

अध्याय V: परियोजनाओं की निगरानी, संचालन व रखरखाव

5.1 प्रस्तावना

परियोजना की कार्यान्वयन एवं निरंतरता हेतु निगरानी, संचालन तथा रखरखाव बहुत महत्वपूर्ण हैं। कुशल निगरानी, कोर्स सुधार में सहायता के अतिरिक्त उचित कार्यान्वयन को भी सुनिश्चित करती है। यह उन परियोजना के लिए ज्यादा महत्वपूर्ण हो जाता है जिनमें कार्य-प्रगति को और तीव्र करने तथा निर्धारित समय में कार्य-समाप्ति सुनिश्चित करने को प्रमुखता दी जा रही हो। ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देश परियोजनाओं व योजनाओं के निगरानी व मूल्यांकन हेतु विस्तृत रूपरेखा प्रदान करते हैं। संचालन व रखरखाव, कार्यक्रम के प्रचालन-तंत्र व अवसंरचना के निर्माणोपरांत निरंतर लाभ उठाने हेतु महत्वपूर्ण है। यह परियोजना की दक्षता तथा प्रभावशीलता में वृद्धि करता है। लेखापरीक्षा जाँच के दौरान परियोजनाओं की निगरानी, संचालन तथा रखरखाव में कई कमियाँ पाई गईं जिनको निम्नलिखित अनुच्छेदों में उल्लिखित किया गया है:

5.2 परियोजनाओं/योजनाओं की निगरानी

5.2.1 केन्द्रीय जल आयोग (सी.डब्ल्यू.सी.) द्वारा निगरानी

ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देश 2006 के अनुसार, सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा निगरानी दौरों को कार्यान्वित करना तथा एक साल में कम से कम दो बार मार्च व सितम्बर को समाप्त वर्ष अवधि की स्थिति-रिपोर्ट प्रस्तुत करना अपेक्षित किया जाता है। केन्द्रीय सहायता की किशतों को सी.डब्ल्यू.सी. के परियोजनाओं के भौतिक तथा वित्तीय सत्यापन के आधार पर ही जारी किया जाना था। बाद में इस रिपोर्ट प्रस्तुति की निर्धारित आवृत्ति को उन एम.एम.आई. परियोजनाओं में, जहाँ धनराशि गत वर्ष में जारी हो चुकी थी, 2013 दिशानिर्देशों में घटा कर दो से एक कर दिया गया है।

5.2.1.1 सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा निगरानी में कमियाँ

एम.एम.आई. परियोजनाएं

यद्यपि, सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा 2008-09 से 2016-17 की अवधि में की गई निगरानी संबंधित जानकारी माँगी गई थी, सी.डब्ल्यू.सी. ने केवल 2010-11 से 2016-17 की अवधि से संबंधित जानकारी ही प्रदान की (सितम्बर 2017)। केन्द्रीय जल आयोग द्वारा निगरानी का विवरण नीचे तालिका 5.1 में दिया गया है।

तलिका 5.1: 2010-17 के दौरान सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा की गई निगरानी का विवरण

व्यौरा	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
निगरानी की जाने वाली कुल चयनित नमूना परियोजनाएं (दौरों की संख्या)	88 (176)	88 (176)	88 (176)	22	21	19	27
बिल्कुल भी निगरानी नहीं की गई परियोजनाएं	22 (25%)	38 (43%)	26 (29%)	4 (18%)	14 (67%)	6 (31%)	2 (7%)
वर्ष में केवल एक बार निगरानी की गई परियोजनाएं	66 (75%)	50 (57%)	41 (46%)	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं
परियोजनाओं की निगरानी की गई परन्तु रिपोर्ट जारी नहीं गई	9 (10.23%)	10 (11.36%)	24 (27.27%)	6 (27.27%)	5 (23.81%)	4 (21.05%)	शून्य

(स्रोत: मंत्रालय)

[एन.बी: तीन स्थागित परियोजनाओं नामतः कानपुर (ओडिशा) रोंगे घाटी (मेघालय) लखवाड़ व्यासी (उत्तराखण्ड) को छोड़कर]

लेखापरीक्षा ने पाया:-

- तीन एम.एम.आई परियोजनाओं⁷³ की 2010-11 से 2016-17 तक किसी भी वर्ष में निगरानी नहीं की गई।
- दो से 38 एम.एम.आई. परियोजनाओं की वर्ष 2010-11 से 2016-17 तक सालाना निगरानी नहीं की गई। 41 से 67 एम.एम.आई. परियोजनाओं की वर्ष 2010-11 से

⁷³ कोसरटेड़ा परियोजना (छत्तीसगढ़), कंडी नहर का आधुनिकीकरण तथा न्यू प्रताप का आधुनिकीकरण (जम्मू व कश्मीर)

2012-13 के दौरान दो (जैसा कि दिशानिर्देशों के अंतर्गत अपेक्षित है) की बजाय केवल एक बार ही निगरानी की गई।

- 2013-14 से 2016-17 के दौरान, 22 एम.एम.आई. परियोजना के मामले में 26 यात्राओं की कमी हुई जहां पिछले वर्षों में सी.ए. जारी किया गया था।
- 58 मामलों में, वर्ष 2010-11 से 2015-16 के दौरान निगरानी रिपोर्ट जारी नहीं किए गए।

लघु सिंचाई योजनाएं

2006 दिशानिर्देश, लघु सिंचाई परियोजनाओं की नमूना-आधार पर, मंत्रालय द्वारा तय लक्ष्यों के अनुसार नियमित निगरानी निर्धारित करते हैं। 2013 दिशानिर्देश अनुबंधित करते हैं कि कम से कम पांच प्रतिशत लघु सिंचाई योजनाओं की निगरानी केन्द्रीय जल आयोग के संबंधित क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा की जानी चाहिए।

