# अध्याय II: योजना

## 2.1 प्रस्तावना

ए.आई.बी.पी. योजना हेतु एक विस्तृत संरचना उपलब्ध कराता है जिसमें केन्द्र तथा राज्य स्तर दोनों की विभिन्न एजेंसियाँ सम्मिलित हैं। एम.एम.आई. परियोजनाओं के मामले में, योजना प्रक्रिया में आवश्यक सर्वेक्षण व जाँच के पश्चात परियोजनाओं पर प्राथमिक प्रतिवेदनों को तैयार करना व्यापक रूप से सम्मिलित है। इसके पश्चात इन्हें केन्द्रीय जल आयोग (सी.डब्ल्यू.सी.) को प्रस्तुत कर दिया जाता है जो उसकी संवीक्षा करता है तथा विस्तृत परियोजन प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) को तैयार करने हेतु अपनी सैद्धांतिक सहमति देता है। राज्य सरकार द्वारा तैयार डी.पी.आर. को सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा जाँचा जाता है तथा तकनीकी स्वीकृति हेतु मंत्रालय की तकनीकी सलाहकार समिति (टी.ए.सी.) को भेज दिया जाता है। टी.ए.सी. की स्वीकृति के पश्चात, डी.पी.आर. को अंतिम अनुमोदन व निवेश स्वीकृति[15] हेतु योजना आयोग/मंत्रालय को भेजा जाता है। ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत लघु सिंचाई योजनाओं को राज्य टी.ए.सी./राज्य योजना विभाग की अनुमति के पश्चात ही लिया जा सकता है।

## 2.2 ए.आई.बी.पी. पात्रता मानदंड तथा नियम

ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देश, ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सम्मिलित की जाने वाली परियोजनाओं एवं योजनाओं हेतु पात्रता मानदंड तथा नियमों को निर्दिष्ट करते हैं। इन नियमों में अक्टूबर 1996 में ए.आई.बी.पी. के आरंभ होने से अनेकों संशोधन हुए हैं जैसाकि निम्न तालिका 2.1 में संक्षिप्त हैः-

**तालिका 2.1: ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत परियोजनाओं को सम्मिलित करने हेतु नियमों में संशोधन**

| महीना/वर्ष | ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत परियोजना को सम्मिलित करने हेतु नियम |
|---|---|
| अक्टूबर 1996 | • ₹ 1,000 करोड़ से अधिक की बहुउद्धेशीय परियोजनाएं जहाँ पर्याप्त प्रगति की गई थी तथा जो राज्य की संसाधन क्षमता से ऊपर/बाहर (beyond) थीं।<br>• एम.एम.आई. परियोजनाएं जो पूर्ण होने के उन्नत स्तर पर हैं व जिनकी 1,00,000 हेक्टेयर की आश्वस्त जल आपूर्ति की लाभ क्षमता है। |

[15] योजना आयोग के नेशनल इंस्टिट्यूशन फार ट्रांसफोर्मिंग इंडिया (नीति) आयोग के प्रतिस्थापन (1 जनवरी 2015) के बाद से निवेश स्वीकृति मंत्रालय द्वारा दी जाती है।

| महीना/वर्ष | ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत परियोजना को सम्मिलित करने हेतु नियम |
|---|---|
| | • परियोजनाओं में योजना आयोग की निवेश स्वीकृति होनी चाहिए। |
| **अप्रैल 1997** | • ₹ 500 करोड़ से अधिक लागत की परियोजनाएं। |
| **अप्रैल 1999** | • ओडिशा के के.बी.के. जिलों में परियोजनाएं।<br>• एस.सी.एस. (उत्तर पूर्व में सात राज्य तथा अन्य पर्वतीय राज्य जैसे हिमाचल प्रदेश, सिक्किम, जम्मू एवं कश्मीर) की एम.आई. योजनाएं। |
| **अप्रैल 2005** | • योजनाओं के समूह हेतु 50 हेक्टेयर से अधिक तथा पृथक योजना हेतु 20 हेक्टेयर की आई.पी. के साथ एस.सी.एस. में एम.आई. योजनाएं, जिसकी प्रति हेक्टेयर लागत ₹ एक लाख से अधिक न हो तथा पृथक योजनाओं हेतु 100 हेक्टेयर से अधिक आई.पी. के साथ गैर-एस.सी.एस. में एम.आई. योजनाएं जिसमें आदिवासी क्षेत्रों व सूखा प्रवृत्त क्षेत्रों को वरीयता दी गई थी व जो पूर्ण रूप से दलितों तथा आदिवासियों (विशेष क्षेत्रों) को लाभान्वित करते है।<br>• ई.आर.एम. परियोजनाओं को सम्मिलित करना।<br>• एम.एम.आई. एवं ई.आर.एम. परियोजनाओं (अपवादों सहित) हेतु विनिर्दिष्ट एक के लिए एक शर्तें[16]। |
| **दिसंबर 2006** | • ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सम्मिलित होने के लिए, एम.एम.आई. और ई.आर.एम. परियोजनाओं को अगले चार वर्षों में पूर्ण होने की निर्धारित अवधि होनी चाहिए।<br>• प्रत्येक योजना हेतु 50 हेक्टेयर से अधिक आई.पी. के साथ गैर-एस.सी.एस. में जो जनजातीय क्षेत्रों व सूखा प्रवृत्त क्षेत्रों की हैं। |
| **अक्टूबर 2013** | • योजना आयोग की निवेश मंजूरी के साथ ई.आर.एम. परियोजनाएं जो उन परियाजनाओं से संबंधित हैं जिन्हें शर्तों के अधीन कम से कम 10 वर्ष पहले ही पूर्ण तथा कमीशन कर लिया गया था।<br>• प्रधानमंत्री पैकेज के अंतर्गत पहचाने गए कृषि आपदाग्रस्त जिलों में परियोजनाओं हेतु एक के लिए एक नियम से छूट अनुमत्त होना।<br>• "उन्नत स्तर" से तात्पर्य उस परियोजना से है जिसमें नवीनतम अनुमोदित अनुमानित लागत का कम से कम 50 प्रतिशत व्यय हुआ हो तथा अनिवार्य कार्यों[17] के मामले में कम से कम 50 प्रतिशत की भौतिक प्रगति प्राप्त की गई हो। |

