुत

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन 2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 22 - 'त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम: संघ सरकार, जल संसाधन, नदी विकास और गंगा संरक्षण मंत्रालय संसद के दोनों सदनों में आज प्रस्तुत किया गया।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की इस रिपोर्ट में 2008-17 की अवधि के लिए त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम के निष्पादन लेखापरीक्षा की टिप्पणियां शामिल हैं; जहां भी आवश्यक थी, 2016-17 के बाद की अवधि से संबंधित मामलों को भी शामिल किया गया है।

त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (ए.आई.बी.पी.) को 1996-97 में केंद्रीय सहायता (सी.ए) कार्यक्रम के रूप में उन विशाल परियोजनाओं के कार्यान्वयन में तीव्रता लाने के लिए आरंभ किया गया था जो राज्यों की संसाधन क्षमता से परे थीं एवं अन्य सिंचाई परियोजनाओं को पूरा करने हेतु जो अग्रिम अवस्था में थीं परन्तु राज्य सरकार द्वारा सामना की जा रही संसाधनों की कमी के कारण विलंबित थीं। प्रारंभ में, ए.आई.बी.पी. का प्राथमिक लक्ष्य मुख्य एवं मध्यम सिंचाई (एम.एम.आई.) परियोजनाओं को तेजी से पूर्ण करना था। ओडिशा के के.बी.के. जिलों के सूखा प्रभावित क्षेत्र व विशेष दर्जा प्राप्त राज्यों (एस.सी.एस.) की लघु सिंचाई (एम.आई.) योजनाओं; विस्तार, नवीनीकरण, आधुनिकीकरण (ई.आर.एम.) परियोजनाओं तथा गैर-एस.सी.एस. के विशेष क्षेत्रों¹ (एस.ए.) की एम.आई. योजनाओं को सम्मिलित करने के लिए पिछले कई वर्षों के दौरान ए.आई.बी.पी. का क्षेत्र धीरे-धीरे विस्तारित किया गया था। जल संसाधन, नदी विकास एवं गंगा संरक्षण मंत्रालय (एम.ओ.डब्ल्यू.आर., आर.डी. एवं जी.आर./मंत्रालय) कार्यान्वयन हेतु नीति

¹ विशेष क्षेत्र सूखा प्रवृत्त क्षेत्रों, जनजातीय क्षेत्रों, मरूस्थलों, बाढ़ प्रवृत्त क्षेत्रों को इंगित करता है।

दिशानिर्देशों को तैयार करने के लिए उत्तरदायी है जबकि राज्य सरकारें मुख्यतः सिंचाई परियोजनाओं एवं योजनाओं की योजना तथा कार्यान्वयन से संबंधित हैं।

2008-17 की अवधि को कवर करने वाली ए.आई.बी.पी. का निष्पादन लेखा परीक्षा उनके शीघ्र पूर्ण होने के लिए किए गए परियोजनाओं की प्रगति की जांच के लिए किया गया। योजना के मुख्य तथ्य एवं मुख्य निष्कर्ष निम्नलिखित हैं:

	मुख्य एवं मध्यम सिंचाई (एम.एम.आई.) परियोजनाएं	लघु सिंचाई (एम.आई.) योजनाएं
मुख्य तथ्य		
2008-17 के दौरान कार्यान्वयन के अधीन परियोजनाओं की संख्या	201	11,291
2008-17 के दौरान पूर्ण की गई परियोजनाओं की संख्या	62	8,014
31 मार्च 2017 को चालू परियोजनाओं की संख्या	139	3,277
2008-17 के दौरान (राष्ट्रीय परियोजनाओं को छोड़कर) की गई परियोजनाओं की कुल संस्वीकृत लागत	₹ 2,22,799.98 करोड़	₹ 16,800.78 करोड़
2008-17 के दौरान ए.आई.बी.पी. परियोजनाओं (राष्ट्रीय परियोजनाओं को छोड़कर) को दी गई केन्द्रीय सहायता	₹ 28,334 करोड़	₹ 12,809 करोड़
नमूना में ली गई परियोजनाओं/योजनाओं की संख्या	118 (कुल एम.एम.आई. परियोजनाओं का 59 प्रतिशत)	335 (कुल एम.आई. योजनाओं का तीन प्रतिशत)
नमूना में ली गई परियोजनाओं/योजनाओं की संस्वीकृत लागत	₹ 1,80,145.79 करोड़	₹ 1,680.55 करोड़
नमूना में ली गई परियोजनाओं/योजनाओं पर व्यय	₹ 62,801 करोड़	₹ 1,591.71 करोड़
नमूना में ली गई पूर्ण परियोजनाओं/ योजनाओं की संख्या	30	213
नमूना में ली गई परियोजनाओं/योजनाओं को दी गई केन्द्रीय सहायता	₹ 19,184 करोड़	उपलब्ध नहीं ²
नमूना में ली गई परियोजनाओं/योजनाओं हेतु	85.41 लाख हेक्टेयर	1.50 लाख हेक्टेयर