लघु सिंचाई योजनाओं की क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा निगरानी के लिए मंत्रालय द्वारा निर्धारित लक्ष्य के संदर्भ में लेखापरीक्षा को कोई सूचना प्राप्त नहीं हुई जिससे यह पता लगाया जा सके कि केन्द्रीय जल विभाग लघु सिंचाई योजनाओं की पर्याप्त निगरानी कर रहा है या नहीं। सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा लघु सिंचाई योजनाओं की निगरानी संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा नीचे की गई है:-

उत्तर पूर्वीय राज्य

- अरुणाचल प्रदेश में, 2008-17 के दौरान राज्य के कुल 625 लघु सिंचाई योजनाओं में से केवल 12 की निगरानी सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा संचालित की गई।
- लेखापरीक्षा को, असम की लघु सिंचाई योजनाओं के संबंध में कोई जानकारी उपलब्ध नहीं कराई गई।
- मिजोरम में 2008-09 के दौरान पाँच चयनित एम.आई. योजनाओं की निगरानी की गई। इसके बाद की निगरानी से संबंधित कोई सूचना नहीं मिली।

अन्य राज्य

- बिहार व हिमाचल प्रदेश में, सी.डब्ल्यू.सी. ने, 2008-17 की अवधि के दौरान 17 चयनित लघु सिंचाई योजनाओं में से दो तथा 14 में से छः की निगरानी की।
- जम्मू कश्मीर, झारखण्ड, मध्यप्रदेश, राजस्थान तथा पश्चिम बंगाल में वर्ष 2008-17 के लिए लेखापरीक्षा द्वारा चयनित किसी भी योजना की केन्द्रीय जल आयोग ने

निगरानी नहीं की थी। उत्तराखण्ड में, मई 2012 के बाद सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा नमूना लघु सिंचाई योजनाओं की निगरानी नहीं की गई।

- कर्नाटक में, सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा नमूना लघु सिंचाई योजनाओं की निगरानी से संबंधित कोई भी जानकारी रिकॉर्ड में उपलब्ध नहीं थी।

सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा निगरानी में कमी ने, समय तथा लागत अतिक्रमण के संबंध में न केवल परियोजनाओं के क्रियान्वयन को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया अपितु आई.पी. की उपयोगिता तथा कार्य की गुणवत्ता पर भी प्रतिकूल प्रभाव डाला, जैसा कि इस रिपोर्ट के अध्याय IV में पहले ही बताया जा चुका है।

5.2.1.2 लंबित अनुवर्ती कार्रवाई

लेखापरीक्षा ने पाया कि नमूना परीक्षण किए गए चार राज्यों की पाँच⁷⁴ लघु सिंचाई परियोजनाओं में से चार भूमि अधिग्रहण की समस्याओं की वजह से सी.डब्ल्यू.सी. निगरानी रिपोर्ट पर अनुवर्ती कार्रवाई अपूर्ण थी। इन मामलों की चर्चा नीचे की गई है:

- गोवा के तिल्लारी परियोजना की वर्ष 2008-13 से संबंधित निगरानी रिपोर्ट से यह उद्घटित हुआ कि कुछ कार्य भूमि अधिग्रहण समस्याओं के कारण लंबित थे जिनका समाधान जुलाई 2017 तक भी नहीं हुआ था। इसके अलावा, सी.ए.डी. में कृषि अनुभाग के गठन में विलंब के मुद्दे पर विचार न करने की वजह से जल उपभोक्ता संघ का अक्टूबर 2014 से पंजीकरण लंबित रहा।
- त्रिपुरा के खोवाई तथा मनु परियोजनाओं में केन्द्रीय जल आयोग (सितम्बर 2013) शाखा नहरों को पूरा करने के लिए भूमि अधिग्रहण पर शीघ्र कार्रवाही की संस्तुति दे चुका था। हालांकि, खोवाई परियोजना निर्माण, भूमि के गैर-अधिग्रहण की वजह से लक्ष्य के नीचे ही रहा (जुलाई 2017 को)। यह पाया गया कि सरकार ने नहर के पूरा हुए बिना ही उसे पूर्ण घोषित कर दिया गया था (मार्च 2015)। मनु परियोजना में कार्य पांच वर्ष से भी ज्यादा समय के लिए विलंबित हुआ तथा भूमि अधिग्रहण की समस्या की वजह से 2,439 हेक्टेयर के आई.पी. निर्माण में कमी हुई।
- कारापुजा सिंचाई परियोजना, केरल में, जून 2013 में सी.डब्ल्यू.सी. निगरानी के दौरान चिन्हित किए गए रिसाव के समाधान का कार्य मार्च 2016 तक लंबित था तथा वर्ष 2016-17 निगरानी प्रतिवेदन में बताए गए कुछ परिवारों का राहत और बचाव का कार्य भी लंबित था।

⁷⁴ तिल्लारी (गोवा), कारापुजा तथा चित्तूरपुजा (केरल) तथा खोवाई व मनु (त्रिपुरा)

निगरानी प्रतिवेदनों में बताए गए मामलों में लंबित उपचारात्मक कार्रवाई, निगरानी तंत्र की अप्रभावशीलता को दर्शाती है।

5.3 प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम.आई.एस.)

