प्रेस विज्ञप्ति

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

09 अगस्त, 2023

सीएजी की निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट स्वदेश दर्शन योजना संसद में प्रस्तुत

'स्वदेश दर्शन योजना' पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की 2023 की निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट संख्या 17 आज संसद में प्रस्तुत की गई।

जनवरी 2015 में ₹500 करोड़ के प्रारंभिक परिव्यय के साथ शुरू की गई स्वदेश दर्शन योजना देश में पर्यटन अवसंरचना के विकास के लिए पर्यटन मंत्रालय की एक केंद्रीय क्षेत्र की प्रमुख योजना है। मंत्रालय ने इस योजना के अंतर्गत विकास के लिए 15 पर्यटक परिपथों की पहचान की, जिनमें हिमालयी परिपथ, उत्तर पूर्व परिपथ, कृष्णा परिपथ, बौद्ध परिपथ, तटीय परिपथ, मरुस्थलीय परिपथ, जनजातीय परिपथ, पर्यावरणीय परिपथ, वन्यजीव परिपथ, ग्रामीण परिपथ, आध्यात्मिक परिपथ, रामायण परिपथ, विरासत परिपथ, तीर्थंकर परिपथ और सूफी परिपथ शामिल हैं। । मंत्रालय ने 2014-15 से 2018-19 की अवधि के दौरान ₹5,455.69 करोड़ की स्वीकृत लागत पर कुल 76 परियोजनाओं (15 परिपथों) को स्वीकृति दी।

जनवरी 2015 में योजना की शुरुआत से लेकर मार्च 2022 तक की अवधि को सम्मिलित करते हुए निष्पादन लेखापरीक्षा यह आश्वासन प्राप्त करने के लिए आयोजित की गई थी कि योजना के डिजाइन और उद्देश्यों के अनुसार पर्यटक परिपथों की पहचान की गई थी, उन्हें प्राथमिकता दी गई थी और योजना बनाई गई थी; पर्यटक परिपथों में पहचानी गई परियोजनाओं को कुशल, प्रभावी और समन्वित तरीके से क्रियान्वित किया गया था और योजना की उचित निगरानी और प्रभाव आकलन किया गया था। निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान विस्तृत जांच के लिए कुल 76 परियोजनाओं (15 परिपथों) में से 13 राज्यों से 14 परियोजनाओं (10 पर्यटक परिपथों से संबंधित) का एक नमूना चुना गया था।

मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

योजना का निरूपण

मंत्रालय ने योजना आयोग/वित्त मंत्रालय की आपत्ति के बावजूद योजना शुरू की और परस्पर व्यापी उद्देश्यों वाली योजनाओं को विलय करने वाली एक अम्ब्रेला योजना तैयार करने के लिए स्थायी वित्त समिति की सिफारिश पर कार्रवाई नहीं की। परिणामस्वरूप, मंत्रालय द्वारा कार्यान्वित विभिन्न योजनाओं के कार्यक्षेत्र में पुनरावृत्ति हुई। इनमें से अधिकांश योजनाएं 2021-22 में

अभी भी चल रही थीं। इस प्रकार, योजनाओं के प्रसार को रोकने और युक्तिकरण का सरकार का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ था।

(पैरा 2.1)

₹500 करोड़ के प्रारंभिक परिव्यय के साथ योजना शुरू करने के बाद, मंत्रालय ने परियोजनाओं को स्वीकृति देना जारी रखा और स्वीकृत राशि 2016-17 तक ₹4,000 करोड़ से अधिक हो गई थी। मंत्रालय ने कैबिनेट की स्वीकृति प्राप्त किए बिना निधि स्वीकृत की, जो ₹1,000 करोड़ से अधिक की लागत वाली परियोजनाओं को स्वीकृत करने के लिए आवश्यक थी।

(पैरा 2.3)

मंत्रालय की ओर से उचित योजना का अभाव था क्योंकि इसने योजना शुरू करने से पहले राष्ट्रीय या राज्य स्तरीय योजना की तैयारी सुनिश्चित नहीं की थी। योजना की शुरूआत के बाद भी, इसने 15 में से 14 पर्यटक परिपथों/विषयों के लिए विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजना (डीपीपी) तैयार करना सुनिश्चित नहीं किया, जो परियोजनाओं के चयन और विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने का आधार बनने वाले थे। इस प्रकार, योजना को लागू करने के लिए मंत्रालय के पास कोई दीर्घकालिक दृष्टि/नीति नहीं थी। इसके अलावा, योजना के तौर-तरीकों में लगातार बदलाव किए गए और अगस्त 2020 तक कुल 15 संशोधन किए गए, जिससे राज्य सरकारों/कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा प्रभावी कार्यान्वयन प्रभावित हुआ।

