अध्याय II
लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

यह निष्पादन लेखापरीक्षा विशेष रूप से सतही सिंचाई के परिणामों पर केंद्रित है। वृहत/मध्यम सिंचाई परियोजना की विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन और लघु सिंचाई परियोजनाओं के प्रशासनिक अनुमानों में परिकल्पित लाभों को वास्तविक परिणामों की पहचान और उनके आंकलन के उद्देश्य के लिए मापदंड के रूप में लिया गया था। लेखापरीक्षा ने परिणामों की उपलब्धि में अंतर का विश्लेषण (यदि कोई हो) और इस तरह कम उपलब्धि के पीछे कारणों और कारकों को रेखांकित करने का प्रयास किया।

2.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आंकलन करना था कि क्याः

(i) प्रदेय सिंचाई परियोजनाओं की योजना, निष्पादन एवं प्रबंधन अभिप्रेरित उद्देश्यों के अनुसार किया गया था;

(ii) अभिप्रेरित परिणामों के लाभ और उपलब्धियों के सतत् विस्तार के लिए सभी स्तर पर हितधारकों के साथ समन्वय सुनिश्चित किया गया था।

2.2 लेखापरीक्षा मानदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित स्त्रोतों से मानदंड प्राप्त किएः

(i) सिंचाई नियमावली

(ii) लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियम

(iii) केंद्रीय जल आयोग द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने हेतु जारी दिशा निर्देश, 2010 और चयनित परियोजनाओं की विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन

(iv) वन संरक्षण अधिनियम, 1980

(v) पर्यावरण संरक्षण अधिनियम, 1986 और पर्यावरण प्रभाव आंकलन अधिसूचना, 1994 और अनुवर्ती संशोधन

(vi) भू अधिग्रहण अधिनियम, 1894 और अनुवर्ती आदेश

(vii) राजकीय संकल्प और निर्देश/आदेश

(viii) सिंचाई तंत्र के निष्पादन मूल्यांकन हेतु केंद्रीय जल आयोग के दिशा निर्देश, 2002

(ix) राष्ट्रीय पुनःस्थापन और पुनर्वास नीति

(x) भूमि अधिग्रहण, पुनःस्थापन अधिनियम, 2013 में उचित मुआवजे और पारदर्शिता का अधिकार