5.3.1 प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना हेतु वेब आधारित प्रबंधन सूचना प्रणाली

प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना के संचालन दिशानिर्देशों के पैरा 18 के अनुसार, प्रत्येक परियोजना हेतु आवश्यक जानकारी इकट्ठा करने के लिए एक वेब आधारित प्रबंधन सूचना प्रणाली का विकास किया जाएगा। हालांकि, मंत्रालय द्वारा विकसित पी.एम.के.एस.वाई-एम.आई.एस. वेबसाइट में यह देखा गया कि ए.आई.बी.पी. परियोजनाओं की आई.पी. उपयोगिता तथा जिला-वार आंकड़े उपलब्ध नहीं थे।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया तथा उत्तर दिया (फरवरी 2018) कि आई.पी.यू. का विवरण पी.एम.के.एस.वाई.-ए.आई.बी.पी. डैशबोर्ड में जोड़ा जाएगा।

5.3.2 एम.एम.आई. परियोजनाओं के आई.पी. के आकड़ों में विसंगति

14 वीं लोकसभा की स्थायी समिति (2016-17) ने आई.पी. के संबंधित आँकड़ों में मेल मिलाप तथा सभी आँकड़ों को एक जगह रखने की सिफारिश की थी, जिससे प्रगति की समग्र तस्वीर आई.पी. निर्माण तथा उपयोग के संदर्भ में उपलब्ध हो सके।

हमने राज्य एजेंसियों की ओर से प्राप्त आई.पी. लक्ष्य पर आंकड़े, आई.पी.यू. व आई.पी.सी. आँकड़े (अप्रैल-सितम्बर 2017) तथा मंत्रालय द्वारा प्रदत्त आँकड़ों (फरवरी 2018) के बीच विसंगतियां पाईं। आँकड़ों में पाए गए अंतर को नीचे संक्षिप्त किया गया है:-

- 110 परियोजनाओं में, 5.30 लाख हेक्टेयर⁷⁵ तक राज्य व सी.डब्ल्यू.सी. के बीच लक्षित आई.पी. के आँकड़ों में अंतर था, जो राज्यों के आँकड़ों में आई.पी. के उच्चतर लक्ष्य का सूचक था।
- 110 परियोजनाओं की आई.पी.सी. में राज्यों तथा केन्द्रीय जल आयोग के आँकड़ों में 5.55 लाख हेक्टेयर⁷⁶ का अंतर था जो कि राज्यों के उच्चतर लक्ष्य का सूचक था।

⁷⁵ 110 परियोजनाओं में: 61 मामलों में कोई अंतर नहीं, 25 मामलों में सीडब्ल्यूसी डेटा 9.28 लाख हेक्टेयर से अधिक है, तथा 24 मामलों में राज्य डेटा 14.58 लाख हेक्टेयर से अधिक।

⁷⁶ 110 परियोजनाओं में: 34 मामलों में कोई अंतर नहीं, 33 मामलों में 12.83 लाख हेक्टेयर से राज्य डेटा उच्च, तथा 43 मामलों में 7.28 लाख हेक्टेयर से सी.डब्ल्यू.सी. डेटा उच्च है।

- 60 परियोजनाओं में राज्यों तथा केन्द्रीय जल आयोग के आई.पी.यू. आंकड़ों में 8.42 लाख हेक्टेयर⁷⁷ तक का अंतर था जो कि राज्यों के आंकड़ों में उच्चतर आई.पी.यू. का सूचक था।

5.4 सुदूर संवेदन का उपयोग

2006 ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों के अनुसार, भारत सरकार द्वारा सुदूर संवेदन तकनीक का प्रयोग कार्य की प्रगति विशिष्ट रूप से निर्मित आई.पी. के संबंध में निगरानी के लिए किया जा सकता है। केन्द्रीय जल आयोग ने मौजूदा निगरानी तंत्र को विश्वसनीय तथा निष्पक्ष आंकड़ों की मदद से पूरा करने के लिए उपग्रह पर आधारित निगरानी की परिकल्पना की। इसके द्वारा आई.पी.सी., आई.पी.यू. तथा कार्य के लक्ष्यों और भौतिक प्रगति की तुलना के लिए परियोजनाओं के आकार तथा विस्तार-क्षेत्र के प्रत्यक्षकरण हेतु पूर्ण हो चुके तत्वों को डिजिटाइज करने की अपेक्षा थी।

सी.डब्ल्यू.सी. ने राष्ट्रीय सुदूर संवेदन केन्द्र, हैदराबाद (एन.आर.एस.सी.) को चरणों में कार्य सौंपा। प्रथम चरण में (2007-08 से 2009-10), एन.आर.एस.सी. ने 53 परियोजनाओं में से 50 का अध्ययन पूरा किया जिसके लिए सी.डब्ल्यू.सी. ने इसे आँकड़े उपलब्ध कराए, जिसमें आई.पी. की क्षेत्र द्वारा रिपोर्ट किए गए आंकड़ों तथा एन.आर.एस.सी. द्वारा किए गए आधारित अध्ययन में 25 प्रतिशत (6.54 लाख हेक्टेयर⁷⁸) का अंतर उद्घटित हुआ। 35 परियोजनाओं में 10 प्रतिशत से भी अधिक तथा आठ परियोजनाओं में 100 प्रतिशत से भी अधिक का अंतर था। दूसरे चरण में, एन.आर.एस.सी. ने अप्रैल 2013 में 50 एम.एम.आई. परियोजनाओं में से 43 का मूल्यांकन पूरा किया तथा 38 एम.एम.आई. परियोजनाओं के मामले में सेटलाइट के माध्यम से एन.आर.एस.सी. द्वारा तैयार किए गए आँकड़ों तथा क्षेत्र आँकड़ों के बीच 38,202 हेक्टेयर के अंतर की सूचना दी। तीसरे चरण में, सी.डब्ल्यू.सी. के इन हाउस वेब सक्षम ऑनलाइन निगरानी प्रणाली के माध्यम से 13 चिन्हित परियोजनाओं में से केवल तीन की ही निगरानी की गई थी।