(पैरा 2.4 और 2.5)

मंत्रालय ने ग्रामीण परिपथ के विकास पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया। 31 मार्च 2022 तक, ग्रामीण परिपथ के अंतर्गत किया गया कुल व्यय केवल ₹30.84 करोड़ था, जो योजना के अंतर्गत किए गए कुल व्यय का केवल 0.73 प्रतिशत था।

(पैरा 2.6)

मंत्रालय ने परियोजनाओं की पहचान में सक्रिय भूमिका नहीं निभाई और परियोजनाओं की पहचान और विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने के लिए राज्य सरकारों पर निर्भर रहा। हालांकि, कई परियोजना प्रस्ताव राज्य सरकारों द्वारा बिना किसी उचित पहचान मानदंड या प्राथमिकता के प्रस्तुत किए गए थे। ऐसे उदाहरण देखे गए जहाँ परियोजनाएँ पर्यटक परिपथ के मानदंडों को पूरा नहीं करती थीं।

(पैरा 2.7 और 2.8)

योजना के कार्यान्वयन के लिए बड़ी संख्या में स्थलों और घटकों को चुना गया था। बड़ी संख्या में घटकों को छोड़ने के बावजूद योजना के अंतर्गत स्वीकृत 76 परियोजनाओं के अंतर्गत 243 जिलों में 910 स्थल और 6,898 घटक थे। परिणामस्वरूप, मंत्रालय/राज्य सरकारें सभी स्थलों

पर पर्याप्त ध्यान नहीं दे सकीं, जिसके परिणामस्वरूप समय पर स्वीकृति प्राप्त करने और कार्यों को सौंपने में देरी, पर्याप्त निगरानी व स्थल निरीक्षण की कमी और घटकों को बदलने/छोड़ने आदि में देरी हुई ।

(पैरा 2.9)

मंत्रालय ने परियोजनाओं के मूल्यांकन और अनुमोदन के लिए एक औपचारिक तंत्र विकसित नहीं किया। जबकि परियोजनाओं को पूरा करने के लिए राज्य सरकारों/केंद्र शासित प्रदेशों को 18 महीने से 36 महीने का समय दिया गया था, मंत्रालय ने स्वयं परियोजना प्रस्तावों को कुछ मामलों में बिना किसी कार्रवाई के छह साल तक के लिए लंबित रखा क्योंकि इसके पास परियोजना प्रस्तावों के अनुमोदन या अस्वीकृति के लिए परिभाषित समय-सीमा नहीं थी।

(पैरा 2.11)

वित्तीय प्रबंधन

मंत्रालय ने उन घटकों को हटा दिया/विलय कर दिया जहां काम शुरू नहीं किया गया था या स्वीकृति लंबित थी। परिणामस्वरूप, कई परियोजनाओं में लागतों को संशोधित किया गया, जिसके कारण राज्य सरकारों/कार्यान्वयन अभिकरणों के पास अधिक राशि हो गई। अतिरिक्त राशि को राज्य सरकारों द्वारा वापस किया जाना अपेक्षित था। तथापि, मंत्रालय ने राज्यों से अधिक राशि की वसूली के लिए ठोस प्रयास नहीं किए।

(पैरा 3.2)

योजना शुरू होने के साढ़े पांच वर्ष से अधिक समय तक मंत्रालय ने अलग बैंक खाते खोलने के लिए राज्यों को निर्देश जारी नहीं किए। परिणामस्वरूप, कई राज्य सरकारों ने ब्याज प्राप्त करने वाले खाते नहीं खोले, जिससे राजकोष को ब्याज की हानि हुई। इसके अलावा, 13 चयनित राज्यों में से 10 ने मंत्रालय को योजना निधियों पर अर्जित ₹50.06 करोड़ के ब्याज का प्रेषण नहीं किया। साथ ही, कुल 76 परियोजनाओं में से 47 में राज्य सरकारों द्वारा उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने में विलम्ब/गैर-प्रस्तुतीकरण था ।

(पैरा 3.3 और 3.4)