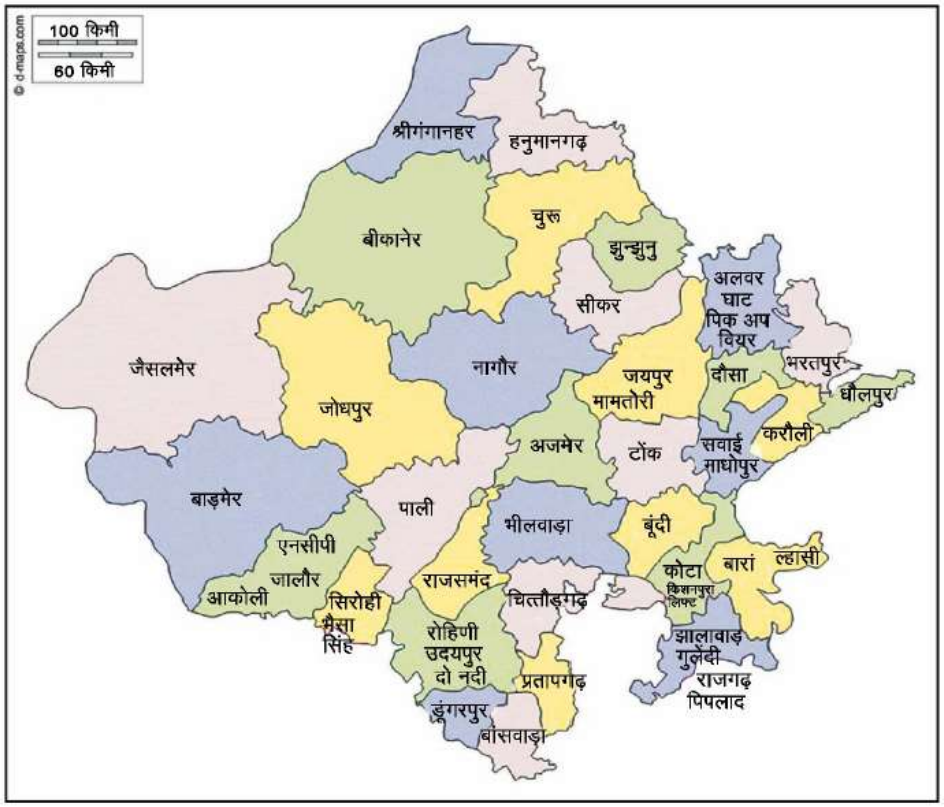
(xi) राष्ट्रीय और राज्य जल नीति

2.3 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और जाँच हेतु परियोजनाओं का चयन

क्षेत्र अध्ययन में अप्रैल 2014 से मार्च 2019 तक की अवधि को सम्मिलित किया गया। चयनित प्रगतिरत/पूर्ण परियोजनाओं की निष्पादन लेखापरीक्षा नवंबर 2019 से फरवरी 2020 की अवधि के दौरान आयोजित की गई। यद्यपि, प्रतिउत्तर एवं सूचना के आधार पर यह मार्च 2020 तक अद्यतित की गई। निष्पादन लेखापरीक्षा में परियोजनाओं के आरम्भ से निष्पादित गतिविधियों को सम्मिलित किया गया।

निष्पादन लेखापरीक्षा में विस्तृत जाँच हेतु जनवरी 2011 से मार्च 2017 के दौरान प्रगतिरत/पूर्ण एक वृहत[1], तीन मध्यम[2] और आठ लघु[3] सिंचाई परियोजनाओं को एक नमूने के तौर पर सम्मिलित किया गया। वर्तमान में आठ परियोजनाएं पूर्ण[4] और चार प्रगतिरत है। वृहत परियोजना (नर्मदा नहर परियोजना) का चयन प्रविष्ठि सभा के दौरान शासन सचिव (जल संसाधन विभाग) के अनुरोध पर किया गया। अन्य परियोजनाओं का चयन यादृच्छिक नमूनाकरण के माध्यम से आईडिया सॉफ्टवेयर का प्रयोग कर किया गया।

चयनित परियोजनाओं के स्थानों को निम्नलिखित मानचित्र में दर्शाया गया है:



[1] नर्मदा नहर परियोजना।

[2] पिपलाद, ल्हासी ओर राजगढ़।

[3] आकोली, भैसा सिंह, दो नदी, गुलेण्डी, घाट पिक अप वियर, किशनपुरा, मामतोरी और रोहिणी।

[4] पिपलाद, आकोली, दो नदी, गुलेण्डी, घाट पिक अप वियर, किशनपुरा, मामतोरी और रोहिणी।