मंत्रालय ने (फरवरी 2018) एन.आर.एस.सी. द्वारा हाइड्रोलिक संयोजकता के टूट जाने के आधार पर किए गए मूल्यांकन तथा आई.पी. निर्माण को अनुपात में घटाने को विवादास्पद

⁷⁷ 40 मामलों में कोई अंतर था, चार मामलों में सी.डब्ल्यू.सी. के आंकड़ें 3.80 लाख हेक्टेयर से ज्यादा थे तथा 16 मामलों में राज्यों के आंकड़ें 1.32 लाख हेक्टेयर से ज्यादा थे।

⁷⁸ 50 परियोजनाओं में, क्षेत्र से प्रतिवेदित बनाई गई 32.72 लाख हेक्टेयर आई.पी. में से, एन.आर.एस.सी. के उपग्रह द्वारा जांच में पाया गया कि वास्तव में केवल 26.11 लाख हेक्टेयर वास्तव में बनाया गया था।

बताया। मंत्रालय ने यह भी कहा कि माइनर्स व सब माइनर्स में प्रयुक्त इमेजरी के डिजिटाइजेशन तथा आंकलन में सुदूर संवेदन की अपनी सीमाएं हैं।

अतः सुदूर संवेदन प्रणाली का प्रयोग उल्लिखित उद्देश्यों के अनुसार विकसित नहीं किया गया तथा आई.पी. की गणना किसी एकरूप या मानकीकृत प्रणाली पर आधारित नहीं थी जिससे आई.पी. द्वारा सूचित तथा विभिन्न एजेंसियों द्वारा सूचित आंकड़ों में अंतर आ गया। एक जगह पर मेल मिलाप किए हुए तथा पूरे आंकड़ों के अभाव ने ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत आई.पी. के सम्पूर्ण चित्रण में बाधा उत्पन्न की।

5.5 राज्य स्तर पर निगरानी

5.5.1 एम.एम.आई. परियोजनाएं

2013 के दिशादेशों के अनुसार, पर्यावरण संबंधी सुरक्षा उपायों के कार्यान्वयन हेतु ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत एम.एम.आई. परियोजनाओं के लिए राज्य स्तरीय निगरानी समितियां (एस.एल.एम.सी.) तत्काल ही सक्रिय की जानी थी। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार द्वारा प्रत्येक वित्तीय वर्ष के समापन पर निधिकरण की अवधि के दौरान परियोजना का समवर्ती मूल्यांकन अनिवार्य था।

19 राज्यों में से 13 के मामलों में एस.एल.एम.सी. के गठन के संबंध में जानकारी उपलब्ध थी। यह भी पाया गया कि एस.एल.एम.सी. का गठन केवल चार राज्यों⁷⁹ में ही किया गया।

19 राज्यों की 115 एम.एम.आई. परियोजनाओं में से, केवल 17 राज्यों⁸⁰ द्वारा चल रही 86 एम.एम.आई. परियोजनाओं के समवर्ती मूल्यांकन संबंधित जानकारी उपलब्ध कराई गई। इन 86 एम.एम.आई. परियोजनाओं में केवल 43 में समवर्ती मूल्यांकन 2013-17 के दौरान नहीं किया गया।

5.5.2 लघु सिंचाई योजनाएं

2006 के दिशानिर्देशों के अनुसार, लघु सिंचाई योजनाओं की निगरानी स्वयं राज्य सरकारों द्वारा निर्माण एजेंसियों से स्वतंत्र एजेंसियों के माध्यम से की जानी थी। एम.आई.एस. योजनाओं की निगरानी पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा आगे की गई है:-

⁷⁹ छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात तथा ओडिशा

⁸⁰ असम, आंध्र प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, जम्मू व कश्मीर, झारखण्ड, गोवा, गुजरात, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, ओडिशा, राजस्थान, तेलंगाना, त्रिपुरा तथा पश्चिम बंगाल।

उत्तर पूर्वीय राज्य

- केवल नागालैण्ड में ही स्वतन्त्र एजेंसी द्वारा निगरानी की गई।
- अरुणाचल प्रदेश, असम, मेघालय, सिक्किम तथा त्रिपुरा की चयनित एम.आई. योजनाओं की निगरानी राज्य सरकारों द्वारा स्वतन्त्र एजेंसियों के माध्यम से नहीं की गई।
- मिजोरम में, स्वतन्त्र एजेंसियों के माध्यम से चयनित एम.आई. योजनाओं के मूल्यांकन व निगरानी के समर्थन में कोई भी अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए।

अन्य राज्य

- जम्मू कश्मीर, झारखण्ड, हिमाचल प्रदेश, राजस्थान तथा उत्तराखण्ड में, दो एम.आई. योजनाओं के अलावा (झारखण्ड व उत्तराखण्ड में एक-एक), सम्बन्धित राज्य सरकारों द्वारा स्वतन्त्र एजेंसियों के माध्यम से चयनित एम.आई. योजनाओं का मूल्यांकन नहीं किया गया।
- आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, ओडिशा, तेलंगाना तथा पश्चिम बंगाल में राज्य स्तर की एजेंसियों द्वारा एम.आई. योजनाओं की निगरानी से सम्बन्धित रिकार्ड उपलब्ध नहीं थे।

