कार्यकारी सारांश

राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (रा.कृ.वि.यो.) को पिछले दशकों में विचलित कृषि वृद्धि के पृष्ठपट के प्रति XI वीं पंचवर्षीय योजना में प्रारम्भ किया गया था क्योंकि कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों की वृद्धि दर आंठवी पंचवर्षीय योजना में 4.8 प्रतिशत से नौवीं पंचवर्षीय योजना तथा दसवीं पंचवर्षीय योजना में क्रमश: 2.5 तथा 2.4 प्रतिशत तक कम हुई। कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों की घटती वृद्धि दर से चिन्हित राष्ट्रीय विकास परिषद (रा.वि.प.) ने ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान 4 प्रतिशत प्रति वर्ष की वृद्धि प्राप्त करने का निश्चय किया। रा.कृ.वि.यो. को राज्यों को परियोजनाओं, जो विशेष रूप से कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों में वृद्धि उत्पन्न करने हेतु, उनकी परिस्थितियों के अनुकूल हो, का चयन करने हेतु पूर्ण पूर्व नम्यता सहित एक राज्य प्लान योजना के रूप में तैयार किया गया था। रा.कृ.वि.यो. को राज्यों को प्रोत्साहन प्रदान करने में उत्प्रेरक के रूप में कार्य करना था, जिससे कि कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों में चार प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि को प्राप्त किया जा सके। 2007-08 से 2012-13 के दौरान ₹32,460.45 करोड़ के आवंटन के प्रति ₹30,873.38 करोड़ की राशि 28 राज्यों तथा सात संघ शासित क्षेत्रों को जारी की गई थी।

उपर्युक्त घटकों की पृष्ठभूमि में हमने यह निर्धारित करने के दृष्टांत से इस निष्पादन लेखापरीक्षा को करने का निर्णय लिया था, कि क्या राज्यों द्वारा रा.कृ.वि.यो. का कार्यान्वयन योजना दिशानिर्देशों के अनुसार था तथा मंत्रालय ने राष्ट्रीय स्तर पर प्रभावी रूप से योजना के नियंत्रण में अपनी भूमिका निभाई थी। इस निष्पादन लेखापरीक्षा में शामिल अवधि, रा.कृ.वि.यो. के प्रारम्भ अर्थात् 2007-08 से 2012-13 तक है। रा.कृ.वि.यो. के समग्र पर्यवेक्षण के संबंध में मंत्रालय की भूमिका के लेखापरीक्षण के अतिरिक्त, मिजोरम के अलावा, 27 राज्यों में रा.कृ.वि.यो. के कार्यान्वयन की जांच की गई थी।

इस प्रतिवेदन के अध्याय 1 तथा 2, रा.कृ.वि.यो. तथा हमारी लेखापरीक्षा दृष्टिकोण पर, पृष्ठभूमि सूचना प्रदान करते हैं। अध्याय 3 तथा 4 क्रमश:

योजना तथा अभिसरण/समन्वय एवं वित्तीय प्रबंधन के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्ष प्रदान करते हैं। अध्याय 5 रा.कृ.वि.यो. के कार्यान्वयन पर केन्द्रीत हैं। अध्याय 6 रा.कृ.वि.यो. के मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों को प्रदान करता है। अध्याय 7 पिछले अध्यायों के लेखापरीक्षा निष्कर्षों का सार प्रस्तुत करता है।

निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

क) योजना प्रक्रिया

- समीक्षा में शामिल 27 राज्यों में से लेखापरीक्षा ने पाया कि 24 राज्यों में विभिन्न पहलुओं, जैसे कि ग्राम पंचायत/ग्राम सभा/ ब्लॉक कृषि योजना इकाई/ ग्राम कृषि योजना इकाई जैसे मूल स्तरीय अभिकरणों का गैर-आवेष्टन/ भागीदारी, जिला कृषि योजना (जि.कृ.यो.) तैयार करने में मूल सहयोग का अभाव, राज्य कृषि योजना (रा.कृ.यो.) तैयार करने में कमियॉ जैसे कि कृषि-जलवायु अध्ययन/ अन्य कार्यक्रमों के साथ अभिसरण का अभाव, परियोजनाओं की शैल्फ तैयार न किया जाना, आदि में योजना प्रक्रिया त्रुटिपूर्ण थी।

