प्रेस विज्ञप्ति

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

07 अगस्त **2018**

2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 15 - राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम संसद में प्रस्तुत

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन 2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 15 – राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम की निष्पादन लेखापरीक्षा संसद के दोनों सदनों में आज प्रस्तुत किया गया।

1. भारत सरकार ने त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम (एआरडब्ल्यूएसपी) को संशोधित करके तथा पूर्व के उप-मिशन/योजनाओं को समाहित करके अप्रैल 2009 में राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (एनआरडीडब्ल्यूपी) की शुरूआत की। पाइप द्वारा जल आपूर्ति पर ध्यान केंद्रित करके, परिवारों को नल कनेक्शन में वृद्धि और पेयजल आपूर्ति के मानदंडों को बढ़ाकर 2013 में एनआरडीडब्ल्यूपी दिशानिर्देशों को अद्यतित किया गया। कार्यक्रम का उद्देश्य प्रत्येक ग्रामीण व्यक्ति को पीने, भोजन पकाने और अन्य घरेलू आवश्यकताओं के लिए स्थायित्व आधार पर स्वच्छ और पर्याप्त जल प्रदान करना है।

2. एनआरडीडब्ल्यूपी की निष्पादन लेखापरीक्षा यह आंकलन करने के लिए की गयी थी कि किस सीमा तक कार्यक्रम के उद्देश्यों की प्राप्ति हुई। निष्पादन लेखापरीक्षा में 2012 से 2017 तक की अवधि कवर हुई थी और इसमें कार्यक्रम के विभिन्न पहलुओं जैसे योजना बनाना, वितरण तंत्र, निधि प्रबंधन, आंशिक रूप से कवर और गुणवत्ता प्रभावित बस्तियों के कवरेज समेत कार्यान्वयन, जल गुणवत्ता मॉनीटरिंग और निगरानी का परीक्षण किया गया है।योजना के मुख्य तथ्य तथा मुख्य निषकर्ष निम्नानुसार हैं:

मुख्य तथ्य

कार्यक्रम के बारे में	• त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम (एआरडब्ल्यूएसपी) में बदलाव करके और पूर्व के उप-मिशन/योजनाओं को समाहित करके अप्रैल 2009 में राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (एनआरडीडब्लयूपी) की शुरूआत की गई। कार्यक्रम का उद्देश्य प्रत्येक ग्रामीण व्यक्ति को पीने, भोजन पकाने और अन्य घरेलू जरूरतों के लिए स्वच्छ एवं स्थायित्व आधार पर पर्याप्त जल प्रदान करना था।
प्रदेय	**<u>2017 तक</u>** • सभी ग्रामीण बस्तियों, सरकारी विद्यालयों तथा *आंगनवाड़ियों* की स्वच्छ पेयजल तक पहुंच होना। • 50 *प्रतिशत* ग्रामीण जनसंख्या को पाइप द्वारा पीने योग्य जल (55 एलपीसीडी[1]) प्रदान करना। • 35 *प्रतिशत* ग्रामीण परिवारों को घरेलू कनेक्शन प्रदान करना।
कार्यक्रम निधियां [2012-17]	• कार्यक्रम के लिए ₹89,956 करोड़ (केन्द्रीय अंश ₹43,691 करोड़ और राज्य अंश ₹46,265 करोड़) प्रदान किए गए। • किया गया व्यय ₹81,168 करोड़ था।
2017 तक के लिए निर्धारित प्रदेय के प्रति उपलब्धि	• ₹81,168 करोड़ व्यय करने के बावजूद 2012-17 के दौरान 40 एलपीसीडी पर केवल 8 *प्रतिशत* और 55 एलपीसीडी के आधार पर 5.5 *प्रतिशत* तक ग्रामीण बस्तियों के कवरेज में वृद्धि हुई। • केवल 44 *प्रतिशत* ग्रामीण बस्तियों और 85 *प्रतिशत* सरकारी विद्यालय एवं आंगनवाड़ियों को स्वच्छ पेयजल प्रदान किया गया। • केवल 18 *प्रतिशत* ग्रामीण जनसंख्या को पाइप द्वारा पीने योग्य जल (55 एलपीसीडी) प्रदान किया गया। • केवल 17 *प्रतिशत* ग्रामीण परिवारों को घरेलू कनेक्शन प्रदान किए गए।
मुख्य	**योजना और निधि प्रबंधन**

[1]लीटर प्रति व्यक्ति प्रति दिन

लेखापरीक्षा निष्कर्ष	• राज्यों की वार्षिक कार्य योजनाओं में बॉटम-अप दृष्टिकोण की कमी थी। • ₹89,956 करोड़ की उपलब्ध निधियों में से ₹8,788 करोड़ (10 *प्रतिशत*) अप्रयुक्त पड़े हुए थे। • अपात्र उद्देश्यों के लिए ₹359 करोड़ की योजना निधियों को विपथित किया गया। • राज्य जल और स्वच्छता मिशन और निष्पादन अभिकरणों के पास ₹304 करोड़ अवरूद्ध थे। **कार्यक्रम कार्यान्वयन** • कार्यों के खराब निष्पादन और कमजोर अनुबंध प्रबंधन के परिणामस्वरूप कार्य अपूर्ण, परित्यक्त या गैर-कार्यात्मक रहने के साथ-साथ उपकरणों पर अनुत्पादक व्यय हुए जिस पर वित्तीय विवक्षा₹2,212.44 करोड़ रही। **मॉनीटरिंग** • विभिन्न राज्यों में एकीकृत सूचना प्रबंधन प्रणाली में प्रविष्ट किए गए डाटा के प्रमाणीकरण और सत्यापन को सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था जिसके कारणवश डाटा में विसंगतियां विद्यमान थीं। • कार्यक्रम की समग्र मॉनीटरिंग और निरीक्षण रूपरेखा में प्रभाविकता की कमी थी तथा अपर्याप्त सामुदायिक भागीदारी थी।

प्रतिवेदन के मुख्य निष्कर्ष

3. राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम(एनआरडीडब्ल्यूपी/कार्यक्रम)की शुरूआत प्रत्येक ग्रामीण व्यक्ति को पीने, भोजन पकाने और अन्य घरेलू आवश्यकताओं के लिए स्थायी आधार पर स्वच्छ एवं पर्याप्त जल प्रदान करने के उद्देश्य से की गई थी। 12$^{वीं}$ योजना का उद्देश्य दिसम्बर 2017 तक सभी ग्रामीण बस्तियों, विद्यालयों तथा आंगनवाड़ियों को स्वच्छ पेयजल प्रदान करना था। इसमें यह भी परिकल्पित किया गया था कि कम से कम 50 *प्रतिशत* ग्रामीण जनसंख्या को निवासस्थान परिसर में या उनके निवासस्थानों से 100 मीटर तक की दूरी पर पाइप द्वारा 55 एलपीसीडी जल आपूर्ति प्रदान किया जाएगा। एनआरडीडब्ल्यूपी को राज्यों में इसके छः घटकों

और अन्य केंद्रित योजनाओं के माध्यम से कार्यान्वित किया जा रहा है। 12वीं पंचवर्षीय योजना (2012-17) के दौरान, कार्यक्रम के लिए कुल ₹89,956 करोड़ (₹43,691 करोड़ का केंद्रीय अंश तथा ₹46,265 करोड़ का राज्य अंश) प्रदान किया गया जिसमें से इस अवधि के दौरान ₹81,168 करोड़ का व्यय किया गया।

4. योजना में 2017 तक के लिए निर्धारित लक्ष्यों अर्थात् (i) सभी ग्रामीण बस्तियों, सरकारी विद्यालयों तथा *आंगनवाड़ियों* को स्वच्छ पेयजल प्रदान करना, (ii) 50 *प्रतिशत* ग्रामीण जनसंख्या को पाइप द्वारा पीने योग्य जल आपूर्ति करना (55 एलपीसीडी) और (iii) 35 *प्रतिशत* ग्रामीण परिवारों को घरेलू कनेक्शन प्रदान करने को प्राप्त करने में विफल हुई। दिसम्बर 2017 तक, केवल 44 *प्रतिशत* ग्रामीण बस्तियों और 85 *प्रतिशत* सरकारी विद्यालयों तथा आंगनवाड़ियों को स्वच्छ पेयजल प्रदान किया जा सका, केवल 18 *प्रतिशत* ग्रामीण जनसंख्या को पाइप द्वारा जल आपूर्ति के माध्यम से पीने योग्य जल प्रदान किया जा सका और 17 *प्रतिशत* ग्रामीण परिवारों को घरेलू कनेक्शन प्रदान किए गए। 2012-17 की अवधि के दौरान, ₹81,168 करोड़ का व्यय करने के पश्चात् ग्रामीण बस्तियों के समग्र कवरेज में 40 एलपीसीडी पर आठ *प्रतिशत* और 55 एलपीसीडी पर 5.5 *प्रतिशत* तक की वृद्धि हुई।

5. कार्यक्रम के कार्यान्वयन में उचित योजना और निधि प्रबंधन के अभाव एवं वितरण की कमी के कारण कार्यों के अप्रभावी निष्पादन को चिन्हित किया गया जिसके कारण अनुचित विलंब और व्यय हुए जोकि अपेक्षित परिणाम या लाभ प्रदान करने में निष्फल रहे। योजना प्रबंधन और कार्यान्वयन के विभिन्न पहलुओं की नमूना जांच के दौरान लेखापरीक्षा आपत्तियों की कुल वित्तीय विवक्षा ₹2,875 करोड़ निकाली गई जोकि लेखापरीक्षा में कवर₹19,151 करोड़ के व्यय का उल्लेखनीय 15 *प्रतिशत* था।

संयुक्त राष्ट्र सतत् विकास लक्ष्य संख्या 6 जोकि सभी के लिए जल और स्वच्छता की उपलब्धता और निरंतर प्रबंधन सुनिश्चित करने से संबंधित है को प्राप्त करने में भारत सरकार की प्रतिबद्धता में एनआरडीडब्ल्यूपी एक महत्वपूर्ण तत्व था। मंत्रालय ने सूचित किया (सितम्बर 2017) कि यद्यपि उसका उद्देश्य प्रत्येक भारतीय परिवारों को पेयजल प्रदान करने का था, उन्हें

इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए 2030 (मौजूदा लागत पर) तक लगभग ₹23,000 करोड़ प्रतिवर्ष की आवश्यकता होगी और परिव्ययों के मौजूदा स्तर को देखते हुए एसडीजी को केवल एनआरडीडब्ल्यूपी के प्रयासों से पूरा नहीं किया जा सकता है।

6. लेखापरीक्षा ने पाया कि जबकि एसडीजी की प्राप्ति हेतु एनआरडीडब्ल्यूपी केवल एक अपेक्षित प्रयास नहीं हो सकता है, फिर भी यह उस ओर एक महत्वपूर्ण कदम होगा और निष्फल व्यय समेत इसके कार्यान्वयन में कमियाँ और अभाव आगे बाधा डालेंगे तथा लक्ष्य की प्राप्ति को कठिन बनाएंगे।

योजना और वितरण तंत्र

7. केन्द्र और राज्यों में स्थापित योजना और वितरण रूपरेखा, कार्यक्रम दिशानिर्देशों से विपथित हुई थी। 21 राज्यों में जल सुरक्षा योजनाएं तैयार नहीं हुई थीं तथा वार्षिक कार्य योजनाओं की तैयारी और संवीक्षा में कमियां जैसे हितधारक और सामुदायिक भागीदारी की कमी, योजनाओं में जल के न्यूनतम सेवा स्तर का समावेश न होना और कार्यक्रम में शामिल योजनाओं के लिए राज्य स्तरीय योजना संस्वीकृति समिति के अनुमोदन की अनुपस्थिति पाई गई। समन्वय करने और अभिसरण सुनिश्चित करने के लिए स्थापित सर्वोच्च स्तरीय राष्ट्रीय पेयजल एवं स्वच्छता परिषद काफी हद तक निष्क्रिय रहा। कार्यक्रम की योजना बनाने और निष्पादन करने के लिए महत्वपूर्ण अभिकरण जैसे राज्य जल एवं स्वच्छता मिशन, राज्य तकनीकी अभिकरण, स्रोत ढूंढने वाली समिति तथा ब्लॉक संसाधन केन्द्र या तो स्थापित नहीं किए गए थे या फिर सौंपे गए कार्य नहीं कर रहे थे। इन बाध्यताओं नें योजना बनाने और वितरण दोनों में कार्यक्रम के लक्ष्य और प्रयोजन की प्राप्ति को प्रभावित किया।

निधि प्रबंधन

8. एनआरडीडब्ल्यूपी को एक केन्द्र प्रायोजित योजना के रूप में कार्यान्वित किया जाता है जिसकी लागत केन्द्र और राज्य सरकारों के बीच बांटी जाती है। मंत्रालय की यह

अपेक्षा कि 14वें वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर आधारित विकास में वृद्धि को ध्यान में रखते हुए घटे हुए केन्द्रीय आवंटन की प्रतिपूर्ति राज्य अपनी वित्तीय प्रतिबद्धता में वृद्धि के द्वारा करेंगे, असत्य साबित हुई। इस प्रकार, 2013-14 से 2016-17 की अवधि के दौरान कार्यक्रम के लिए निधियों की समग्र उपलब्धता घट गई। हालांकि, निधियों के घटे हुए आवंटन भी अप्रयुक्त रहे। नोडल/कार्यान्वयन अभिकरणों को केन्द्रीय अंश के निर्गम में 15 माह के विलंब हुए। व्यय के अस्वीकार्य मदों के प्रति भी निधियों का विपथन हुआ और राज्य जल एवं स्वच्छता मिशनों तथा कार्य निष्पादन अभिकरणों के पास ₹662.61 करोड़ की निधियां अवरूद्ध पड़ी हुई थीं।

कार्यक्रम कार्यान्वयन

9. यह कार्यक्रम उन लक्ष्यों को प्राप्त करने में विफल रहा जिन्हें 2017 के अंत तक प्राप्त कर लिया जाना चाहिए था जैसाकि ऊपर दर्शाया गया है। इसका कारण आंशिक रूप से कार्यान्वयन में कमियां जैसे अपूर्ण, परित्यक्त तथा गैर-क्रियात्मक कार्य, उपकरणों पर निष्फल व्यय, गैर-कार्यात्मक सतत् संरचनाएं और अनुबंध प्रबंधन में कमी के कारण ₹2,212.44 करोड़ की कुल वित्तीय विवक्षाएं उजागर हुईं।

10. इसके अतिरिक्त, केवल पांच *प्रतिशत* गुणवत्ता प्रभावित बस्तियों को समुदाय जल शुद्धिकरण संयंत्र प्रदान किए गए तथा नीति आयोग द्वारा प्रदत्त निधियों में से ऐसे संयंत्रों को स्थापित करने की प्रगति धीमी थी। स्थायित्व योजनाओं को या तो तैयार/कार्यान्वित नहीं किया गया या फिर वार्षिक कार्य योजनाओं में शामिल नहीं किया गया। पृष्ठ जल आधारित योजनाओं पर अपर्याप्त ध्यान दिया गया था तथा पाइप द्वारा जल आपूर्ति योजनाओं समेत बड़ी संख्या में योजनाएं (98 *प्रतिशत*) भू-जल संसाधनों पर आधारित थीं। अधिकतर राज्यों में परिचालन और अनुरक्षण योजनाएं या तो तैयार नहीं हुई थीं या फिर उसमें कमियां थीं जिसके कारण योजनाएं कार्यात्मक नहीं रहीं। इसके परिणामस्वरूप, स्लिप-बैक बस्तियों के मामले मौजूद थे।

11. अंततः, राज्य/जिला/उप-प्रभागीय स्तर पर प्रयोगशालाओं की अपेक्षित संख्या में कमी के कारण जल स्रोतों और आपूर्ति की निर्धारित गुणवत्ता जांचों में कमी हुई और ग्रामीण जनसंख्या को स्वच्छ पेयजल प्रदान करने के उद्देश्य से समझौता किया गया।

मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन

12. अपर्याप्त प्रमाणीकरण और सत्यापन नियंत्रण के कारण कार्यक्रम एकीकृत सूचना प्रबंधन प्रणाली (आईएमआईएस) में डाटा में संगतता और सटीकता की कमी थी। कार्यक्रम के मॉनीटरिंग और कार्यान्वयन की समीक्षा करने के लिए, निरीक्षण, निगरानी विशेषज्ञ समितियां या तो स्थापित नहीं की गई थीं या फिर योजनाबद्ध रूप में कार्य नहीं कर रही थीं। लाभार्थी स्तर की संतुष्टि का पता लगाने के लिए कार्यक्रम की सामाजिक लेखापरीक्षा नहीं हुई थी। अतः, समग्र मॉनीटरिंग तथा निरीक्षण रूपरेखा में प्रभाविकता की कमी थी और इस प्रक्रिया में समुदाय की भागीदारी भी अपर्याप्त थी।