5.5.3 तिमाही प्रतिवेदनों में सेटेलाइट इमेजरी का प्रयोग

2013 ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों के अनुसार, परियोजना घटकों को साफ तौर पर दर्शाती हुई सेटेलाइट इमेजरी का पेपर प्रिंट परियोजना के पूरा होने पर तथा प्रत्येक वर्ष की समाप्ति पर संबंधित राज्यों की ओर से मुख्य अभियंता (पी.एम.ओ.), सी.डब्ल्यू.सी. तथा संबंधित क्षेत्रीय सी.डब्ल्यू.सी. मुख्य अभियंता के कार्यालय तक पहुंच जाना चाहिए। कार्य संबंधी नेटवर्क वितरण की निगरानी हेतु, सभी मुख्य संरचनाओं की सूची, संबंधित वर्ष में कवर किए जाने वाले आउटलेट तथा रेल/रोड़ क्रांसिग/उपयोगिता क्रांसिग लक्ष्यों के रूप में परिभाषित की जानी चाहिए तथा उनकी उपलब्धि के लिए निगरानी की जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सभी एम.एम.आई. परियोजनाओं हेतु प्रत्येक वर्ष की समाप्ति पर परियोजना घटकों को स्पष्ट तौर पर दर्शाती हुई सेटेलाइट इमेजरी का पेपर प्रिंट, मुख्य अभियंता (पी.एम.ओ.), सी.डब्ल्यू.सी. को भौतिक व वित्तीय प्रगति रिपोर्ट के साथ प्रस्तुत नहीं किया गया।

मंत्रालय ने स्वीकार किया कि (फरवरी 2018) तकनीकी विशेषज्ञता की उपलब्धता की कमी, अच्छी गुणवत्ता की इमेजरी इत्यादि की खरीद में असमर्थता के कारण राज्य इन इमेजरी को प्रस्तुत करने के योग्य नहीं था।

5.6 परियोजनाओं/योजनाओं का संचालन व रखरखाव

5.6.1 जल उपयोगकर्ताओं का संघ

लोक लेखा समिति (15वीं लोकसभा के दौरान ए.आई.बी.पी. पर 68वी. रिपोर्ट) ने मंत्रालय को ए.आई.बी.पी. परियोजनाओं के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु जल उपयोगकर्ता संघ (डब्ल्यू.यू.ए.एस.) के सविधान तथा सहभागिता सिंचाई प्रबंधन पर सभी राज्य सरकारों के लागू कानून को सुनिश्चित करने व पर्यवेक्षण करने की सिफारिश की थी। ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों के अनुसार, एम.आई. योजनाओं के तहत बनाई गई संपत्तियों के निर्माण के बाद रखरखाव के लिए जल उपयोगकर्ता संघों का गठन किया जाना था।

सहभागिता सिंचाई प्रबंधन पर कानूनों के अधिनियमन संबंधी जानकारी 21 राज्यों हेतु उपलब्ध थी, जिसमें से 13 राज्य, सहभागिता सिंचाई प्रबंधन पर कानून लागू कर चुके थे।

जल उपयोगकर्ता संघ (डब्ल्यू.यू.ए.एस.) के गठन संबंधी जानकारी 20 राज्यों द्वारा प्रदान की गई, जिसमें से 12 राज्य डब्ल्यू.यू.ए.एस. का गठन कर चुके थे, परंतु ये सभी परियोजनाओं में लागू नहीं किए गए थे।

सहभागिता सिंचाई प्रबंधन को सुनिश्चित करने का लक्ष्य पर्याप्त नहीं था जिसने जलउपयोग शुल्कों के संग्रह तथा निगरानी, जल वितरण पर नियंत्रण व चोरी तथा जल के विपयन को प्रभावित किया।

नहरों से सिंचाई जल के अवैध उत्थापन के मामले का अध्ययन

नर्मदा नहर परियोजना में, स्प्रिंकलर या ड्रिप के उपयोग के द्वारा अनिवार्य दबाव सिंचाई को अपनाया गया था। यह पाया गया कि नर्मदा मुख्य नहर तथा उसकी डिस्ट्रीब्यूट्रीज व माइनर को निकट के किसानों जिन्होंने मोटर पम्प का उपयोग करते हुए अपने क्षेत्र की सिंचाई करने के लिए नहर से अवैध रूप से जल को उठा लेने के कारण हानि हुई थी। इसलिए, नर्मदा मुख्य नहर से अवैध मोटर पम्प व अन्य अतिक्रमणों को हटाने के लिए



नर्मदा नहर की डिस्ट्रीब्यूटरी

एक अभियान (28 अप्रैल 2016 से 30 अप्रैल 2016) चलाया गया था तथा अनेक मोटर पम्प/इंजिन व पाइप को जब्त कर लिया गया था। यह पाया गया था कि डिस्ट्रीब्यूट्रीज व माइनर से जल के आहरण को जांचने हेतु ऐसा कोई अभियान नहीं चलाया गया था, यद्यपि यह भी जल चोरी की समस्या का सामना कर रही थीं।