[16] कार्यक्रम के अंतर्गत एक परियोजना के पूर्ण होने पर ही अन्य परियोजना को सम्मिलित करने पर विचार किया जाएगा।

[17] नहर हेतु हेड वर्क, खुदाई का कार्य, भूमि अधिग्रहण, जलाशय क्षेत्र हेतु आर.एवं.आर गतिविधियाँ, अभिकल्पना को अंतिम रूप देना तथा निर्माण आरेखण की उपलब्धता कार्य को देने के अनुसार कार्य को पूरा करने के अनुरूप थी

| महीना/वर्ष | ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत परियोजना को सम्मिलित करने हेतु नियम |
|---|---|
| | • गैर-एस.सी.एस. में एम.आई. योजनाओं हेतु पूर्णता की नियत तिथि दो वित्त वर्ष थी।<br>• आई.पी.सी. के उपयोग हेतु सी.ए.डी. कार्यों का समकालिक कार्यान्वयन। |
| जुलाई 2015 | • ए.आई.बी.पी. को पी.एम.के.एस.वाई. के चार घटकों में से एक बनाया गया था एवं अपूर्ण एम.एम.आई. परियोजनाएं सम्मिलित की गई थी।<br>• हर खेत को पानी के अंतर्गत, एम.आई. योजनाओं को पी.एम.के.एस.वाई. का एक अलग घटक बनाया गया था। |
| जुलाई 2016 | • 144 अपूर्ण एम.एम.आई. परियोजनाओं में से 99[18] परियोजनाओं को दिसंबर 2019 तक चरणों में पूर्ण करने के लिए प्राथमिकता परियोजना घोषित किया गया था। |

***(स्रोत: मंत्रालय)***

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की 2010-11 की प्रतिवेदन संख्या 4 ने दर्शाया था कि ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों (1997,1999,2005 तथा 2006) में निरंतर संशोधन ए.आई.बी.पी. के केन्द्र, दृष्टिकोण तथा उद्देश्यों में स्पष्टता के अभाव को दर्शाते हैं। संसदीय स्थायी समिति (16वीं लोक सभा) ने भी ए.आई.बी.पी. की समीक्षा पर अपनी चौदहवें प्रतिवेदन (मार्च 2017) में पाया था कि दिशानिर्देशों में ऐसे निरंतर परिवर्तनों ने "कार्यक्रम के सुचारू कार्यान्वयन में बाधा डाली तथा नीति तैयार करने में दूरदृष्टि के अभाव को दर्शाता है"। लेखापरीक्षा जांच ने उजागर किया कि इसके बाद भी दिशानिर्देश समय-समय पर बदले जाते रहे जैसे कि 2013, 2015 तथा 2016 में।

## 2.3 निर्धारित मानदंडों का अनुपालन किये बिना ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत परियोजनाओं को सम्मिलित करना

**एम.एम.आई. परियोजनाएं**

लेखापरीक्षा ने पाया कि 30 एम.एम.आई. परियोजनाएं जिसमें ₹ 30,192.70 करोड़ की स्वीकृत लागत सम्मिलित है अर्थात 118 नमूना परियोजनाओं की कुल स्वीकृत लागत के 17 प्रतिशत को दिशानिर्देशों में निर्धारित मानको एवं मानदंडों का उल्लंघन करते हुए ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सम्मिलित किया गया था। 2016-17 तक केन्द्रीय सहायता के रूप में ₹ 3,718.71 करोड़ की राशि इन परियोजनाओं के ए.आई.बी.पी. में सम्मिलित होने से जारी की गई थी। उपरोक्त 30 परियोजनाओं का विवरण ***अनुबंध 2.1*** में दिया गया है। 30

[18] दो राष्ट्रीय परियोजनाएं सम्मिलित हैं

एम.एम.आई. परियोजनाएं जिन्हें दिशानिर्देशों के उल्लंघन में ए.आई.बी.पी. में सम्मिलित किया गया था, से संबंधित लेखापरीक्षा जाँच परिणाम पर चर्चा निम्न पैराग्राफ में दी गई है:

- चार राज्यों के मामले में यानि, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, केरल तथा उत्तर प्रदेश जिनमें पहले से ही ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत एम.एम.आई. परियोजनाएं चल रही हैं, नौ ई.आर.एम. परियोजनाएं जिनकी कुल स्वीकृत लागत ₹ 1,016.02 करोड़ थी, को ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों[19] में निर्धारित शर्तों के उल्लंघन में 2005-12 के दौरान ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सम्मिलित किया गया था। इन नौ ई.आर.एम. परियोजनाओं के विरूद्ध ₹ 239.46 करोड़ की राशि जारी की गई थी। मंत्रालय का स्पष्टीकरण (फरवरी 2018) कि दिशानिर्देश ई.आर.एम. को शामिल करने की अनुमति देते हैं जहाँ परिकल्पित नई क्षमता पर विचार किया गया है, मान्य नहीं है क्योंकि ए.आई.बी.पी. में सम्मिलित होने के लिए सर्वप्रथम राज्य में कोई चालू एम.एम.आई. परियोजनाएं नहीं होनी चाहिए की प्रमुख आवश्यकता की पूर्ति की जानी चाहिए।
- दो राज्यों अर्थात कर्नाटक व महाराष्ट्र में चार एम.एम.आई. परियोजनाएं, जिनकी कुल स्वीकृत लागत ₹ 2,045 करोड़ थी को योजना आयोग की निवेश स्वीकृति प्राप्त किए बिना 2002-03 तथा 2009-10 के बीच ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सम्मिलित किया गया था। 2003-10 के दौरान इन परियोजनाओं हेतु ₹ 301.18 करोड़ की राशि जारी की गई थी। मंत्रालय (फरवरी 2018) ने 1997 में योजना आयोग द्वारा जारी निर्देशों के आधार पर उपरोक्त को उचित ठहराया, जिसमें राज्य सरकारों को अंतर-राज्य पहलूओं के बिना मध्यम सिंचाई योजनाओं हेतु निवेश स्वीकृति देने की सहमति दी। यह स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 1996 से ए.आई.बी.पी दिशानिर्देशों ने योजना आयोग द्वारा निवेश स्वीकृति मिलने के पश्चात ही एम.एम.आई. परियोजनाओं को सम्मिलित करने का आदेश दिया।
- आठ राज्यों अर्थात आंध्र प्रदेश, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, महाराष्ट्र, ओडिशा, तेलंगाना तथा उत्तर प्रदेश में 14 एम.एम.आई. परियोजनाएं जिनकी स्वीकृत लागत ₹ 26,822.10 करोड़ थी को 2005-06 से 2009-10 के दौरान ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सम्मिलित कर लिया गया था, यद्यपि वे निर्माण के उन्नत स्तर पर भी नहीं थे। हमने पाया कि इन परियोजनाओं पर व्यय उनके सम्मिलित होने के समय पर उनकी अनुमानित लागत के शून्य से 34 प्रतिशत के बीच था। इसके अतिरिक्त, ए.आई.बी.पी. में उनके सम्मिलित होने से मार्च 2017 तक इन परियोजनाओं के लिए ₹ 3,114.15 करोड़ राशि जारी की गई थी। मंत्रालय ने कहा (फरवरी 2018) कि

[19] 2005 ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों का पैरा 6 (क)।

2006 के ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों में "निर्माण के उन्नत स्तर" को परिभाषित नहीं किया था और इसलिए इन परियोजनाओं को सम्मिलित किया गया था। मंत्रालय का तर्क स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन परियोजनाओं पर व्यय कम था तथा उनकी केवल मूल अनुमानित लागत के शून्य से 34 प्रतिशत के बीच था।

- झारखंड में, तीन परियोजनाओं का प्रस्तावित कुल कमांड क्षेत्र जिसकी स्वीकृत लागत ₹ 309.58 करोड़ थी, को उपरोक्त कथित ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों के प्रावधानों के अंतर्गत अपेक्षित एक लाख हेक्टेयर के नियोजित कमांड क्षेत्र के मानदंड को पूरा न करने पर भी इन्हें ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सम्मिलित किया गया था। इस प्रकार, ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत इन परियोजनाओं का चयन अनियमित था। मार्च 2017 तक इन परियोजनाओं को ₹ 63.92 करोड़ की राशि जारी की गई थी।

**एम.आई. योजनाएं**

एम.आई. योजनाओं को सम्मिलित करने हेतु ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों के अंतर्गत पात्रता मापदंड एस.सी.एस. एवं गैर-एस.सी.एस के बीच था एवं समय-समय पर मंत्रालय द्वारा संशोधित भी किया गया था जैसाकि निम्न तालिका 2.2 में दर्शाया गया है:

**तालिका 2.2: एम.आई. योजनाएं हेतु पात्रता मापदंड**

| वर्ष | राज्य का वर्ग | क्षेत्र | | प्रति हेक्टेयर विकास लागत |
|---|---|---|---|---|
| | | एकल एम.आई. योजनाएं | योजनाओं का समूह | |
| 2005 | एस.सी.एस. | कम से कम 20 हेक्टेयर | कम से कम 50 हेक्टेयर | ₹ एक लाख से कम |
| | गैर-एस.सी.एस | 100 हेक्टेयर से अधिक | - | - |
| 2006 | एस.सी.एस. | कम से कम 20 हेक्टेयर | कम से कम 50 हेक्टेयर | ₹ एक लाख से कम |
| | गैर-एस.सी.एस. | 50 हेक्टेयर से अधिक | - | ₹ एक लाख से कम |
| 2013 | एस.सी.एस. | 10 हेक्टेयर | 20 हेक्टेयर | ₹ 2.50 लाख से कम |
| | गैर-एस.सी.एस. | 20 हेक्टेयर | 50 हेक्टेयर | ₹ 2.50 लाख से कम |