ठेकेदारों को अनियमित भुगतान तथा मोबिलाइजेशन अग्रिम प्रदान करने के कारण ₹19.73 करोड़ की राशि का ठेकेदारों को अनुचित लाभ हुआ। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकारों ने योजना निधियों से ₹51.56 करोड़ का अपव्यय/अधिक/निष्फल/अस्वीकार्य व्यय किया।

(पैरा 3.6 और 3.7)

योजना का कार्यान्वयन

मंत्रालय द्वारा स्वीकृत 76 परियोजनाओं में से कोई भी परियोजना निर्धारित समय सीमा के भीतर पूरी नहीं हुई थी। चयनित 14 परियोजनाओं में, यह पाया गया कि आठ परियोजनाएं 22 महीने से 47 महीने तक की देरी से पूरी हुई थीं और अत्यधिक विलंब के बावजूद छह परियोजनाएं अभी भी पूरी की जानी थीं।

(पैरा 4.1)

मंत्रालय ने परियोजनाओं को स्वीकृति दी और संबंधित राज्य सरकारों को उनके द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में बाधा मुक्त भूमि प्रदान करने के लिए दिए गए वचन के आधार पर निधि जारी की। तथापि, निधियां जारी करने से पहले भूमि की वास्तविक उपलब्धता सुनिश्चित नहीं की गई थी। परिणामस्वरूप, 14 चयनित परियोजनाओं में से 13 में, मंत्रालय को स्वीकृति की तिथि से 35 महीने से 69 महीने के बाद 149 घटकों (15.07 *प्रतिशत*) को छोड़ना पड़ा।

(पैरा 4.2)

चयनित 14 परियोजनाओं में राज्य सरकारों द्वारा कार्यों के आबंटन में 11 माह से 58 माह तक का विलम्ब था। इसके अलावा, राज्य सरकारों द्वारा कार्यों के आबंटन में अनियमितताएं थीं, जैसे प्रासंगिक स्वीकृति के बिना कार्य का आबंटन, निविदा के बिना, या नामांकन के आधार पर कार्य का आबंटन। चयनित 14 परियोजनाओं में से छः परियोजनाओं में स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन से विचलन/अतिरिक्त मदें तथा कार्यक्षेत्र में परिवर्तन पाया गया।

(पैरा 4.3, 4.4, 4.5 और 4.6)

मंत्रालय ने यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक कदम नहीं उठाए कि राज्य सरकारें सृजित परिसम्पत्तियों का स्थायी रूप से उचित संचालन और रखरखाव करती हैं। स्थल निरीक्षण से पता चला कि परिसम्पत्तियों के प्रभावी अनुरक्षण एवं रखरखाव की कोई व्यवस्था नहीं की गई थी। सृजित सुविधाओं के संचालन में नहीं होने, उचित रखरखाव की कमी के कारण अवसंरचना का अपकर्ष और अन्य अनियमितताओं के उदाहरण थे।

(पैरा 4.7)

निगरानी और प्रभाव आंकलन

राष्ट्रीय संचालन समिति (मंत्री, पर्यटन की अध्यक्षता में), केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति (सचिव, पर्यटन की अध्यक्षता में) और मिशन निदेशालय (संयुक्त सचिव/अतिरिक्त महानिदेशक, पर्यटन की अध्यक्षता में) के माध्यम से समग्र निगरानी के लिए योजना दिशानिर्देश प्रदान किए गए थे। हालांकि, योजना के प्रारंभ (जनवरी 2015) से लेकर मार्च 2022 तक राष्ट्रीय संचालन समिति की केवल छह बैठकें आयोजित की गईं जबकि 29 बैठकें आयोजित करना

आवश्यक था। इस प्रकार, मंत्रालय ने इसके प्रभावी कार्यान्वयन और निगरानी के लिए योजना के निर्माण के दौरान परिकल्पित राष्ट्रीय संचालन समिति के शीर्ष मंच का प्रभावी ढंग से उपयोग नहीं किया। चूंकि विभिन्न प्राधिकरणों से समय पर स्वीकृति न मिलने के कारण परियोजना के कार्यान्वयन चरण के दौरान अड़चनें आईं, राष्ट्रीय संचालन समिति इन मुद्दों को हल करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती थी।

(पैरा 5.1.1)

केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की बैठकों के बीच समय का काफी अंतर था। केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की क्रमशः नवंबर 2018 और अक्टूबर 2019 के बाद कोई बैठक नहीं हुई। 2018-19 के बाद उच्च स्तर पर परियोजनाओं की प्रगति की प्रभावी निगरानी आवश्यक हो गई क्योंकि सभी परियोजनाएं विलंबित थीं। हालांकि, इस अवधि के दौरान केंद्रीय स्वीकृति और निगरानी समिति और मिशन निदेशालय की बैठकें आयोजित न करने से इन स्तरों पर निगरानी अप्रभावी हो गई । आगे, निगरानी के लिए मंत्रालय द्वारा नियुक्त आंचलिक अधिकारियों (संयुक्त सचिव स्तर) ने परियोजनाओं की निगरानी में कोई भूमिका नहीं निभाई।

(पैरा 5.1.2 और 5.1.3)

योजना के लिए कार्यक्रम प्रबंधन सलाहकार (पीएमसी) के रूप में मैसर्स अर्न्स्ट एंड यंग की नियुक्ति और विस्तार अनियमित थे। पीएमसी के चयन के लिए खुली निविदा की प्रक्रिया का पालन नहीं करने के कारण मंत्रालय ने ₹2.39 करोड़ का परिहार्य व्यय किया। इससे भी महत्वपूर्ण बात यह है कि पीएमसी ने दिशानिर्देशों/कार्य के दायरे में परिभाषित कर्तव्यों का पालन नहीं किया, जैसे विस्तृत परिप्रेक्ष्य योजना तैयार करना, डीपीआर तैयार करना, परियोजनाओं की सूची तैयार करना, परियोजनाओं के वित्तीय समापन में सहायता करना, मिशन निदेशालय को क्षमता निर्माण और सूचना, शिक्षा और संचार पहल में सहायता करना। मंत्रालय को **राज्य सरकारों के माध्यम से डीपीआर तैयार करने के लिए अतिरिक्त व्यय करना पड़ा क्योंकि पीएमसी ने उसे तैयार नहीं किया** था **।**

(पैरा 5.2)

राज्य स्तरीय निगरानी समितियों के गठन में देरी हुई और इनकी बैठकें भी राज्यों द्वारा नियमित अंतराल पर नहीं की गईं। इसने राज्य स्तर पर परियोजनाओं की खराब निगरानी के अलावा परियोजनाओं के समय पर समापन को प्रभावित किया। इस प्रकार, राज्य स्तरीय निगरानी समिति के तंत्र ने अपने इच्छित उद्देश्य को पूरा नहीं किया।

(पैरा 5.3)

राज्य सरकारों/कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा प्रस्तुत परियोजना आंकड़ों की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए मंत्रालय में कोई तंत्र नहीं था। लेखापरीक्षा ने गलत/बढ़े हुए उपयोगिता प्रमाण

पत्र, मासिक प्रगति रिपोर्ट में दिखाई गई गलत प्रगति और योजना के अंतर्गत सृजित सुविधाओं के गलत चित्रण के मामले देखे। इसके अलावा, योजना डैशबोर्ड में रोजगार सृजन, पर्यटक यातायात डेटा, राजस्व सृजन, निजी निवेश आदि से संबंधित महत्वपूर्ण डेटा नहीं था, जैसा कि योजना में परिकल्पित था। इस प्रकार, योजना की ऑनलाइन उपस्थिति का मंत्रालय का उद्देश्य पूरी तरह से प्राप्त नहीं किया जा सका।

(पैरा 5.6 और 5.7)

सीमित नमूने के चयन और बेसलाइन डेटा की कमी के कारण राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा योजना का मूल्यांकन व्यापक नहीं था। परिणामस्वरूप, राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद द्वारा दो मूल्यांकन के बाद भी, योजना का विस्तृत प्रभाव मूल्यांकन नहीं किया जा सका और राष्ट्रीय उत्पादकता परिषद ने पर्यटकों की संख्या, रोजगार सृजन और स्थानीय आबादी के लिए आय सृजन का मूल्यांकन नहीं किया, जो योजना का प्रमुख फोकस क्षेत्र थे। इस प्रकार, मंत्रालय ने योजना के मूल्यांकन/प्रभाव के आकलन के लिए समुचित सावधानी नहीं बरती।

(पैरा 5.9)

मंत्रालय ने योजना के संबंध में समय-समय पर परिवहन, पर्यटन और संस्कृति विभाग-संबंधित संसदीय स्थायी समिति की सिफारिशों पर कार्रवाई नहीं की। आगे, मंत्रालय ने योजना पर व्यय वित्त समिति की सिफारिशों पर सहमति व्यक्त की लेकिन उनका अनुपालन नहीं किया। नतीजतन, समितियों द्वारा उठाए गए मुद्दे बने रहे।

(पैरा 5.10)