बॉम्बर्डे, ताराले, पाल तथा इन्दोली पर एल.आई.एस. मामले का अध्ययन

परियोजना प्राधिकारी ने बॉम्बर्डे, ताराले, पाल तथा इन्दोली पर एल.आई.एस. निर्माण पर क्रमशः ₹ 28.32 करोड़ तथा ₹ 42.38 करोड़ का व्यय किया। यद्यपि मई 2013 में कार्य पूर्ण हुआ, कथित एल.आई.एस. का प्रयोग नहीं किया गया क्योंकि जल उपयोगकर्ता संघों का गठन नहीं किया गया था। जल उपभोगकर्ता संघ के गठन का कार्य सितम्बर 2014 में 30 महीनों की समय सीमा के साथ ₹ 40.64 लाख की लागत पर लिया गया अर्थात् मार्च 2017 तक, हालांकि यह अपूर्ण था तथा केवल ₹ 4.75 लाख का भुगतान किया गया। परिणामस्वरूप, एल.आई.एस. के निर्माण पर किया गया ₹ 70.70 करोड़ की राशि का व्यय अवरूद्ध रहा। आगे, एल.आई.एस. के गैर-कार्यात्मकता की वजह से जल की उपलब्धता के बावजूद अनुमानित आई.पी. का उपयोग नहीं किया जा सका।

5.6.2 परियोजनाओं/योजनाओं के संचालन तथा रखरखाव में कमियां

ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत निर्मित परियोजना परिसम्पत्तियों का उचित व सामयिक रखरखाव किसानों के निरंतर लाभ प्रोद्घवन व निर्मित सुविधाओं की अविरल कार्यपद्धति को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है। उपरोक्त पैरा 5.6.1 में उल्लिखित सहभागिता सिंचाई प्रबंधन एवं बुनियादी ढांचे के संचालन और रखरखाव के लिए एक स्थापित तंत्र के अभाव में, लेखापरीक्षा में खराब रखरखाव के कई मामले सामने आए जिसके परिणामस्वरूप आई.पी का गैर-उपयोग तथा ढांचों का नुकसान हुआ, जिन पर नीचे तालिका 5.3 में चर्चा की गई है:

तालिका 5.3 संचालन व रखरखाव में कमियां

राज्य	ओ.&एम. में मुद्दे
आंध्र प्रदेश	लेखापरीक्षा में अवलोकन किया गया कि अगस्त 2007 में पूरे हुए वेलीगालू परियोजना में, संबंधित विभाग द्वारा उचित रखरखाव नहीं किया गया क्योंकि ठेकेदार द्वारा पूरे किए जाने वाले वास्तविक कार्य में कुछ कमियों को ठीक नहीं किया गया था।
गोआ	तिल्लारी परियोजना में, नहरों के कुछ अनुभागों में कार्य के रखरखाव के गैर-क्रियान्वयन की वजह से वनस्पति की महत्वपूर्ण वृद्धि हुई।
झारखण्ड	लेखापरीक्षा में पाया गया कि सोनुआ जलाशय स्कीम में, परिसम्पत्तियों के रखरखाव पर 31 मार्च 2017 तक ₹ 7.18 करोड़ खर्च करने के बावजूद सिविल संरचनाओं जैसे स्पिलवे के कंक्रीट स्लैब, बाईं मुख्य नहर का एकवा-डकट तथा बाईं मुख्य नहर के 12 कि.मी. पर क्रॉस ड्रेनेज क्षतिग्रस्त थे तथा पानी के बहाव में बाधा डाल रहे थे।

राज्य	ओ.&एम. में मुद्दे
कर्नाटक	गैन्डोरीनला परियोजना के अंतर्गत लेखापरीक्षा में पूर्ण हो चुके भाग में नहर नेटवर्क का कमजोर रखरखाव पाया गया जो पानी के बहाव को प्रभावित कर रहा था।
केरल	कारापुजा परियोजना में, पानी के वितरण की कटौती तथा कई स्थानों पर रिसाव की वजह से 2011-12 से 2015-16 के दौरान 938 हेक्टेयर से 530 हेक्टेयर तक आई.पी. उपयोगिता में गिरावट हुई। नहर के मरम्मत कार्य में विलंब के कारण आई.पी. का पांच वर्षों के लिए उपयोग नहीं किया जा सका।
मध्य प्रदेश	यद्यपि खो चुके आई.पी. की मरम्मत हेतु बरखेड़ी वेयर स्कीम के क्षतिग्रस्त भाग की मरम्मत के लिए ₹ 12.88 लाख की राशि खर्च की गई, एक भाग पानी की बहाव के साथ बह गया तथा वेयर का रखरखाव नहीं किया जा सका। लेखापरीक्षा में, रहमानपुरा टैंक तथा बेखलड़ा टैंक एम.आई. योजनाओं में भी जलद्वार आउटलेट में अवरोधों तथा नहर में क्षति पाई गई जो विभाग द्वारा अपर्याप्त रखरखाव को दर्शाते हैं।
महाराष्ट्र	पांच परियोजनाओं के मामलों में, लेखापरीक्षा में नहर में बहुत अधिक मात्रा में वनस्पति की वृद्धि की वजह से जल में अवरोध को नोटिस किया गया। दो परियोजनाओं में, कचरे की वजह से पानी का बहाव अवरुद्ध था। दो परियोजनाओं में, किसान नहर के निरीक्षण रास्तों तथा सेवा सड़क पर अतिक्रमण कर चुके थे तथा अतिक्रमण भूमि पर कृषि गतिविधियाँ कर रहे थे।
त्रिपुरा	मनु व खोवाई परियोजनाओं में लेखापरीक्षा में नोटिस किया गया कि पेड़ों के गिरने, भूस्खलन तथा झाड़ियों के उगने की वजह से अवरोध के समशोधन के लिए नहर के कई हिस्सों में मरम्मत व रखरखाव की जरूरत थी।
पश्चिम बंगाल	मई 2017 में टैटकों सिंचाई परियोजना के स्थल दौरों के दौरान ए.आई.बी.पी. (2000-01) के अंतर्गत शामिल करने से पहले पूरे हुए मुख्य कार्य भाग के अंतर्गत स्पिलवे के सेतुबंध तथा मिलन स्थान बुरी स्थिति में थे। परियोजना प्राधिकारी ने कहा (जून 2017) कि रखरखाव कार्य शुरू किया जा चुका है।

