मुख्य प्रतिवेदन

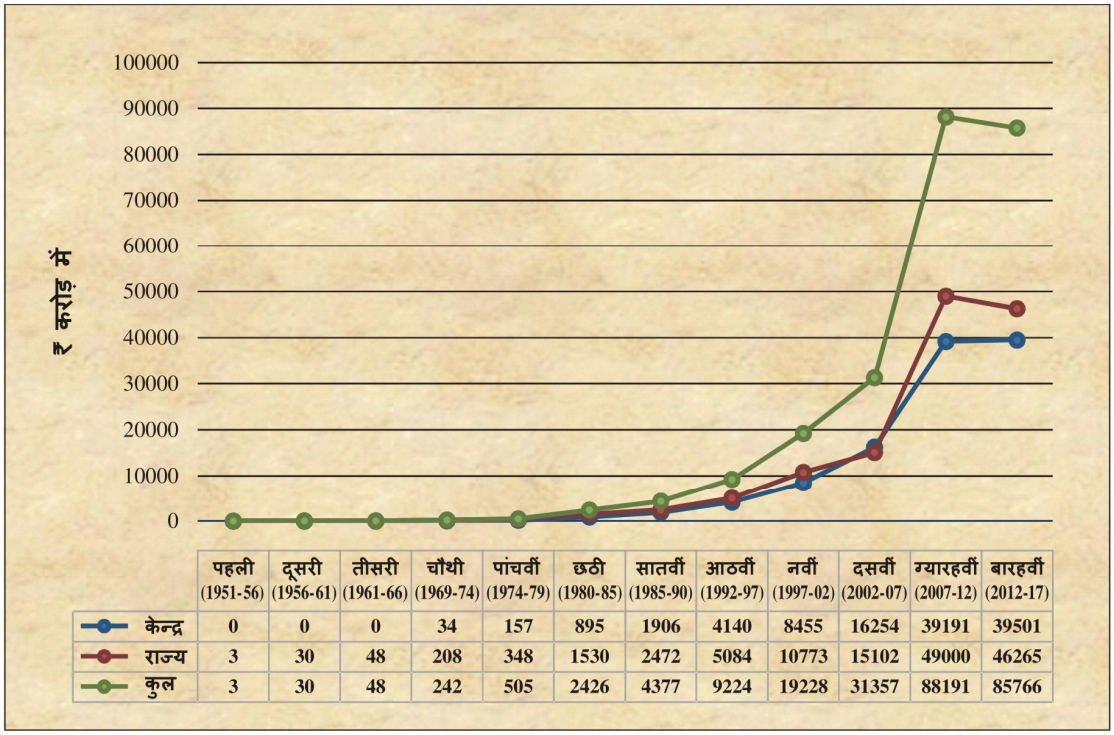
अध्याय-I कार्यक्रम विहंगावलोकन और लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

1.1 प्रस्तावना

स्वतंत्रता के बाद से भारत सरकार ने ग्रामीण जनसंख्या को स्वच्छ पेयजल उपलब्ध कराने के लिए विभिन्न कार्यक्रम आरंभ किए हैं। वर्ष 2009 में भारत सरकार ने पहले के त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम में संशोधन लाकर तथा उपमिशनों, विविध योजनाओं को एक साथ लाकर एवं स्वजलधारा सिद्धांतों को मुख्यधारा में लाकर राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (एनआरडीडब्ल्यूपी/कार्यक्रम) शुरू किया।

केन्द्र तथा राज्य सरकारों द्वारा 12वीं पंचवर्षीय योजना तक ग्रामीण जनसंख्या को पेयजल उपलब्ध कराने पर किए गए निवेश **ग्राफ-1.1** में दिए गए है:

ग्राफ-1.1: योजना अवधि के दौरान किया गया निवेश



	पहली (1951-56)	दूसरी (1956-61)	तीसरी (1961-66)	चौथी (1969-74)	पांचवीं (1974-79)	छठी (1980-85)	सातवीं (1985-90)	आठवीं (1992-97)	नवीं (1997-02)	दसवीं (2002-07)	ग्यारहवीं (2007-12)	बारहवीं (2012-17)
केन्द्र	0	0	0	34	157	895	1906	4140	8455	16254	39191	39501
राज्य	3	30	48	208	348	1530	2472	5084	10773	15102	49000	46265
कुल	3	30	48	242	505	2426	4377	9224	19228	31357	88191	85766