² एम.आई. योजनाओं के पूरे समूह के लिए केन्द्रीय सहायता जारी किया जाता है।

सिंचाई क्षमता के निर्माण का लक्ष्य		
नमूना एम.एम.आई. परियोजनाओं/एम.आई. योजनाओं के मुख्य निष्कर्ष		
समय लंघन वाली परियोजनाओं/ योजनाओं की संख्या (पूर्ण एवं चालू परियोजनाओं/ योजनाओं में)	105	153
समय लंघन (पूर्ण एवं चालू परियोजनाओं/ योजनाओं में) की सीमा	18 वर्ष तक	12 वर्ष तक
लागत लंघन की सीमा	₹ 1,20,772.05 करोड़	₹ 61.61 करोड़
बनाई गई सिंचाई क्षमता	58.38 लाख हेक्टेयर (68 प्रतिशत)	0.58 लाख हेक्टेयर (39 प्रतिशत)
उपयोग की गई सिंचाई क्षमता	38.05 लाख हेक्टेयर (65 प्रतिशत)	0.33 लाख हेक्टेयर (72 प्रतिशत)
उपयोगिता प्रमाण पत्रों का जमा नहीं किया जाना	₹ 1,455.71 करोड़ (जारी किए गए सी.ए. का 32 प्रतिशत)	₹ 731.69 करोड़ (जारी किए गए सी.ए. का 52 प्रतिशत)
परियोजनाओं/ योजनाओं का ए.आई.बी.पी. के अधीन अनियमित समावेश	30	41
निधियों का विपथन	₹ 1,572.31 करोड़	₹ 6.24 करोड़
राजस्व की कम प्राप्ति/हानि	₹ 1,251.20 करोड़	₹ 0.19 करोड़
काल्पनिक एवं छलपूर्ण व्यय	₹ 4.54 करोड़	₹ 3.04 करोड़
घटिया कार्य प्रबंधन के कारण वित्तीय निहितार्थ	₹ 1,572.63 करोड़	₹ 68.54 करोड़

ए.आई.बी.पी. की निष्पादन लेखापरीक्षा ने कार्यक्रम की योजना, कार्यान्वयन तथा निगरानी में कई कमियों को प्रकट किया। कार्यक्रम दिशानिर्देशों के विरुद्ध ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत परियोजनाएं एवं योजनाएं सम्मिलित की गईं, जिससे ₹ 3,718.71 करोड़ अनियमित रूप से जारी किया गया। विस्तृत परियोजना रिपोर्टों (डी.पी.आर.) को तैयार करने तथा उनके प्रसंस्करण में अपर्याप्त सर्वेक्षण, जल उपलब्धता, सिंचाई क्षमता (आई.पी.) व कमांड क्षेत्र का त्रुटिपूर्ण आकलन, गतिविधिवार निर्माण योजनाओं का अभाव, इत्यादि तथा परियोजनाओं की लाभ-लागत अनुपात की गलत गणना जैसी कमियों के कारण कार्य के आरंभ के पश्चात अभिकल्पना व कार्यक्षेत्र में परिवर्तन व लागत आकलन में संशोधन हुए, जिसने परियोजनाओं के कार्यान्वयन कार्यक्रम को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया।

ए.आई.बी.पी. का वित्तीय प्रबंधन अक्षम था क्योंकि निधियों को जारी नहीं करने/कम जारी करने, विभिन्न स्तरों पर निधियों को जारी करने में विलंब, वित्त वर्ष के अंत में जारी करने तथा बाद में जारी की जाने वाली निधियों में अव्ययित शेष के असमायोजन जैसे मामले थे। ₹ 2,187.40 करोड़ की राशि की निधियों हेतु उपयोगिता प्रमाण पत्र, जो राज्य एजेन्सियों द्वारा प्राप्त कुल सी.ए. का 37 प्रतिशत था, मंत्रालय को समय पर प्रस्तुत नहीं किया गया था। अन्य वित्तीय अनियमितताएं जैसे ₹ 1,578.55 करोड़ की निधियों का विपथन, ₹ 1,112.56 करोड़ की राशि को रोके रखना तथा ₹ 7.58 करोड़ की राशि का कल्पित एवं कपटपूर्ण व्यय भी पायी गई थीं। ₹ 1,251.39 करोड़ के राजस्व की कम/गैर-प्राप्ति के उदाहरण भी दृष्टांत थे।

ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत परियोजनाओं का कार्यान्वयन मन्द था, जिसमें परियोजनाओं के पूर्ण होने में एक से 18 वर्षों का विलम्ब हुआ। नमूना में ली गई 118 एम.एम.आई. परियोजनाओं तथा 335 एम.आई. योजनाओं में से केवल 30 एम.एम.आई. परियोजनाएं तथा 213 एम.आई. योजनाएं ही मार्च 2017 तक पूर्ण हुई थीं। भूमि अधिग्रहण में कमी, अग्रिम रूप से सांविधिक मंजूरी प्राप्त करने में असमर्थता, कार्य की अभिकल्पना एवं विस्तार में परिवर्तन आदि विलंब के लिए उत्तरदायी रहे। परियोजनाओं के कार्यान्वयन में विलंब सहित अकुशल कार्य प्रबंधन से परियोजनाओं की लागत में वृद्धि हुई। 84 एम.एम.आई. परियोजनाओं, जिसमें 16 पूर्ण व 68 चालू परियोजनाएं शामिल थीं, की कुल लागत वृद्धि ₹ 1,20,772.05 करोड़ थी जो मूल लागत का 295 प्रतिशत थी। सिंचाई क्षमता (आई.पी.) निर्माण के संबंध में परिकल्पित लाभों की प्राप्ति में, एम.एम.आई. परियोजनाओं में 68 प्रतिशत तथा एम.आई. योजनाओं में 39 प्रतिशत तक की कमी रही। एम.एम.आई. परियोजनाओं तथा एम.आई. योजनाओं के लिए निर्मित आई.पी. का उपयोग क्रमशः 65 प्रतिशत एवं 72 प्रतिशत था।

कार्य प्रबंधन में कार्य को देने में विलंब, कार्य का विभाजन, परियोजना कार्यान्वयन की त्रुटिपूर्ण चरण, अवमानक कार्य का निष्पादन, ठेकेदारों को अनुचित लाभ, आदि जैसी कमियाँ थीं। अनियमित/अपव्ययी/परिहार्य/अतिरिक्त व्यय पर ₹ 1,337.81 करोड़ तथा ठेकेदार को दिए गए अनुचित लाभ पर ₹ 303.36 करोड़ तक के अतिरिक्त वित्तीय निहितार्थ को लेखापरीक्षा में पाया गया।

केन्द्रीय तथा राज्य एजेन्सियों द्वारा की गई निगरानी कमजोर थी। सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा किए गए निगरानी दौरों की संख्या में कमियाँ थी तथा सभी मूल्यांकित परियोजनाओं की रिपोर्ट तैयार नहीं

की गई थी। इसके अतिरिक्त, सी.डब्ल्यू.सी. रिपोर्ट में दर्शाए गए मुद्दों का अनुपालन भी लंबित था। सभी राज्यों में राज्य स्तरीय निगरानी कमेटी नहीं बनाई गई थी। राष्ट्रीय सुदूर संवेदन केन्द्र, हैदराबाद (एन.आर.एस.सी.) द्वारा सुदूर संवेदन प्रौद्योगिकी के माध्यम से की गई निगरानी इमेजरी की कम दृश्यता (रिजोल्यूशन) तथा मंत्रालय द्वारा बताई गई अन्य सीमाओं के कारण बहुत सीमित थी। एन.आर.एस.सी. द्वारा दर्शायी गई आई.पी. में अंतर तथा एन.आर.एस.सी. व मंत्रालय द्वारा दर्शाए गए आई.पी. डाटा में भिन्नता थी। जल उपयोगकर्ता संघों के माध्यम से सहभागिता पर आधारित सिंचाई प्रबंधन सीमित संख्या, स्थिति तथा उनके नियंत्रण में संसाधनों के कारण गंभीर सीमाओं से ग्रस्त था, जो परियोजनाओं के संचालन एवं निगरानी को प्रभावित कर रहा था।