- पांच राज्यों में, ₹ 1962.29 करोड़ की स्वीकृत लागत वाली 143 परियोजनाओं को, इन्हें जि.कृ.यो. में दर्शाए बिना, रा.कृ.यो. में शामिल किया गया था, जो यह दर्शाता है कि मूल स्तर पर आवश्यकताओं का निर्धारण नहीं किया गया था।

- मंत्रालय, तथाकथित समय की कमी के कारण, राज्यों द्वारा प्रस्तुत परियोजना प्रस्तावों की उचित रूप से संवीक्षा करने में समर्थ नहीं था। मंत्रालय में विषय मामला प्रभागों द्वारा इंगित कमियों, जैसे कि अन्य के.प्रा.यो./राज्य प्लान योजनाओं के साथ आवृति का जोखिम, के बावजूद राज्य स्तरीय मंजूरीदाता समिति (रा.स्त.मं.स.) द्वारा, उनका निपटान किए बिना, परियोजना प्रस्तावों को स्वीकृत किया गया था।

- मंत्रालय द्वारा ₹ 367.99 करोड़ की लागत के नौ राज्यों के 73 परियोजना प्रस्तावों के संबंध में इंगित कमियों को रा.स्त.मं.स. द्वारा अनदेखा किया गया था तथा इन परियोजनाओं की कमियों का निपटान किए बिना स्वीकृति किया गया था।

- चार राज्यों में ₹ 64.60 करोड़ की लागत की दस परियोजनाओं, को जो सीधे कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों से संबंधित नहीं थी, रा.स्त.मं.स. द्वारा स्वीकृत किया गया था तथा रा.क.वि.यो. के अंतर्गत निधियां प्राप्त की थीं।

- राज्यों में अभिलेखों की नमूना जांच ने वर्तमान भारत सरकार की योजनाओं अथवा वर्तमान राज्य प्लान योजनाओं के साथ रा.कृ.वि.यो. परियोजनाओं के गैर-अभिसरण के उदाहरणों को प्रकट किया। लेखापरीक्षा जांच ने, 14 क्षेत्रों तथा आठ उप-योजनाओं में नोडल विभाग तथा कार्यान्वयन विभागों/अभिकरणों के बीच, गैर-समन्वय को भी उजागर किया।

ख) वित्तीय प्रबंधन

- मंत्रालय के अभिलेखों के अनुसार, वर्ष 2007-08 से 2012-13 के दौरान, ₹31732.06 करोड़ के आवंटन से ₹30494.50 करोड़ की राशि जारी की गई थी तथा ₹27938.52 करोड़ का व्यय किया गया था।

- मंत्रालय द्वारा सूचित तथा राज्यों द्वारा सूचित निर्गम तथा व्यय के आंकड़ों की तुलना ने प्रकट किया कि राज्यों ने समीक्षा अवधि के दौरान ₹ 4289.20 करोड़ तक अनुदान की अधिक प्राप्ति सूचित की थी। इसी प्रकार, राज्यों ने ₹ 31916.53 करोड़ का व्यय सूचित किया था जबकि मंत्रालय ने 2007-08 से 2012-13 के दौरान ₹ 27938.01 करोड़ का व्यय सूचित किया जिसका परिणाम ₹ 3978.01 करोड़ के अंतर में हुआ। मंत्रालय ने आकड़ों का समाधान करने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी।

- लेखापरीक्षा द्वारा मंत्रालय से प्राप्त आंकड़ों ने दर्शाया कि सितम्बर 2013 को, 26 राज्यों (नागालैण्ड के सिवाए) से 2008-09 से 2012-13 की अवधि हेतु ₹2610.07 करोड़ की राशि के उ.प्र. अप्राप्त थे।

- 12 राज्यों में, नोडल विभाग/अभिकरण द्वारा मंत्रालय को तथा कार्यान्वयन विभागों/अभिकरणों द्वारा नोडल विभाग/अभिकरण को गलत उपयोग प्रमाणपत्रों के प्रस्तुतीकरण के मामले पाए गए थे। कार्यान्वयन अभिकरणों तथा नोडल विभागों द्वारा व्यय के रूप में निर्गमों को बहिर्वेशन की वर्तमान प्रक्रिया ने, वास्तविक व्यय को बढ़ाया तथा वित्तीय निष्पादन की स्थिति को विकृत बनाया।