स्रोत: मंत्रालय के अभिलेख

1.2 कार्यक्रम उद्देश्य

ग्रामीण क्षेत्रों में सभी स्थायित्व आधार पर स्वच्छ तथा पर्याप्त पेयजल उपलब्ध कराने के विचार से एनआरडीडब्ल्यूपी बनाया गया था। कार्यक्रम के प्राथमिक उद्देश्य निम्नलिखित थे:

ए.	सभी परिवारों को एक यथोचित दूरी पर स्वच्छ एवं पर्याप्त पेयजल तक पहुँच एवं उसे उपयोग हेतु उपलब्ध कराना संभव बनाना;
बी.	समुदायों को उनके पीने के पानी के स्रोतों पर निगरानी रखने हेतु सक्षम बनाना;
सी.	यह सुनिश्चित करना कि समुदाय आधारित पेयजल आपूर्ति प्रणाली के लिए योजना बनाते समय पेयजल आपूर्ति के संबंध में पीने के पानी का पीने योग्य होना, विश्वसनीयता, उसकी निरंतर उपलब्धता, जल प्राप्त करना, सुविधा-जनक होना, समानता एवं उपभोक्ताओं की पसंद - ये सभी मार्गदर्शी सिद्धांत होंगे;
डी.	पेयजल की सुविधा, विशेष रूप से पाइप द्वारा जल आपूर्ति की सुविधा उन ग्राम पंचायतों को उपलब्ध कराना जहां प्राथमिकता के आधार पर खुले में शौच की प्रथा से मुक्ति प्राप्त कर ली गई हो;
ई.	यह सुनिश्चित करना कि सभी सरकारी स्कूलों और आंगनवाडियों में स्वच्छ पेयजल उपलब्ध हो;
एफ.	पंचायती राज संस्थानों और स्थानीय समुदायों को उनके गांवों में स्वयं के पेयजल स्रोतों और प्रणालियों का प्रबन्धन करने हेतु सहायता देना एवं इस हेतु अनुकूल वातावरण तैयार करना; तथा
जी.	सूचना में पारदर्शिता लाने और सजग निर्णय लेने हेतु पब्लिक डोमेन में उपलब्ध कराई गई सूचना के साथ ऑनलाइन रिपोर्टिंग तंत्र के माध्यम से सूचना उपलब्ध कराना।

1.3 कार्यक्रम कार्यान्वयन कार्यनीति

11$^{वीं}$ पंचवर्षीय योजना (एफवाईपी) में, ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम के अंतर्गत कवरेज का आधार बस्तियों से परिवारों में परिवर्तित कर दिया गया ताकि समुदाय के सभी परिवारों में पेयजल आपूर्ति को सुनिश्चित किया जा सके। 12$^{वीं}$ योजना में पाइप द्वारा जल आपूर्ति पर बल दिया गया था। घरेलू जल और स्वच्छता पर योजना आयोग के कार्यकारी समूह ने ग्रामीण क्षेत्रों में पेयजल आपूर्ति सेवा स्तर को

40 एलपीसीडी[1] से 55[2] एलपीसीडी तक बढ़ाने तथा पाइप द्वारा जल आपूर्ति पर केंद्रित करने की आवश्यकता की अनुशंसा की थी।

कार्यनीति योजना[3] (2011-2022) में देश में प्रत्येक ग्रामीण व्यक्ति को 2022 तक बिना किसी सामाजिक या आर्थिक भेदभाव के उनके घर के परिसरों में या उनके घर से 50 मीटर तक के क्षैतिज या सीधी दूरी पर 70 एलपीसीडी स्वच्छ पेयजल उपलब्ध कराने की परिकल्पना की गई थी। यह अभिज्ञात था कि इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए राज्य अपनी स्वयं की कार्यनीतियां अपनाएंगे तथा चरणबद्ध समयसीमा बनाएंगे। कार्यनीति योजना में नियत लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए निम्नलिखित समयसीमा निर्धारित की गई है:

वर्ष 2017 तक

- कम से कम 55 प्रतिशत ग्रामीण परिवारों को पाइप द्वारा जल आपूर्ति की सुविधा उपलब्ध हो;
- कम से कम 35 प्रतिशत ग्रामीण परिवारों में एक घरेलू कनेक्शन के साथ पाइप द्वारा जलापूर्ति की सुविधा उपलब्ध हो, 20 प्रतिशत से कम परिवार सार्वजनिक नलों का उपयोग करें और 45 प्रतिशत से भी कम हैण्ड पंपों का अथवा स्वच्छ और पर्याप्त जल वाले निजी स्रोतों को उपयोग करें;
- प्रतिदिन जल की गुणवत्ता और जलापूर्ति के घंटो के हिसाब से सभी सेवाएँ तयशुदा मानदण्डों के अनुसार पूरी की जाएँ;
- यह सुनिश्चित करें कि ग्रामीण भारत के सभी परिवारों, स्कूलों और आंगनवाडियों तक पानी पहुँचे और वे पीने के स्वच्छ पानी का पर्याप्त मात्रा में प्रयोग करें;
- पंचायती राज संस्थाओं और स्थानीय समुदायों के लिए सक्षम सहायता प्रदान की जाए एवं अनुकूल वातावरण बनाया जाए ताकि वे कम से कम 60 प्रतिशत ग्रामीण पेयजल स्रोतों और प्रणालियों का प्रबंधन कर सकें।

---

1 लीटर प्रति व्यक्ति प्रति दिन

2 पेय-3 एलपीसीडी खाना बनाने-5 एलपीसीडी, स्नान करने-15 एलपीसीडी, बर्तन तथा घर धोने-10 एलपीसीडी, प्रसाधन/शौचालय-10 एलपीसीडी, कपड़े धोने तथा अन्य उपयोग-12 एलपीसीडी

3 कार्यनीति योजना (2011-22), पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय ग्रामीण पेयजल "ग्रामीण भारत में पेयजल सुरक्षा सुनिश्चित करना"

वर्ष 2022 तक

- यह सुनिश्चित करना कि कम से कम 90 प्रतिशत ग्रामीण परिवारों को पाइप द्वारा जलापूर्ति की सुविधा उपलब्ध कराई जाए;
- कम से कम 80 प्रतिशत ग्रामीण परिवारों में एक घरेलू कनेक्शन के साथ पाइप द्वारा जल आपूर्ति की सुविधा उपलब्ध हो, 10 प्रतिशत से भी कम लोग सार्वजनिक नलों का और 10 प्रतिशत से भी कम लोग हैण्ड पम्पों अथवा जल के अन्य स्वच्छ स्रोतों एवं पर्याप्त मात्रा में निजी जल स्रोतों का उपयोग करें;
- सभी पंचायती राज संस्थाओं और स्थानीय समुदायों को कुशल सहायता एवं अनुकूल वातावरण उपलब्ध कराना जिससे कि वे शतप्रतिशत ग्रामीण पेयजल स्रोतों और प्रणालियों का प्रबंधन कर सकें।

1.4 संयुक्त राष्ट्र विकास लक्ष्य

संयुक्त राष्ट्र द्वारा स्वच्छ पेयजल उपलब्ध कराने का मुद्दा अपने सहस्त्राब्दी विकास लक्ष्यों (एमडीजी) तथा बाद में सतत् विकास लक्ष्यों (एसडीजी) में शामिल किया गया था।

एमडीजी के अंतर्गत, राष्ट्रों को वैसे परिवार के स्तर को, जिनकी पहुँच स्वच्छ पेयजल स्रोतों तक नहीं थी, का 1990 के स्तर से 2015 तक आधा करने के लिए प्रतिबद्ध किया गया था। एमडीजी के अंतर्गत उपलब्धियों पर बनाई गई भारत देश की रिपोर्ट[4] ने दर्शाया कि ग्रामीण क्षेत्रों में यह लक्ष्य 2012 के दौरान प्राप्त कर लिए गए थे।