तालिका-2.1: चयनित परियोजनाओं का विवरण

परियोजनाओं का नाम और घटक	परियोजना का प्रारम्भ और पूर्णता माह	जल का स्त्रोत और स्थिति	स्वीकृत परियोजना लागत (राशि करोड़ में)	अपेक्षित परिणाम अर्थात आईपी का सृजन हेक्टेयर में (विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के आधार पर)	परियोजना क्षेत्र (सीसीए हेक्टेयर में)
नर्मदा नहर परियोजना	03/1996, प्रगतिरत	नर्मदा नदी (जालौर)	3124	1.51 लाख	2.46 लाख
ल्हासी मध्यम सिंचाई परियोजना	05/2007, प्रगतिरत	ल्हासी नदी (बारां)	204.23	2609	2539
पिपलाद मध्यम सिंचाई परियोजना	08/2006 और 12/2018	पिपलाद नदी (झालावाड़)	91.21	3549	4688
राजगढ़ मध्यम सिंचाई परियोजना	06/2012, प्रगतिरत	आहू और कंथारी नदी (झालावाड़)	386.82	8568	6827
आकोली लघु सिंचाई परियोजना	12/2011 और 09/2017	बांडी नदी (जालौर)	21.81	458	539
भैसा सिंह लघु सिंचाई परियोजना	10/1978, प्रगतिरत	सुकड़ी नदी (सिरोही)	18.18	350	419
दो नदी लघु सिंचाई परियोजना	09/1996 और 06/2010	सोम नदी (उदयपुर)	9.09	547.12	316
घाट पिक अप वियर लघु सिंचाई परियोजना[5]	09/2007 और 04/2014	रूपारेल नदी (अलवर)	15.03	0	0
गुलेण्डी लघु सिंचाई परियोजना	11/2000 और 11/2011	गुलेण्डी नदी (झालावाड़)	30.21	2535	1950
किशनपुरा लघु सिंचाई परियोजना	07/1999 और 02/2012	चम्बल नदी (कोटा)	7.20	1455	1938
मामतोरी लघु सिंचाई परियोजना	08/2008 और 02/2019	बाणगंगा नदी (जयपुर)	1.14	64	78
रोहिणी लघु सिंचाई परियोजना	07/1999 और 10/2013	स्थानीय नाला (उदयपुर)	9.53	365.94	276

[5] वर्षाकाल के दौरान, बाढ़ सिंचाई के लिये।

2.4 लेखापरीक्षा पद्धति

क्षेत्र अध्ययन अप्रैल 2014 से मार्च 2019 की अवधि में आयोजित किया गया था। लेखापरीक्षा ने जल संसाधन विभाग (डब्ल्यूआरडी) के मुख्य अभियंता/संभाग कार्यालयों[6]/वृत्त कार्यालयों[7]/ अधिशाषी अभियंताओं[8] और सम्बंधित विभागों (i) उपनिदेशक, कृषि[9] (ii) जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग (पीएचईडी) के अधिशाषी अभियंताओं[10] और (iii) राजस्व विभाग की तहसीलों[11] में अभिलेखों की जाँच की। इसके अतिरिक्त, चयनित परियोजनाओं का लेखापरीक्षा द्वारा संयुक्त कार्यस्थल निरीक्षण/भौतिक सत्यापन किया गया।

17 सितंबर 2019 को शासन सचिव, जल संसाधन विभाग के साथ एक प्रविष्ठि सभा का आयोजन किया गया, जिसमें लेखापरीक्षा पद्धति, कार्यक्षेत्र, उद्देश्यों और मानदंडों पर चर्चा की गई थी। समापन सभा 5 मार्च 2021 को प्रमुख शासन सचिव, जल संसाधन विभाग और उनके दल के साथ आयोजित की गई थी, जिसमें निष्पादन लेखापरीक्षा के जाँच परिणाम और विभाग द्वारा प्रस्तुत प्रत्युत्तर पर चर्चा की गई थी। कुछ बिंदुओं के संबंध में, विभाग के अधिकारियों ने कुछ अतिरिक्त तथ्य सामने रखे और पूरक उत्तर देने की इच्छा व्यक्त की। तदनुसार, पूरक उत्तर भी 10 मार्च 2021 को प्रस्तुत कर दिया गया था। विभाग द्वारा दिए गए उत्तर को प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है। निष्पादन लेखापरीक्षा आयोजन में नमूना जाँच में जाँच की गई इकाइयों और विभाग द्वारा की गई सहायता और सहयोग के लिए लेखापरीक्षा धन्यवाद देता है।

2.5 सतही सिंचाई के परिणामों का आंकलन करने में लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

परिणामों को आमतौर पर परियोजना के दीर्घकालीन लक्ष्यों की उपलब्धि के अनुसार मापा जाता है। किसी सिंचाई परियोजना के लिए परिकल्पित सिंचाई क्षमता का सृजन और उपयोग प्राथमिक उद्देश्य है। इससे कृषि संबंधी उत्पादन और पैदावार में वृद्धि होगी, पीने के उद्देश्य एवं मत्स्य गतिविधियों हेतु जल मुहैया होगा, पर्यटन में वृद्धि होगी इत्यादि।

लेखापरीक्षा ने विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन जो परियोजना प्रारंभ करने से पहले तैयार किया जाता है, की जाँच कर सतही सिंचाई के परिणामों का आंकलन किया। लाभ लागत अनुपात मानक, फसल पद्धति में बदलाव और सहभागिता सिंचाई प्रबंधन की स्थापना से उत्पन्न मात्रात्मक लाभों की जाँच, परियोजना निष्पादन एजेंसी (जल संसाधन विभाग) और सम्बंधित विभागों जैसे कृषि विभाग और पीएचइडी में लागू नियमों, विनियमों और अभिलेखों के माध्यम से की गई।

---

[6] कोटा, जयपुर, उदयपुर और जोधपुर।

[7] बारां, भरतपुर, जयपुर, झालावाड़, जोधपुर, कोटा, सांचौर और उदयपुर ।

[8] जयपुर, अलवर, कोटा, झालावाड़, छबड़ा, भवानी मण्डी, सांचौर (I से V), जालौर, सिरोही, सलूम्बर, उदयपर और अकलेरा।

[9] बारां, जयपुर, जालौर, झालावाड़, कोटा और उदयपुर।

[10] सांचौर, भवानी मण्डी, आबू रोड़, छबड़ा, झालावाड़ और सलूम्बर।

[11] कोटा, भवानी मण्डी, अकलेरा, कोटरा, खेरवाड़ा, जालौर और सांचौर।

2.6 लेखापरीक्षा बाधाएं

लेखापरीक्षा ने सतही सिंचाई में परिणामों के अध्ययन के दौरान विभाग से कुछ बुनियादी जानकारी/अभिलेखों के लिए अनुरोध किया। तथापि, लेखापरीक्षा के बार-बार निवेदन के बाद भी निम्नलिखित सूचना प्रदान नहीं की गई थी।

(i) परियोजनाओं के प्रस्तावों को तैयार करने के लिए प्रारंभिक सर्वेक्षण आवश्यक थे। प्रारंभिक सर्वेक्षण, प्रस्तावों और पत्राचारों से संबंधित अभिलेख उपलब्ध नहीं कराए गए।

(ii) विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन से पूर्व की अवधि के लिए फसलों, जलमग्न भूमि, भूजल और राजस्व के संबंध में विवरण उपलब्ध नहीं कराया गया।

(iii) कृषि विभाग द्वारा परियोजना विशिष्ट फसल पैदावार के आंकड़े एकत्रित नहीं किए गए।

परियोजनाओं के परिणाम का आंकलन करने के लिये, परियोजनावार आंकड़े आवश्यक थे। तथापि, विभाग द्वारा परियोजनावार निष्पादन आंकड़ों का अनुरक्षण नहीं किया गया था। आंकड़ें समग्र रूप से अलग-अलग जिलों के अनुसार तैयार किये गये थे, जिससे परियोजना विशेष से प्राप्त परिणाम का आंकलन नहीं किया जा सकता। विभाग के पास वांछित आंकड़ों एवं अभिलेखों की उपलब्धता के अभाव में लेखापरीक्षा द्वारा परियोजनावार व्यापक परिणाम का निश्चित रूप से निर्धारण नहीं किया जा सका।

राज्य सरकार ने उत्तर दिया (मार्च 2021) कि सभी संबंधित दस्तावेज प्रस्तुत किए गए थे। जवाब तथ्यात्मक नहीं है, क्योंकि उपरोक्त सूचना लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गई थी।