- 12 राज्यों में, कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों हेतु आवंटन को, समीक्षा के अधीन अवधि के दौरान, कुल आवंटन के अनुपात में न तो बढ़ाया गया था और न ही घटाया गया था। इस प्रकार, इन राज्यों में, कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों में निवेश को बढ़ाने हेतु प्रोत्साहन प्रदान करने के रा.कृ.वि.यो. के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका।

- 20 राज्यों में, राज्यों द्वारा नोडल विभाग/ अभिकरण को निधियां एक से 23 महीनों के बीच के विलम्ब से जारी की गई थीं। 17 राज्यों में, नोडल विभाग/अभिकरण द्वारा कार्यान्वयन विभाग/ अभिकरण को निधियां एक से 34 महीनों के बीच के विलम्ब से जारी की गई थी।

- सात राज्यों में, 50 परियोजनाओं पर ₹106.13 करोड़ का व्यय रा.स्त.मं.स. की स्वीकृति के बिना, संस्वीकृति से अधिक किया गया था।

- मंत्रालय द्वारा प्रशासनिक व्यय हेतु रा.कृ.वि.यो. निधियों के एक प्रतिशत के रूप में ₹195.45 करोड़ के आवंटन में से केवल ₹75.96 करोड़ की राशि का व्यय किया गया था। ₹75.96 करोड़ के कुल व्यय में से ₹50.27 करोड़ की राशि का व्यय केवल रा.कृ.वि.यो. हेतु नहीं

किया गया था। नौ राज्यों में एक प्रतिशत अंश के आवंटन में से कुल ₹7.65 करोड़ के अप्राधिकृत व्यय के, विभिन्न उदाहरण पाए गए थे।

- 11 राज्यों में ₹759.03 करोड़ की अनुदाने निजी बही खातों/निजी जमा खातों/बचत बैंक खातों/आदि में रखी पाई गई थीं।

- चार राज्यों में, लेखापरीक्षा में अन्य उद्देश्यों हेतु, ₹114.45 करोड़ की रा.कृ.वि.यो. अनुदानों का, अपवर्तन पाया गया था।

ग) परियोजनाओं का कार्यान्वयन

स्ट्रीम-I परियोजनाएं

- 2007-08 से 2012-13 की अवधि के दौरान 19 चयनित क्षेत्रों में संस्वीकृत 4061 परियोजनाओं में से 2506 परियोजनाएं सम्पूर्ण हो गई थीं, 1279 प्रगति में थीं, 85 को अभी कार्यान्वित नहीं किया गया था, 100 का परित्याग तथा 90 को छोड़ दिया गया था। ₹134.95 करोड़ की राशि का व्यय 28 परित्याग की गई परियोजनाओं पर किया गया था।

- लेखापरीक्षा जांच हेतु रा.कृ.वि.यो. के 19 क्षेत्रों में चयनित 393 परियोजनाओं में से 150 परियोजनाओं (38 प्रतिशत) में निम्न-निष्पादन तथा अनियमितताओं के मामले पाए गए थे।

- 19 राज्यों में ₹ 1404.94 करोड़ की लागत की 62 परियोजनाओं में लक्षित उत्पादनों की उपलब्धि में कमियां पाई गई थीं।

- पांच राज्यों में ₹ 244.74 करोड़ की लागत की नौ परियोजनाओं में ₹ 91.24 करोड़ की रा.कृ.वि.यो. निधियों को दूसरी योजनाओं/उद्देश्यों के लिए अपवर्तित किया गया था।

2015 की प्रतिवेदन सं. 11

- चार राज्यों में ₹ 55.65 करोड़ की लागत की पांच परियोजनाएं विभिन्न स्तरों पर ₹ 21.58 करोड़ की रा.कृ.वि.यो. निधियां अवरूद्ध/रूकी रही थीं।

- पांच राज्यों में ₹ 24.07 करोड़ की लागत की पांच परियोजनाओं में ₹ 12.21 करोड़ का निष्फल व्यय पाया गया था।

- पांच राज्यों में ₹ 24.12 करोड़ की लागत की छः परियोजनाओं में ₹ 8.15 करोड़ का निष्फल व्यय पाया गया था।

स्ट्रीम-II परियोजनाएं:

- लेखापरीक्षा हेतु स्ट्रीम-II के अंतर्गत चयनित 40 परियोजनाओं में से 11 परियोजनाओं (27 प्रतिशत) में निम्न-निष्पादन तथा अनियमितताओं के मामले पाए गए थे।

रा.कृ.वि.यो. की उप-योजनाएं

- 2010-11 से 2012-13 के दौरान, ₹5109.46 करोड़ जारी किए गए थे तथा ₹623.94 करोड़ का अप्रयुक्त शेष छोड़ते हुए, ₹4485.52 करोड़ का व्यय किया गया था।

- अरूणाचल प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश, उत्तराखण्ड तथा पश्चिम बंगाल के 11 राज्यों के अभिलेखों की संवीक्षा ने छः उप-योजनाओं के कार्यान्वयन में विभिन्न कमियों को प्रकट किया।

मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन

- मंत्रालय के अधिकारियों/कर्मचारियों के राज्यों के दौरों के माध्यम से मॉनीटरिंग की प्रभावकारिता का निर्धारण नहीं किया जा सकता था क्योंकि विवरणों को प्रलेखित नहीं किया गया था।

- एन.आई.आर.डी. के माध्यम से मॉनीटरिंग भी अपूर्ण थी क्योंकि 32 कार्यों में से एन.आई.आर.डी. 16 कार्यों को ही पूरा कर सकी थी। एन.आई.आर.डी. द्वारा दिसम्बर 2010 की अपनी मूल्यांकन रिपोर्ट में दी गई अनुशंसाओं पर मंत्रालय द्वारा अनुपालन कार्रवाई को भी प्रलेखित नहीं किया गया था।

- 16 राज्यों में रा.स्त.मं.स. की बैठकों में 50 प्रतिशत से अधिक और 70 प्रतिशत तक की कमी पाई गई थीं। 70 प्रतिशत से अधिक की कमी 4 राज्यों में पाई गई थी।

- 15 राज्यों में, रा.कृ.वि.यो. सिस्टम में डाले गए डाटा में विसंगतियों पाई गई थी।

अनुशंसाएं

1. *मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि क्षेत्र एवं कृषि जलवायु परिस्थियों को ध्यान में रख कर ही योजनाएं तैयार की गई हों।*

2. *मंत्रालय यह सुनिश्चित करे कि राज्य केवल उन परियोजनाओं को प्रारम्भ करें जो जि.कृ.यो. एवं रा.कृ.यो. के अनुकूल हैं।*

3. *मंत्रालय को संवीक्षा एवं निर्णय लेने में सुगमता हेतु, राज्य को स्पष्ट एवं संक्षिप्त प्रस्तावों को प्रस्तुत करने के लिए कहा जा सकता है। मंत्रालय अपने आप को इंटर/इंटरा मंत्रालय परामर्श एवं संस्वीकृति प्रक्रिया हेतु वास्तविक समय सीमाएं दे सकता है।*

4. *कृषि क्षेत्र में योजनाओं की जटिलता और विविधता को दूर करने हेतु योजना के डिजाइन का पुन:निरीक्षण किया जा सकता है।*

5. *आंकड़ों का मिलान करना एक आवश्यक आंतरिक नियंत्रण अभ्यास है तथा इसे प्रतिवर्ष किया जाना चाहिए।*

6. *मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि राज्यों ने अपने कुल आवंटन के अनुपात में कृषि एवं संबद्ध क्षेत्रों हेतु उनके बजटीय आवंटन में वृद्धि की हो ताकि राज्यों को प्रोत्साहित करने के रा.कृ.वि.यो. के मुख्य उद्देश्य की प्राप्ति हो सके।*

7. *यह प्रमाणित करने हेतु कि निधियों का प्रत्याशित उद्देश्य हेतु उपयोग किया गया है, मंत्रालय को निधियन को मंत्रालय द्वारा निर्धारित प्रारूप में उपयोग प्रमाणपत्र (उ.प्र.) पर आधारित परियोजना से जोड़ना चाहिए।*

8. *स्ट्रीम-I, स्ट्रीम-II एवं उप-योजनाओं के तीन बास्केट में से चयन करने का विकल्प रखने के स्थान पर, मंत्रालय को योजना का नियंत्रण एवं स्वामित्व रखते समय, इनपुटों में राज्यों को स्वायत्तता देनी चाहिए।*

9. *जैसा लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किया गया परियोजनओं के कार्यान्वयन में कमियों के समाधान हेतु मंत्रालय को राज्य सरकारों से सहयोग करना चाहिए।*

10. *मंत्रालय को मापने योग्य लक्ष्यों जैसे कि उत्पादन में वृद्धि तथा उत्पादकता में वृद्धि जो कि पहले निरीक्षण योग्य भी हैं।*