वर्ष 2030 के लिए एसडीजी एजेंडा जनवरी 2016 से प्रभावी हुआ है। एसडीजी के अंतर्गत सभी के लिए स्वच्छ तथा सस्ता पेय जल उपलब्ध कराने का सार्वभौमिक तथा न्यायोचित पहुँच का लक्ष्य 2030 तक पूर्ण किया जाना है। पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय ने अपनी कार्यनीति योजना (2011-2022) में 2017 तक सभी ग्रामीण परिवारों को पेयजल उपलब्ध कराने तथा 2022 तक 90 प्रतिशत परिवारों को पाइप द्वारा जल आपूर्ति उपलब्ध कराने की परिकल्पना की गई थी।

राष्ट्रीय लक्ष्यों के सुसंगत एसडीजी के लक्ष्यों के साथ एकीकरण के मुद्दे पर मंत्रालय ने सूचित किया (सितम्बर 2017) कि उसका व्यापक लक्ष्य "हर घर जल" अर्थात

[4] सांख्यिकी तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा जारी (2015)

ग्रामीण भारत में हर परिवार को जल कनेक्शन प्रदान करके परिपूर्णता प्राप्ति करना है। मंत्रालय ने यह भी बताया कि इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए उसे 2030 तक वार्षिक रूप से ₹23,000 करोड़ (वर्तमान लागत पर) की आवश्यकता होगी तथा वर्तमान वित्तीय परिव्यय के तहत केवल एनआरडीडब्ल्यूपी के प्रयासों से एसडीजी प्राप्त नहीं किया जा सकता।

1.5 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

1.5.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह पता लगाने के उद्देश्य से की गई थी कि:

- कार्यक्रम के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु आवश्यक नियोजन तथा सांस्थानिक तंत्रविधि विद्यमान थी;
- कार्यक्रम हेतु निधि प्रबंधन मितव्ययी तथा प्रभावी था;
- कार्यकम का कार्यान्वयन प्रभावशाली तथा कुशल था;
- कार्यकम की मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन हेतु पर्याप्त तथा प्रभावशाली तंत्रविधि विद्यमान थी।

1.5.2 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली तथा निष्पादन लेखापरीक्षा कवरेज

निष्पादन लेखापरीक्षा 16 मार्च 2017 को मंत्रालय के साथ प्रवेश सम्मेलन के साथ आरंभ की गई जिसमें लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली, कार्यक्षेत्र, उद्देश्य तथा मानदण्ड पर चर्चा की गई। प्रत्येक राज्य में संबंधित प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार द्वारा कार्यक्रम के कार्यान्वयन में शामिल नोडल विभाग के साथ प्रवेश सम्मेलन किया गया। तत्पश्चात, कार्यक्रम से संबंधित अभिलेखों की जांच मंत्रालय तथा राज्यों में अप्रैल 2017 तथा अगस्त 2017 के बीच की गई।

निष्पादन लेखापरीक्षा में, 27 राज्यों[5] में 2012-13 से 2016-17 तक की पांच वर्षों की अवधि के कार्यक्रम के कार्यान्वयन को कवर किया गया था। कार्यक्रम में ग्राम सभा/ग्राम/बस्तियों तथा उसके प्रतिनिधियों की भागीदारी का मूल्यांकन करने के लिए बनाई गई संरचित प्रश्नावली का उपयोग करके एक लेखापरीक्षा सर्वेक्षण भी किया

[5] दो राज्यों अर्थात **हरियाणा** और **पश्चिम बंगाल** को पिछले वर्ष के राज्य लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में एनआरडीडब्ल्यूपी की लेखापरीक्षा कवरेज होने के कारण चयन में शामिल नहीं किया गया है।

गया था। लेखापरीक्षा समापन के पश्चात 16 फरवरी 2018 को मंत्रालय के साथ निर्गम सम्मेलन किया गया था जिसमें ड्राफ्ट लेखापरीक्षा आपत्तियों की चर्चा की गई थी। राज्य स्तर पर भी निर्गम सम्मेलन किए गए थे। इस प्रतिवेदन में मंत्रालय तथा विभिन्न स्तरों पर कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा भेजे गए उत्तरों को शामिल किया गया है।

1.5.3 लेखापरीक्षा मानदण्ड का स्रोत

लेखापरीक्षा मानदण्ड निम्नलिखित से प्राप्त किए गए थे:

- पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय द्वारा जारी एनआरडीडब्ल्यूपी दिशानिर्देश; कार्यनीति योजना, अधिसूचनाएं, आदेश तथा परिपत्र;
- भूतपूर्व योजना आयोग (नीति आयोग) तथा केन्द्र और राज्यों में अन्य मॉनीटरिंग एजेंसियों द्वारा किए गए अध्ययन; तथा
- एनआरडीडब्ल्यूपी के कार्यान्वयन से संबंधित राज्य सरकार के आदेश;

1.5.4 लेखापरीक्षा नमूना चयन

प्रत्येक राज्य को भौगोलिक रूप से सन्निहित क्षेत्रों में विभाजित किया गया तथा समस्त राज्य का प्रतिनिधित्व प्रदान करने के लिए प्रत्येक क्षेत्र से नमूने लिए गये थे। नमूना चयन की प्रक्रिया तथा तंत्रविधि का विस्तृत विवरण **अनुबंध-1.1(ए)** में दिया गया है।

ग्राम सभा/ग्राम स्तर पर सांस्थानिक व्यवस्थाओं तथा योजना में उनकी भागीदारी और कार्यक्रम के कार्यान्वयन तथा जागरूकता की समीक्षा करने के लिए एक लेखापरीक्षा सर्वेक्षण किया गया था। इसके अतिरिक्त, लाभार्थियों पर कार्यक्रम का प्रभाव महत्वपूर्ण मुद्दों जैसे पेयजल की उपलब्धता, पहुंच, नियमितता और विश्वसनीयता के संदर्भ में अध्ययन किया गया था। सर्वेक्षित बस्तियों तथा लाभार्थियों के प्रोफाइल के ब्यौरे **अनुबंध 1.1(बी)** तथा **(सी)** में दिए गए हैं।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान कवर किए गए नमूने **चार्ट-1.1** में दर्शाए गए हैं :

चार्ट-1.1: नमूना आकार

चयनित जिलों, मंडलों, ब्लॉकों, ग्राम पंचायतों, बस्तियों तथा लाभार्थियों के ब्यौरे **अनुबंध-1.2** में दिए गए हैं। चयनित जिलों के नाम **अनुबंध-1.3** में दिए गए हैं।

1.5.5 पूर्व लेखापरीक्षा निष्कर्ष

कार्यक्रम की समीक्षा पहले भी की गई थी तथा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के 2008 के प्रतिवेदन सं. 12 (त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम) में शामिल की गई थी। प्रतिवेदन में शामिल महत्वपूर्ण अभ्युक्तियां वार्षिक कार्य योजना में त्रुटि, प्रस्तावों के विलम्बित प्रस्तुतीकरण, स्लिप-बैक बस्तियां[6] योजनाओं का कार्यात्मक न होना, जल गुणवत्ता तथा परीक्षण हेतु अवसंरचना न होना तथा जल गुणवत्ता की मॉनीटरिंग पर अपर्याप्त ध्यान देने की कमियों से संबंधित थी।

लोक लेखा समिति (15वीं लोक सभा) ने उपर्युक्त 2008 के प्रतिवेदन सं. 12 पर अपने 35वें प्रतिवेदन (2011-12) में अपनी अनुशंसाएं की थी। समिति ने, आगे अपने 69वें प्रतिवेदन (2012-13) में मंत्रालय द्वारा भेजी गई कार्रवाई टिप्पणियों की समीक्षा की।

2012-13 से 2016-17 की अवधि के लिए एनआरडीडब्ल्यूपी की वर्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा से पता चला कि सीएजी के पूर्व प्रतिवेदन में इंगित की गई कमियां निरन्तर बनी हुई हैं। वर्तमान लेखापरीक्षा के अनुसार कमियों, तदनुरूपी अनुशंसा तथा स्थिति के ब्यौरे **अनुबंध 1.4** में दिए गए हैं।

---

[6] जल स्रोतों के संदूषित होने या स्रोतों के सूखने के कारण पूर्ण रूप से कवर की श्रेणी से आंशिक रूप से कवर की गई श्रेणी में परिवर्तित हुई बस्तियां

1.6 अभिस्वीकृति

इस निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान मंत्रालय, राज्य सरकारों तथा कार्यान्वयन विभागों और उनके कर्मचारियों द्वारा विभिन्न स्तरों पर दिए गए सहयोग तथा सहायता के लिए लेखापरीक्षा आभार प्रकट करता है।