तीन राज्यों में ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सम्मिलित एम.आई. योजनाओं की लेखापरीक्षा संवीक्षा ने एम.आई. योजनाओं में सम्मिलित ऐसे 41 मामलों को दर्शाया जो अधिकथित मानदंडों के अनुरूप नहीं थे। महत्त्वपूर्ण जाँच परिणामों का राज्य वार विवरण निम्म तालिका 2.3 में दिया गया है:

**तालिका 2.3: निर्धारित मापदंडों का पालन किये बिना सम्मिलित एम.आई. योजनाएं**

| राज्य | निर्धिरित मापदंडों का पालन किये बिना सम्मिलित की गई योजनाएं |
|---|---|
| अरूणाचल प्रदेश | • **कुकुर्जन, ओल्ड गंगा एम.आई. योजना, सिंगरी हापा जोते इंद्रजुली एम.आई. योजना, चिंपू डब्ल्यू.आर.डी. कॉम्पलेक्स पर मॉडल एम.आई. योजना, इटानगर उपखंड के अंतर्गत पोमा में रीलो एम.आई. योजना पर एम.आई. योजना का समूह पोरेन्ग, बोलेन्ग, सुपसिंग, रेंगो, यिंगकू, लिलेंग, मोपित, बेगिंग, डोसिंग, पारोंग, रीयू, रीगा, पेंगकेंग, कुमकू, उग्गींग, येमसिंग, कालेक, कोमसिंग में एम.आई. योजना का समूह।** उपरोक्त एम.आई. योजनाओं के दो समूह फरवरी 2011 के दौरान स्वीकृत किए गए, जिसमें ₹ एक लाख से कम प्रति हेक्टेयर की निर्धारित लागत के विरूद्ध परियोजनाओं हेतु प्रति हेक्टेयर की विकास लागत क्रमशः ₹ 1.81 लाख तथा ₹ 1.24 लाख थी।<br>• **बुडागांव, वांगहू, ताखोंग रामलिंगम कृषि फील्ड क्षेत्रों हेतु गिपजैंग एम.आई. योजना।** 42 हेक्टेयर की कुल आई.पी. के साथ योजना को जनवरी 2009 में स्वीकृत किया गया था जो कि न्यूनतम निर्धारित 50 हेक्टेयर से कम था। |
| जम्मू एवं कश्मीर | • वर्ष 2013-14 से पूर्व 30 जाँची गईं योजनाओं में से 11 के संदर्भ में विकास लागत ₹ एक लाख प्रति हेक्टेयर से अधिक थी तथा ₹ 1.05 लाख से ₹ 3.10 लाख प्रति हेक्टेयर के बीच थी। मार्च 2017 को समाप्त अवधि हेतु इन योजनाओं पर किया गया व्यय ₹ 33.22 करोड़ था। विभाग ने कहा कि चूँकि योजनाएं सक्षम प्राधिकारी (टी.ए.सी.) द्वारा अनुमोदित थीं इसलिए निधियों को कार्य के निष्पादन हेतु जारी किया गया था।<br>• 20 नलकूपों जिनमें ₹ सात करोड़ की अनुमोदित लागत निहित थी, को 2008-09 के दौरान ए.आई.बी.पी के अंतर्गत एम.आई. योजना के रूप में सम्मिलित किया गया था, जो कि अनियमित थे क्योंकि योजनाओं में कोई भी सतही सिंचाई सम्मिलित नहीं थी। |
| राजस्थान | **भिमनी एम.आई. योजना**<br>₹ एक लाख प्रति हेक्टेयर से कम की निर्धारित लागत के विरूद्ध परियोजनाओं हेतु प्रति हेक्टेयर विकास लागत ₹ 1.13 लाख थी, यद्यपि ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत अनुदान हेतु योजना पात्र नहीं थी फिर भी विभाग को परियोजना हेतु स्वीकृति तथा ₹ 7.87 करोड़ का अनुदान प्राप्त हुआ। |

## 2.4 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.)

सिंचाई एवं बहुउद्देशीय परियोजनाओं की प्रस्तुति, मूल्यांकन तथा स्वीकृति हेतु सी.डब्ल्यू.सी. दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत डी.पी.आर., सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा तकनीकी-आर्थिक संवीक्षा के अधीन हैं, जिन्हें 38 सप्ताह के अधिकतम समय के भीतर मूल्यांकन पूरा करना था। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक परियोजना हेतु कमांड क्षेत्र पर ब्लॉक वार सूचना[20] भी प्रस्तुत की जानी अपेक्षित थी। लोक लेखा समिति (15वीं लोक सभा) ने ए.आई.बी.पी. पर अपने 68वें प्रतिवेदन में अनुशंसा की कि सभी लघु सिंचाई परियोजनाओं हेतु डी.पी.आर. पर अवश्य जोर दिया जाना चाहिए जैसा कि प्रमुख एवं मध्यम परियोजनाओं के मामले में किया गया था तथा परिकल्पना पेपर या साधारण परियोजना प्रस्तावों को पर्याप्त नहीं मानना चाहिए। ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों में यह भी अपेक्षित है कि डी.पी.आर. के आधार पर राज्य टी.ए.सी. द्वारा एम.आई. योजनाओं का तकनीकी मूल्यांकन किया जाना चाहिए तथा उनके अनुमोदन के पश्चात ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सम्मिलित करने हेतु मंत्रालय को प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

सात राज्यों[21] से संबंधित 14 नमूना एम.एम.आई. परियोजनाओं के मामले में जिनमें तीन प्राथमिकता-I परियोजनाएं सम्मिलित है व जिनकी समग्र स्वीकृत लागत ₹ 10,550.91 करोड़ थी के डी.पी.आर. लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए।

एक मामले में, एक परियोजना (रॉन्गई घाटी, मेघालय) जिसकी स्वीकृत लागत ₹ 16.30 करोड़ थी, को डी.पी.आर. तैयार किए बिना ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत सम्मिलित किया गया था। परियोजना हेतु 2002-03 तक भारत सरकार द्वारा ₹ चार करोड़ की राशि जारी की गई थी। ₹ 17.90 करोड़ के व्यय तथा 95 प्रतिशत की भौतिक प्रगति के पश्चात अप्रैल 2003 में ठेकेदार द्वारा कमांड क्षेत्र के जलमग्न तथा भूमि अधिग्रहण में असामान्य विलम्ब होने के कारण, परियोजना को बाद में त्याग दिया गया।

शेष नमूना एम.एम.आई. परियोजनाओं में से जहाँ डी.पी.आर. उपलब्ध कराए गए थे वहाँ हमारी जाँच परीक्षा ने खुलासा किया कि 35 परियोजनाओं में, जिनकी समग्र स्वीकृत लागत ₹ 55,955.19 करोड़ (31 प्रतिशत) थी, में विलम्ब, अपर्याप्त सर्वेक्षण, सर्वेक्षण में कमियाँ, जल उपलब्धता का त्रुटिपूर्ण आकलन, त्रुटिपूर्ण आई.पी., कमांड क्षेत्र का त्रुटिपूर्ण आकलन, कमांड क्षेत्र में कमी, गतिविधि वार निर्माण योजनाओं का अभाव तथा वितरण प्रणालियों में

---

[20] कमांड क्षेत्र का विवरण, स्थान, भूमि का वर्गीकरण, कुल कमांड क्षेत्र, कृषियोग्य कमांड क्षेत्र, भूमि अधिग्रहण का आकार आदि।

[21] आंध्रप्रदेशः दो, असमः चार, बिहारः एक, गोवाः एक, कर्नाटकः तीन, ओडिशाः एक, त्रिपुराः दो।

प्रति जलनिकासी का अपर्याप्त प्रावधान जैसी कमियां तथा अभाव डी.पी.आर. की तैयारी एवं प्रसंस्करण में थे। इन कमियों से कार्यक्रम के आरंभ के बाद कार्य की मदों की मात्रा, कार्य के कार्यक्षेत्र में संशोधन तथा संरचनात्मक अभियांत्रिकी एवं अभिकल्पना में परिवर्तन हुए जिसके महत्त्वपूर्ण वित्तीय प्रभाव थे।

पाँच राज्यों की छः एम.आई. योजनाओं में, हमने डी.पी.आर. को तैयार न करने, डी.पी.आर. में अपूर्ण सूचना तथा अनुचित सर्वेक्षण व जाँच के दृष्टांतों को पाया।

विवरण ***अनुबंध 2.2*** में दिया गया है। कुछ उदाहरणात्मक मामले जिसमें विभिन्न मुद्दे समाविष्ट हैं पर चर्चा निम्न तालिका 2.4 में की गई है:

**तालिका 2.4: डी.पी.आर. में कमियाँ**

| राज्य | डी.पी.आर. में कमियाँ |
|---|---|
| अरूणाचल प्रदेश | **बाना ब्लॉक के अंतर्गत एम.आई. योजनाओं का समूह**<br>₹ 98.00 लाख की अनुमानित लागत के परियोजना प्रस्ताव में केवल सर्वेक्षण एवं उप एम.आई.पी. के अनुमान सम्मिलित थे। बी.सी. अनुपात, परियोजना की मुख्य विशेषताऐं, परियोजना का चरण/सारणी, इंडेक्स मैप आदि जैसी महत्वपूर्ण सूचना को परियोजना प्रस्ताव में सम्मिलित नहीं किया गया था।<br>**इटानगर उप-भाग के अंतर्गत कुकुरजन, पुरानी गंगा एम.आई. योजना आदि एम.आई. योजना का समूह**<br>79 हेक्टेयर के भौतिक लक्ष्य सहित ₹ 1.43 करोड़ की लागत में उपरोक्त योजना को अनुमोदित किया गया था। डी.पी.आर. की लेखापरीक्षा संवीक्षा से यह प्रकट हुआ कि परियोजना में सात उप एम.आई. योजनाएं हैं जिनका सर्वेक्षण प्रतिवेदन के अनुसार कुल लक्षित क्षेत्र 270 हेक्टेयर था। इसलिए, डी.पी.आर. में हेक्टेयर कवरेज के संबंध में दी गई सूचना सर्वेक्षण के अनुसार नहीं है। |
| आंध्रप्रदेश तथा महाराष्ट्र | **वेल्लीगल्लू (आंध्र प्रदेश), लोअर वर्धा, वांग तथा कृष्णा कोयना एल.आई.एस. (महाराष्ट्र)**<br>डी.पी.आर. के अनुमोदन में चार से 25 वर्षों का विलम्ब था। ₹ 7,498.77 करोड. की कुल राशि हेतु यह परियोजनाएं अंततः अनुमोदित की गई थीं। डी.पी.आर. के अनुमोदन में विलम्ब ने लंबी अवधि तक परियोजनाओं से होने वाले परिकल्पित लाभ से लाभार्थियों को वंचित रखा। |
| कर्नाटक | **उपरी तुंगा परियोजना**<br>अनुमोदन के समय मुख्य नहर के संरेखण को 212 कि.मी. से 217 कि.मी. तक संशोधित किया गया था। नहर के एक विस्तार के पूरा होने के पश्चात, 212 कि.मी. से 213.220 कि.मी. तक कार्य नहीं लिया जा सका क्योंकि |

| राज्य | डी.पी.आर. में कमियाँ |
|---|---|
| | किसानों की माँग थी कि संरेखण को उस मूल सर्वेक्षित संरेखण में परिवर्तित किया जाए जिस पर वह भूमि देने के लिए सहमत थे। इसलिए, मूल संरेखण को संशोधित करने से किसानों ने विरोध किया तथा कार्य रूक गया। ठेके को बाद में रद्द कर दिया गया तथा शेष कार्य हेतु एक नई निविदा अधिसूचित की गई थी। इसके परिणामस्वरूप, परियोजना जिसे मार्च 2015 तक पूरा हो जाना चाहिए था और जिसे अब प्राथमिकता-I वर्ग में सम्मिलित किया गया है, अभी तक अपूर्ण हैं तथा किसानों को सिंचाई से वंचित कर रही है। |
| मध्य प्रदेश | **कचनारी विचलन योजना**<br>निष्पादन के दौरान, स्थल पर वास्तविक कमांड क्षेत्र (220 हेक्टेयर की सी.सी.ए.) की अनुपलब्धता के कारण 3,420 मी. लंबी नहर का निर्माण नहीं किया जा सका था। यह दर्शाता है कि डी.पी.आर. में कमांड क्षेत्र की उपलब्धता का सही आकलन नही किया गया था। नहर का कार्य पूरा न होने पर परियोजना पर ₹ 3.21 करोड़ का अपव्यय हुआ। |
| महाराष्ट्र | **चन्द्रभागा बैराज**<br>बैराज के निर्माण का कार्य ₹ 188.96 करोड़ की लागत पर जून 2015 में पूर्ण हुआ था, परन्तु जलमग्न क्षेत्र से कमांड क्षेत्र का स्थान उच्च स्तर पर होने के कारण नहर निर्मित नहीं की जा सकी जो अनुचित सर्वेक्षण एवं योजना को दर्शाता है तथा जिससे ₹ 188.96 करोड़ का भारी व्यय अवरूद्ध रहा। इसके अलावा जलमग्न के अंतर्गत आने वाले दो गाँवों का पुनर्वास न होने के कारण पानी बैराज में संग्रहित नहीं किया जा सका। |
| नागालैंड | **अलचिला एम.आई. योजना (मोकोकचुंग), बालिजन एम.आई. योजना (दीमापुर), बलुघोकी एम.आई. योजना (दीमापुर), समूह-II एम.आई. योजना (दीमापुर), खेकिहो आर.डब्ल्यू.एच. (दीमापुर), अपर अमलुमा एम.आई. योजना (दीमापुर), रालान एम.आई. योजना (वोखा), करझोल एम.आई. योजना (कोहिमा), कीयाकी एम.आई. योजना (कोहिमा), चेन्याक एम.आई. योजना (तुएनसांग), चोकलोत्सो (तुएनसांग) तथा शॉपोंग एम.आई. योजना (तुएनसांग)**<br>12 चयनित एम.आई. योजनाओं के डी.पी.आर. में मौसम संबंधी ऑकड़े, मृदा सर्वेक्षणों, मानसूनी वर्षा, जलग्रहण क्षेत्र की प्रकृति, जलग्रहण क्षेत्र की मौजूदा जल उपलब्धता, भूजल क्षमता आदि जैसे जल विज्ञान संबंधी पहलू नहीं थे। यद्यपि स्वतंत्र निगरानी दल (एन.ए.बी.सी.ओ.एन.एस. प्राइवेट लिमिटेड) ने इन कमियों को दिसंबर 2016 में बताया था फिर भी एस.टी.ए.सी. ने पूर्वकथित महत्वपूर्ण आँकड़ों के बिना डी.पी.आर. को अनुमोदित किया। |

| राज्य | डी.पी.आर. में कमियाँ |
|---|---|
| तेलंगाना | **श्री राम सागर अवस्था चरण II परियोजना**<br>जल उपलब्धता का उचित रूप से आकलन नहीं किया गया था तथा जलग्रहण क्षेत्र के अभाव व वन क्षेत्र में भूमि अधिग्रहण की समस्याओं के कारण तीन में से दो जलाशयों से जल उपलब्धता नहीं हुई। परिणामस्वरूप अभाव को ₹ 121.69 करोड़ (मार्च 2017) की लागत के साथ एक और निर्मित नवीन उत्थापक सिंचाई योजना के माध्यम से पूरा किया जाना था। इससे एस.आर.एस.पी. II परियोजना पर अतिरिक्त वित्तीय बोझ पड़ा तथा सिंचाई क्षमता की उपलब्धि में देरी हुई। |
| त्रिपुरा | **प्रतियक रॉयचेरा विपथन योजना, दुराईचेरा विपथन योजना, चंदुकचेरा विपथन योजना, पूरब नडियापुर ली योजना, तालताला ली योजना, रबियाड्राफिडा पैरा ली योजना, शानखोला ली योजना तथा कलाशती पैरा ली योजना**<br>नौ में से आठ चयनित एम.आई योजनाओं के मामले में डी.पी.आर तैयार नहीं किये गए थे। डी.पी.आर. की जगह राज्य सरकार ने निधिकरण हेतु भारत सरकार को अनुमानित लागत तथा लक्षित सी.सी.ए. को दर्शाते हुए परियोजना प्रस्तावों को प्रस्तुत किया। विभाग ने कहा कि प्रारंभिक सर्वेक्षण एवं जाँच की गई थी परन्तु यह प्रतिवेदन लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए। |
| उत्तर प्रदेश | **लाहचुरा बांध का आधुनिकीकरण**<br>₹ 99.66 करोड़ की लागत पर मूल रूप से अनुमोदित परियोजना में, अनुमोदित डी.पी.आर. में उल्लिखित कार्य की 75 मदों की प्रमात्रा में महत्वपूर्ण अन्तर थे। यह डी.पी.आर. को तैयार करने के चरण में प्रमात्राओं के त्रुटिपूर्ण आंकलन तथा सर्वेक्षणों व जांच में कमियों को दर्शाता है। परियोजना में ₹ 229.16 करोड़ की लागत वृद्धि तथा आठ वर्षों का समय लंघन हुआ।<br>**मध्य गंगा नहर परियोजना चरण-II**<br>₹ 117.87 करोड़ की लागत पर जुलाई 2007 में मंजूर की गई नहर की कंक्रीट लाइनिंग का कार्य भूजल के पुनर्भरण को प्रभावित करने के बहाने, 66.20 कि.मी. में से 31.55 कि.मी. तक का कार्य पूर्ण हो जाने के बावजूद रोक दिया गया था। यह दर्शाता है कि डी.पी.आर. चरण पर कंक्रीट लाइनिंग उपलब्ध कराने की आवश्यकता एवं संभाव्यता का उपयुक्त रूप से मूल्यांकन नहीं किया गया था जिस से बेड लाइनिंग पर परिहार्य व्यय हुआ। |

## 2.5 लाभ लागत अनुपात (बी.सी.आर.)

लाभ लागत अनुपात (बी.सी.आर.) सिंचाई के कारण वार्षिक लागत को लाभ देने के लिए वार्षिक अतिरिक्त लाभ का अनुपात है। बी.सी.आर. की गणना को डी.पी.आर. में समाविष्ट किया गया क्योंकि यह एक सिंचाई परियोजना की आर्थिक संभाव्यता का निर्धारण करने के

लिए एक अनिवार्य आवश्यकता है। सिंचाई एवं बहुउद्देशीय परियोजनाओं की डी.पी.आर. को तैयार करने के दिशानिर्देशों के अनुसार ऐसी परियोजनाओं के अनुमोदन हेतु न्यूनतम बी.सी.आर. सूखा प्रवृत्त क्षेत्रों में एक तथा अन्य क्षेत्रों में 1.5 थी।

लोक लेखा समिति ने पन्द्रहवीं लोकसभा के दौरान अपनी 68वीं रिपोर्ट में सिफारिश की है कि मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी परियोजनाओं के लिए मान्य एवं सत्यापन योग्य डेटा और लागत संबंधी धारणाएं, राजस्व और फसल पैटर्न आदि के आधार पर बी.सी.आर. की गणना उचित रूप से की गई है।

आंध्र प्रदेश में चयनित सभी छः एम.एम.आई. परियोजनाओं एवं दो एम.आई. योजनाओं में बी.सी.आर. की गणना हेतु विचारित आगत लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए थे, जिसके अभाव में आँकड़ों की यथार्थता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

नौ राज्यों[22] में 28 एम.एम.आई. परियोजनाओं तथा 10 राज्यों[23] में 82 एम.आई. योजनाओं में हमने पाया कि सी.डब्ल्यू.सी. एवं परियोजना प्राधिकारियों ने बी.सी.आर. की गणना के लिए समान मापदंड नहीं अपनाए थे। भूमि विकास की पूंजी लागत, विभिन्न कार्यों की लागत, वार्षिक संचालन एवं रखरखाव (ओ.&.एम.) शुल्क व मूल्यह्रास को अपनाने में विपथन तथा विसंगतियां थीं जबकि विभिन्न अनाज की उपज तथा वार्षिक लाभ बढ़े हुए थे। महत्वपूर्ण जाँच परिणाम निम्नानुसार हैः-

**एम.एम.आई. परियोजनाएं**

- तीन राज्यों की पाँच परियोजनाओं[24] में बी.सी.आर. की गणना हेतु फसलों की वार्षिक उपज के संबंध में जिला कृषि अधिकारी से वास्तविक आंकड़े नहीं लिए गए थे।
- महाराष्ट्र की अरूणा परियोजना में बी.सी. अनुपात हेतु परियोजना की लागत की गणना करने के लिए भूमि अधिग्रहण के संदर्भ में ₹ 129.01 करोड़ की लागत को छोड़ दिया गया था।
- छत्तीसगढ़[25] की चार परियोजनाओं में वार्षिक ओ.&एम. शुल्क की गणना में भिन्नताऐं थीं जैसे दो परियोजनाओं में वार्षिक ओ.&एम. की गणना हेतु असमान मापदंडों को अपनाया गया था। दो परियोजनाओं में वार्षिक ओ.&एम. शुल्क ₹ 500.00 से ₹ 600.00 प्रति हेक्टेयर की दरों पर सम्मिलित किया गया था जबकि

---

22 असम, बिहार, छत्तीसगढ़, झारखंड, कर्नाटक, ओडिशा, महाराष्ट्र, राजस्थान तथा उत्तर प्रदेश

23 असम, बिहार, झारखंड, मिज़ोरम, सिक्किम, मध्यप्रदेश, नागालैंड, ओडिशा, राजस्थान तथा उत्तराखंड

24 बिहार में दुर्गावती, महाराष्ट्र में लोअर पैनजार और बावंथदी, उत्तराखंड में हैरदोई शाखा व बाणसागर की मरम्मत

25 मनियारी नहर, केलो, महानदी तथा कोसार्टेडा

अन्य दो परियोजनाओं में ओ.&एम. शुल्क के स्थान पर ₹ 100.00 व ₹ 600.00 प्रति हेक्टेयर पर प्रशासनिक व्यय सम्मिलित किया गया था। पूंजी लागत पर मूल्यह्रास व ब्याज भी विभिन्न दरों पर अनुमानित पाए गए थे। इसके अतिरिक्त, भूमि अधिग्रहण एवं आरेखण व अभिकल्पना को अंतिम रूप देने में विलम्ब के कारण लागत वृद्धि जैसी आकस्मिकताओं को किसी भी परियोजना में ध्यान में नहीं लिया गया था।

- ओडिशा की चार परियोजनाओं[26] में 50 वर्षों की अवधि वाली परियोजना की लागत का दो प्रतिशत/100 वर्षों की अवधि वाली परियोजना की लागत का एक प्रतिशत के निर्धारित दर के अनुसार मूल्यह्रास लागत नहीं ली गई थी।
- महाराष्ट्र की तारली परियोजना में तारली घाटी एवं सूखा प्रवृत्त क्षेत्र (मान व खाटवतालुका) के बी.सी.आर. की अलग से कोई गणना नहीं की गई थी।
- राजस्थान की नर्मदा नहर परियोजना के मामले में, परियोजना के निर्माण से पहले असिंचित क्षेत्र 1,14,927 हेक्टेयर के स्थान पर 1,70,222 हेक्टेयर माना गया था तथा निवल मूल्य की गणना भी उच्च मूल्य अर्थात ₹ 633.42 करोड़ के स्थान पर ₹ 651.83 करोड़ पर की गई थी। इसके अतिरिक्त, संचालन एवं रखरखाव लागत की गणना कुल कमाण्ड क्षेत्र (जी.सी.ए.) के स्थान पर सी.सी.ए. के आधार पर की गई थी, जो अधिक थी।

**एम.आई. योजनाएं**

एम.आई. योजनाओं के मामले में 10 राज्यों की 82 योजनाओं में बी.सी.आर. की गणना निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार नहीं पायी गई थीं। तीन राज्यों की 20 एम.आई. योजनाओं[27] में वार्षिक रखरखाव एवं संचालन शुल्क की गणना में भिन्नताएं थीं। तीन राज्यों की 59 योजनाओं[28] में सिंचाई के बाद अनाज में वृद्धि पर आँकड़े, जिला कृषि कार्यालय की प्रमाणिकता के बिना लिए गए थे तथा झारखंड की तीन योजनाओं में क्षेत्र की सिंचित भूमि की गणना गलत थी।

यह देखा गया कि परियोजनाओं/योजनाओं में मंजूर बी.सी.आर. की गणना पुण्यमय नहीं है क्योंकि वास्तविक बी.सी.आर. जैसा कि बाद के अध्यायों में उल्लिखित है, लागत में वृद्धि के कारण उल्लेखनीय रूप से कम हो सकता है और उन मामलों में लाभ में कमी हो सकती है जहां उपयोग सिंचाई संभावित सिंचाई क्षमता के नीचे है।

---

[26] ओडिशा में लोअर इंद्रा, लोअर शुक्टेल, आनंदपुर बैराज एवं रिट सिंचाई

[27] मिजोरम में 12 एम.आई. योजनाएं, असम में एक तथा सिक्किम में दो

[28] बिहार में 14 एम.आई. योजनाएं, उत्तराखंड में 30 एम.आई. योजनाएं तथा मध्यप्रदेश में आठ एम.आई. योजनाएं।

## 2.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

कार्यक्रम की योजना का अवलोकन ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत परियोजनाओं के विस्तारित कार्यक्षेत्र को दर्शाता है। ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों में परियोजनाओं को सम्मिलित करने के मानदंडों को बार-बार संशोधित किया गया था तथा उनका अनुपालन किए बिना ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत परियोजनाओं एवं योजनाओं को सम्मिलित किया गया था जिससे ₹ 3,718.71 करोड़ अनियमित रूप से जारी किए गए। डी.पी.आर. की तैयारी एवं प्रसंस्करण में देरी, अपर्याप्त और कम सर्वेक्षण, कमांड क्षेत्र में कमी और वितरण प्रणालियों में क्रॉस ड्रेनेज कार्यों के अपर्याप्त प्रावधान जैसी कमियां थी। जबकि बी.सी.आर. लाभ लागत अनुपात परियोजनाओं की आर्थिक व्यवहार्यता का आकलन करने हेतु महत्वपूर्ण था, परियोजना प्राधिकरणों ने बी.सी.आर. की गणना के लिए समान मानदंडों को नहीं अपनाया था और देरी एवं लागत वृद्धि के कारण परियोजनाओं के पूर्ण होने तक वास्तविक बी.सी.आर. की गणना मापे गए बी.सी.आर. की तुलना में बहुत कम होने की संभावना है।