5.7 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

राज्य स्तर पर परियोजनाओं के मूल्यांकन तथा सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा की गई निगरानी दौरों में कमियां थीं। राज्य स्तरीय निगरानी समितियां केवल चार राज्यों में बनाई गई थीं। अधिकारियों द्वारा दौरा की गई सभी परियोजनाओं में सी.डब्ल्यू.सी. रिपोर्ट तैयार नहीं की गई तथा सी.डब्ल्यू.सी. प्रतिवेदनों में उजागर मुद्दे अनुपालन हेतु लंबित थे। मंत्रालय द्वारा जिम्मेदार ठहराई गई अन्य सीमाओं व इमेजरी के कम रिजोल्यूशन की वजह से एन.आर.एस.सी. द्वारा

सुदूर संवेदन तकनीक के माध्यम से निगरानी नहीं की गई। हालांकि, एन.आर.एस.सी. द्वारा उजागर आई.पी. में अंतर तथा एन.आर.एस.सी. तथा मंत्रालय के आई.पी. आंकड़ों में भिन्नता आई.पी. गणना में प्रणालीगत सीमाओं को दर्शाती है। जल प्रयोक्ता संघों के माध्यम से सहभागिता सिंचाई प्रबंधन सीमित संख्या, स्थिति और उनके पास उपलब्ध संसाधनों के कारण गंभीर बाधाओं से ग्रस्त था, जिससे परियोजना के संचालन और रखरखाव पर प्रभाव पड़ा। इसके अलावा, निगरानी में कमियों तथा विचलन व कमियों का पता लगाने में सामयिक अनुवर्तन की कमी ने कार्यक्रम के पूर्ण व उचित मूल्यांकन को प्रभावित किया।

निष्कर्ष

जल की पर्याप्त व आश्वस्त आपूर्ति का अभाव भारतीय कृषि के लिए अभिशाप है जो कि कृषि के उत्पादन एवं विकास को प्रतिकूल रूप से प्रभावित कर रही है। ए.आई.बी.पी. की एक ऐसे कार्यक्रम के रूप में कल्पना की गई थी जो एक यथेष्ट लागत पर ली गई कई सिंचाई परियोजनाओं में तीव्रता लाता ताकि कृषि हेतु जल की पर्याप्त एवं आश्वस्त आपूर्ति के उद्देश्य को पूरा किया जा सके तथा जिससे कृषि को अपेक्षित प्रोत्साहन प्राप्त हो सके। कार्यक्रम का आरंभ 1996-97 में किया गया था तथा बाद में धीरे-धीरे सभी प्रकार की सिंचाई योजनाओं व परियोजनाओं में विस्तारित किया गया था। कार्यक्रम के अंतर्गत निधिकरण के स्वरूप का विकास भी जारी रहा जिसका केन्द्र विशेष वर्ग, पहाड़ी राज्यों तथा विशेष क्षेत्रों पर रहा। कार्यक्रम को अब प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना में सम्मिलित कर लिया गया है जो मिशन प्रणाली में पूर्ण की जाने वाली 99 अपूर्ण एम.एम.आई. परियोजनाओं पर केन्द्रित है। इस निष्पादन लेखापरीक्षा में सम्मिलित अवधि अर्थात् 2008-17 के दौरान ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत 17,201 एम.एम.आई. परियोजनाएं व 11,291 एम.आई. योजनाएं कार्यान्वित की जा रही थीं तथा इन परियोजनाओं/योजनाओं को दी गई कुल केन्द्रीय सहायता ₹ 41,143 करोड़ थी। कार्यक्रम के महत्व, 1996-97 से उसकी निरंतर अस्तित्व तथा परियोजनाओं पर पर्याप्त केन्द्रीय परिव्यय के बावजूद, ए.आई.बी.पी. की लेखापरीक्षा में कार्यक्रम की योजना, कार्यान्वयन व निगरानी में कई कमियां पाई गईं।

ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सम्मिलित परियोजनाएं एवं योजनाएं दिशानिर्देशों से भिन्न थीं तथा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों (डी.पी.आर.) की तैयारी एवं प्रसंस्करण में कमियां व परियोजनाओं की लाभ लागत अनुपात की त्रुटिपूर्ण गणना को पाया गया था। इस कारण से कार्य की अभिकल्पना व कार्यक्षेत्र में परिवर्तन तथा लागत आकलन में संशोधन हुआ जिसने परियोजनाओं के कार्यान्वयन के कार्य को प्रभावित किया। जिस प्रकार कार्यक्रम के वित्त का प्रबंधन किया जा रहा था उसमें भी कमियां पाई गई थीं, जिसमें निधियों को पूर्ण रूप से जारी नहीं किया जा रहा था या विलम्ब के साथ जारी किया जा रहा था। ₹ 2,187.40 करोड़ की राशि की निधियों हेतु उपयोगिता प्रमाणपत्र जिसमें राज्य की एजेंसियों द्वारा प्राप्त कुल केन्द्रीय सहायता का 37 प्रतिशत समाविष्ट था, को समय पर मंत्रालय को प्रस्तुत नहीं किया गया। निधियों का विपथन व रोके रखना तथा कल्पित व छलपूर्ण व्यय जैसी वित्तीय अनियमितताएं पाई गई थीं।

ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत परियोजनाओं का कार्यान्वयन धीमा था जिसमें पूर्ण परियोजनाओं का प्रतिशत कम रहा तथा परियोजनाओं में एक से 18 वर्षों का विलम्ब हो रहा था।

अधूरी योजना व अकुशल कार्य प्रबंधन के साथ-साथ परियोजनाओं के कार्यान्वयन में विलम्ब के कारण अधिकांश परियोजनाओं में अत्यधिक लागत वृद्धि हुई। सिंचाई क्षमता (आई.पी.) सृजन के संबंध में, परिकल्पित लाभ की प्राप्ति एम.एम.आई. परियोजनाओं में केवल 68 प्रतिशत तथा एम.आई. योजनाओं में 39 प्रतिशत थी। एम.एम.आई. परियोजनाओं व एम.आई. योजना हेतु निर्मित आई.पी. का उपयोग क्रमशः 65 प्रतिशत तथा 73 प्रतिशत था। भूमि अधिग्रहण में विलम्ब, विलम्बित स्वीकृतियां तथा पुनर्वास एवं पुनः स्थापन उपाय तथा कार्य प्रबंधन में कमियों के कारण विलम्ब तथा लागत वृद्धि हुई। अनियमित/अपव्ययी/परिहार्य/ अतिरिक्त व्यय तथा ठेकेदारों को अनुचित लाभ के अनेक उदाहरण भी पाए गए थे।

लेखापरीक्षा में यह भी उद्घाटित हुआ कि केन्द्रीय व राज्य एजेंसियों द्वारा निगरानी शिथिल थी तथा सुदूर संवेदन प्रौद्योगिकी जैसी आधुनिक प्रौद्योगिकी को प्रभावशाली रूप से प्रसारित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, जल उपयोगकर्ता संघों के माध्यम से भागीदारी सिंचाई प्रबंधन उनकी कम संख्या, स्थिति तथा उनकी कमांड में संसाधनों के कारण गंभीर बाधाओं से जूझ रही थी, जो परियोजनाओं के संचालन और अनुरक्षण को प्रभावित कर रही थी।


इस प्रकार, यद्यपि ए.आई.बी.पी. कृषि व कृषि क्षेत्र के विकास हेतु अत्यधिक महत्वपूर्ण था व उसमें समाविष्ट परियोजनाओं पर अत्यधिक केन्द्रीय व्यय किया गया था, लेकिन कार्यक्रम का पिछड़ना जारी रहा व लागत में अत्यधिक वृद्धि हुई। इसके अतिरिक्त, अधिकांश परियोजनाओं ने अपनी लक्षित आई.पी. को प्राप्त नहीं किया। प्रतिवेदन में दर्शाए गए विभिन्न कारणों, लागत वृद्धि तथा आई.पी. निर्माण व उपयोग में कमी के कारण परियोजनाओं की मूल परिकल्पित लाभ लागत अनुपात की तुलना में वास्तविक लाभ लागत अनुपात कम रहा। इस प्रकार, परियोजना की पूर्णता में विलम्ब, उनकी लागत में वृद्धि तथा आई.पी. निर्माण व उपयोग में कमी ने कार्यक्रम के समग्र उद्देश्य जो सिंचाई परियोजनाओं की शीघ्र पूर्णता को सुनिश्चित करना था ताकि कृषि हेतु जल की पर्याप्त व आश्वस्त आपूर्ति उपलब्ध हो सके, को निष्फल बना दिया।

अनुशासन

लेखापरीक्षा जांच परिणामों के आधार पर निम्न अनुशासन की जाती है:-


1. परियोजनाओं की लाभ लागत अनुपात की गणना करते समय सम्यक परिश्रम का उपयोग करना चाहिए जिसे वास्तविक अनुमानों पर आधारित होना चाहिए व निरंतर समीक्षा की जानी चाहिए।
2. मंत्रालय विशेष देखरेख हेतु विशिष्ट क्षेत्रों को पहचानने के लिए कार्यक्रम व पृथक् परियोजनाओं के निष्पादन का मूल्यांकन करें तथा कार्यक्रम की शीघ्र पूर्णता हेतु प्रयासों को भी तेज करें।
3. आई.पी.यू. को सुधारने हेतु परियोजनाओं में कमांड क्षेत्र विकास कार्य के समकालिक कार्यान्वयन को सुनिश्चित किया जाना चाहिए तथा संबंधित राज्यों को अतिशीघ्र कमांड क्षेत्र विकास प्रस्तावों को प्रस्तुत करने का सुझाव दिया जाना चाहिए।
4. कार्यक्रम के अंतर्गत कार्य के प्रबंधन में उचित जांच सुनिश्चित करने तथा कार्य के दोषयुक्त निष्पादन हेतु उत्तरदायित्व निर्धारित करने हेतु राज्य सरकार को सुझाव देना चाहिए।
5. मंत्रालय को विभिन्न एजेंसियों के साथ-साथ केन्द्रीय स्तर पर नियमित निगरानी व मूल्यांकन सुनिश्चित करना चाहिए तथा समय से अनुवर्ती कार्रवाई करनी चाहिए।
6. मंत्रालय निर्मित सिंचाई क्षमता की गणना हेतु एकसमान व विश्वसनीय प्रणाली का विकास करे तथा उसे सुदूर संवेदन प्रौद्योगिकी के माध्यम से प्राप्त आंकड़ों के साथ मिलाए ताकि परियोजनाओं/योजनाओं के निष्पादन का सटीक आकलन प्राप्त हो सके।

नई दिल्ली
दिनांक: 20 सितम्बर 2018


(मनीष कुमार)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
वैज्ञानिक विभाग

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 24 सितम्बर 2018


(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक