अध्याय IV: कार्यक्रम कार्यान्वयन

4.1 परिचय

ए.आई.बी.पी. की शुरूआत मुख्य रूप से परियोजनाओं और योजनाओं को लागू करने वाले राज्यों को केंद्रीय वित्तीय सहायता (सी.एफ.ए.) प्रदान करके सिंचाई परियोजनाओं और योजनाओं को पूरा करने में तेजी लाने के लिए की गई थी। वित्तीय और अन्य संसाधनों के इष्टतम उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए कार्यक्रम के कार्यान्वयन की भी आवश्यकता थी। इसके अलावा चूँकि किसानों को पानी की उपलब्धता सुनिश्चित करना ही अंतिम उद्देश्य था इसलिए ए.आई.बी.पी. में शामिल परियोजनाओं और योजनाओं ने सिंचाई क्षमता के निर्माण और उपयोग के संदर्भ में डिलिवरेबल्स को भी परिभाषित किया था। इस अध्याय का भाग ए निर्धारित कार्यक्रम डिलिवरेबल्स के विरूद्ध उपलब्धि से संबंधित है। उपलब्धि की सीमा को प्रभावित करने वाले विभिन्न कारकों की चर्चा इस अध्याय के भाग बी में की गई है।

खंड ए: कार्यक्रम डिलिवरेबल्स की उपलब्धि

4.2 एम.एम.आई. परियोजनाओं का कार्यान्वयन

31 मार्च 2008 को ए.आई.बी.पी. के तहत 154 चालू एम.एम.आई. परियोजनाएं थीं और 47 एम.एम.आई. परियोजनाओं को लेखापरीक्षा अवधि अर्थात् 2008-17 के दौरान शामिल किया गया था। इस प्रकार 2008-17 के दौरान ए.आई.बी.पी. के तहत शामिल एम.एम.आई. परियोजनाओं की कुल संख्या 201 थी। पी.एम.के.एस.वाई. के तहत दो राष्ट्रीय परियोजनाओं सहित 99 एम.एम.आई. परियोजनाओं को दिसंबर 2019 तक चरणों में पूरा करने के लिए प्राथमिकता परियोजनाओं के रूप में वर्गीकृत किया गया था। 201 एम.एम.आई. परियोजनाओं में से 62 परियोजनाएं 2008-2017 के दौरान पूरी कर ली गई थी जिनमें ग्यारह प्राथमिकता परियोजनाएं[52] शामिल थीं। मार्च 2017 तक 139 एम.एम.आई. परियोजनाएं जारी थीं और चार को स्थगित कर दिया गया था।

[52] प्राथमिकता I: रामेश्वर सिंचाई परियोजना (कर्नाटक), लोअर पंजारा एवं बवानथडी (महाराष्ट्र), प्राथमिकता II: मेड्डिगेड्डा (आंध्र प्रदेश) सिंहपुर, महुआर और सगाद (मध्य प्रदेश), प्राथमिकता III: मनियारी टैंक एवं खुरंग (छत्तीसगढ़), डोनगरगांव और वर्ण (महाराष्ट्र)

4.2.1 पूरा होने की स्थिति

118 चयनित एम.एम.आई. परियोजनाओं में से तीन परियोजनाओं को स्थगित कर दिया गया था और शेष 115 परियोजनाओं में से केवल 30 परियोजनाएं अर्थात् 26 प्रतिशत पूर्ण किए गए थें। इसमें 2008-09 से 2016-17 की अवधि के दौरान तीन प्राथमिकता I और चार प्रत्येक प्राथमिकता II और प्राथमिकता III परियोजनाएं शामिल है। 85 परियोजनाएं (18 प्राथमिकता I सहित) मार्च 2017 तक जारी थें। 118 चयनित एम.एम.आई. परियोजनाओं में से 65 एम.एम.आई. परियोजनाएं एस.सी.एस., गैर-एस.सी.एस. में एस.ए. और पी.एम. के पैकेज के तहत विपदग्रस्त जिलों से संबंधित थें। हालांकि, इन परियोजनाओं में से केवल आठ ही इस लेखापरीक्षा द्वारा शामिल अवधि के दौरान पूरा[53] किए गए थें। प्राथमिकता I के रूप में वर्गीकृत 23 परियोजनाओं में से, जो मार्च 2017 तक पूरा करने के लिए निर्धारित थें, केवल तीन परियोजनाएं अर्थात् 13 प्रतिशत ही पूर्ण किए गए थें जबकि 20 परियोजनाएं को अभी भी पूरा किया जाना बाकी था। इस प्रकार, कार्य-पूर्ति का कुल प्रतिशत कम था और पी.एम.के.एस.वाई. के तहत परियोजनाओं को प्राथमिकता देने के बाद भी प्रगति मन्द रही। पी.एम.के.एस.वाई के लिए अनुमोदन प्राप्त करते समय मंत्रालय ने सक्षम प्राधिकारी को सूचित किया कि परियोजनाएं जहां 100 प्रतिशत प्रमुख कार्य पूरा हो चुके हैं और 90 प्रतिशत लक्षित आई.पी. तैयार कर लिए गए हैं, उन्हें पूरा माना जाता है। चयनित पूर्ण एम.एम.आई. परियोजनाओं की स्थिति की समीक्षा से पता चला कि 30 एम.एम.आई. परियोजनाओं जिन्हें पूर्ण घोषित कर दिया गया था में से, पांच राज्यों के 12 परियोजनाओं, जो पूर्ण एम.एम.आई. परियोजनाओं का 40 प्रतिशत थे, को पूर्ण माना गया जबकि इन परियोजनाओं के तहत लंबित कार्य पड़े थे और बनाया गया आई.पी. लक्षित आई.पी. के 90 प्रतिशत से कम था। इनमें से कुछ परियोजनाओं का विवरण तालिका 4.10 में शामिल है। इससे पता चला कि परियोजनाओं की प्रगति और पूरा होने की रिपोर्टिंग की प्रणाली विश्वसनीय नहीं थी। लक्षित/थ्रेस्होल्ड आई.पी. की गैर-उपलब्धि सिंचाई परियोजनाओं से लाभ और बी.सी.आर. के संदर्भ में उनकी व्यवहार्यता के लिए महत्वपूर्ण धारणाओं को प्रभावित करेगी।

---

[53] एस.सी.एस. (जमुना सिंचाई का सुधार (ई.आर.एम.), असम) से संबंधित 25 एम.एम.आई. परियोजनाओं में से केवल एक और पी.एम. के पैकेज के तहत गैर-एस.सी.एस. व विप्रदग्रस्त जिलों में एम.ए. में 40 परियोजनाओं में से सात को पूरा (आंध्राप्रदेश - एक, कर्नाटक - एक, महाराष्ट्र - पाँच) किया गया था।

4.2.2 एम.एम.आई. परियोजनाओं में समय का अतिक्रमण

केवल वे परियोजनाएं ए.आई.बी.पी. के तहत समावेशन के पात्र थें जिन्हे दो से चार वर्षों[54] के भीतर पूरा किए जाने की आशा थी। हालांकि, 118 चयनित परियोजनाओं की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि 30 पूर्ण परियोजनाओं में से 23 परियोजनाओं को पूरा करने के निर्धारित समय से एक से 11 वर्षों के बीच तक की देरी के साथ पूरा किया गया था। चयनित एम.एम.आई. परियोजनाओं द्वारा सामना किए गए समय के अतिक्रमण का परियोजनावार विवरण ***अनुबंध 4.1*** में दिया गया है। 85 चालू परियोजनाओं में से 82 परियोजनाओं में दो से 18 वर्षों की देरी के साथ विलंब हुआ था। इस प्रकार, पूर्ण और चालू दोनों परियोजनाओं को मिलाकर 105 एम.एम.आई. परियोजनाएं समय के अतिक्रमण से प्रभावित थें। इसके अलावा, नमूनों मे न शामिल हुए 83 परियोजनाओं में से 70 परियोजनाओं मे दो से लेकर 18 वर्षों का समय अतिक्रमण हुआ। विलंबित एम.एम.आई. परियोजनाओं की स्थिति नीचे तालिका 4.1 में दी गई है:

तालिका 4.1: एम.एम.आई. परियोजनाओं में देरी

विलंब की अवधि	एम.एम.आई. परियोजनाएं	
	पूर्ण	चालू
< 2 वर्ष	5 (22%)	0
2-5 वर्षों के मध्य	11 (48%)	26 (32%)
5-10 वर्षों के मध्य	6 (26%)	27 (33%)
> 10 वर्ष	1 (4%)	29 (35%)
कुल	23	82

पी.एम.के.एस.वाई. के तहत, 23 परियोजनाओं को मार्च 2017 की समाप्ति की अंतिम तिथि के साथ प्राथमिकता । की श्रेणी में वर्गीकृत किया गया था। हालांकि, 23 परियोजनाओं में से 20 इस समय सीमा से चूक गए थें जिसके परिणामस्वरूप मंत्रालय ने मार्च 2018 तक 14 परियोजनाओं और मार्च 2019 तक छह परियोजनाओं को पूरा करने के लिए अंतिम समय सीमा को आगे बढ़ाया था।

लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि देरी मुख्य रूप से भूमि की उपलब्धता से संबंधित मुद्दों; कार्य के संरेखण, डिजाइन, क्षेत्र और प्रकृति में संशोधन; धन की उपलब्धता से संबंधित मुद्दे; अपेक्षित मंजूरियों और साइट से संबंधित मुद्दों की कमी; पुनर्वास व पुनःस्थापन (आर. एंड आर.) उपायों

[54] दिशानिर्देश में दो वर्षों के समापन की निर्धारित अवधि अनुबंधित थी। अप्रैल 2004 दिशानिर्देशों में, समयसीमा को 6-8 सत्रों (3-4 वर्षों) में संशोधित किया गया था। 2006 के दिशानिर्देश के तहत समय सीमा चार वर्षों की है।

में विलंबित व्यवस्था तथा विधि और व्यवस्था के मुद्दों जैसे कारकों के कारण हुई थी। लगातार और लंबे समय तक समय के अतिक्रमण से न केवल लागतों में अतिक्रमण हुआ बल्कि परियोजना पूर्ण करने में तेजी लाने के ए.आई.बी.पी. के केंद्रीय उद्देश्य, जिससे परियोजनाओं से लाभ जल्द से जल्द किसानों के लिए उपलब्ध हो सके, भी धूमिल हुआ।

4.3 एम.आई. योजनाओं का कार्यान्वयन

4.3.1 पूरा होने की स्थिति

31 मार्च 2008 तक 2,808 एम.आई. स्कीमें जारी थीं और 2008-17 के दौरान 8,483 योजनाओं को शामिल किया गया था। 2008-17 (लेखापरीक्षा कवरेज की अवधि) के दौरान एम.आई. योजनाओं की कुल संख्या 11,291 थी। कुल मिलाकर 2008-09 से 2016-17 की अवधि के दौरान 8,014 एम.आई. योजनाओं को पूरा किया गया था। कुल गठित एम.आई. योजनाओं का 71 प्रतिशत था। मार्च 2017 तक, 3,277 एम.आई. योजना जारी थी। जो कुल गठित एम.आई. योजनाओं का 29 प्रतिशत थी।

335 चयनित एम.आई. योजनाओं जो कि 2008-09 से 2016-17 की अवधि से संबंधित कुल मामलों का तीन प्रतिशत थीं में से 213 (नमूना योजना का 63 प्रतिशत) लेखापरीक्षा अवधि के दौरान पूर्ण हो चुकी थीं तथा 122 योजनाएँ 31 मार्च 2017 तक चालू थीं। चयनित योजनाओं में से, 135 योजनाएँ जो कि चयनित मामलों का 40 प्रतिशत हैं सात उत्तर पूर्वी राज्यों चयनित नमूने में थीं तथा 200 जो कि 60 प्रतिशत है अन्य राज्यों[55] में थीं। उत्तर पूर्वी राज्यों में 135 एम.आई. योजनाओं में से 88 (65 प्रतिशत) पूर्ण हो चुकी थीं तथा शेष 47 (35 प्रतिशत) योजनाएँ चालू थीं। अन्य राज्यों में, 200 एम.आई. योजनाओं में से 125 योजनाएँ (63 प्रतिशत) पूर्ण हो चुकी थीं तथा शेष 75 (37 प्रतिशत) चालू थीं।

राज्यों में पूर्ण एम.आई. योजनाओं की परीक्षण से पता चला कि पाँच राज्यों से संबंधित 14 एम.आई. योजनाओं में कार्य निष्पादन अधूरा था; जबकि योजनाओं को पूर्ण घोषित किया गया था। इन मामलों पर चर्चा तालिका 4.2 में की गई है:

[55] चौदह राज्यों में नामतः आंध्रप्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, हिमाचल प्रदेश जम्मू एवं कश्मीर, झारखंड, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मध्यप्रदेश, ओडिशा, राजस्थान, तेलंगाना, उत्तराखंड एवं पश्चिम बंगाल

तालिका 4.2: अपूर्ण एम.आई. योजनाएं

राज्य	लघु सिंचाई योजनाएं/उप-योजनाएं	अपूर्ण योजनाएं/उप-योजनाएं
अरूणाचल प्रदेश	कूटो हपलन्दर उलिलतानगर सब-डिविजन में उप एम.आई. स्कीम और लिंश गाँव के सरसंग धान के खेत में उप एम.आई. स्कीम	हेडवर्क के निर्माण जैसा कि स्वीकृति आकलनों में उपबंधित था, के बिना दो उप एम.आई. योजनाओं को पूरा कर लिया गया बताया गया था।
हिमाचल प्रदेश	एल.आई.एस. भरोल, एफ.आई.एस. पंडली, एल.आई.एस. पब्बर से थाना और गाँवों के समूह तथा एल.आई.एस. कोकू नल्लाह से हालालाह तक	17 चयनित एम.आई. योजनाओं में से 15 योजनाओं को पूर्ण कर लिए जाने की सूचना दी गई थी। हालांकि, रिकॉर्डों की जाँच से पता चला कि ₹ 14.23 करोड़ के कुल व्यय के बाद चार योजना वास्तव में अभी भी अधूरी थीं।
जम्मू एवं कश्मीर	कंस्ट्रक्शन ऑफ पट्टनगरखुल[56] एम.आई. योजना	इस योजना में मार्च 2014 तक 101 हेक्टेयर के परिकल्पित आई.पी. सहित 1,500 मीटर के खुल का निर्माण किया जाना शामिल था। यद्यपि इस योजना को ₹ 53 लाख की लागत पर पूरा कर लिया गया दिखाया गया था तथापि स्थल दौरे के दौरान पाया गया कि ₹ 22 लाख के व्यय के साथ केवल 500 मीटर लंबे खुल का निर्माण किया गया था। यह भी देखा गया कि खुल को जल-स्त्रोत से नही जोड़ा गया था। विभाग ने स्वीकार किया (सितंबर 2017) कि यह कार्य स्थानीय विवादों के कारण अपूर्ण था।
	सांबा में, 20 ट्यूब वेल की निर्माण योजना	इस योजना की शुरूआत 2007-08 में दो साल की अवधि के भीतर पूरा करने के लिए ₹ सात करोड़ की अनुमानित लागत पर 1,184 हेक्टेयर के आई.पी. का निर्माण करने के लिए की गई थी। हालांकि, केवल 18 ट्यूब वेल लगाए गए थें और शेष दो पानी के कम प्रतिफल/नहीं निकलने के कारण छोड़ दिए गए थें। इसके अलावा वितरण चैनल के निर्माण में कमी (15,000 मीटर के मुकाबले 5,075 मीटर) थी।

[56] खुल एक जल चैनल है।

राज्य	लघु सिंचाई योजनाएं/उप-योजनाएं	अपूर्ण योजनाएं/उप-योजनाएं
मध्य प्रदेश	छह योजनाएं	छह एम.आई. योजनाओं, जो पूर्ण दिखाए गए थे, के मामले में मुख्य नहरों, वितरिकाओं और माईनर्स/सब माईनर्स जैसे कार्य के भौतिक घटकों को या तो निष्पादित नहीं किए गए या आंशिक रूप से निर्मित किया गया था। लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि इन योजनाओं के ₹ 21.80 करोड़ की स्वीकृत लागत के विरूद्ध व्यय ₹ 24.94 करोड़ था। इस प्रकार, ₹ 3.14 करोड़ के अतिरिक्त व्यय के बावजूद उक्त छह एम.आई. योजनाओ के तहत भौतिक घटक अधूरे थें।
मिजोरम	मैट परियोजना	परियोजना को पूर्ण बताया गया था, लेकिन मई 2017 में इस परियोजना के संयुक्त निरीक्षण दौरे में ज्ञात हुआ कि परियोजना भूमि विवाद के कारण अब तक पूरी नहीं की गई थी; 35 मीटर का चैनल कार्य अधूरा था और सीमेंट प्लास्टर से चैनल को ढकने का कार्य अभी तक शुरू नहीं हुआ था।

4.3.2 निष्क्रिय एम.आई. योजनाएं

नौ राज्यों के 41 मामलों में निष्क्रिय एम.आई. योजनाओं के उदाहरण पाए गए थें जिसमें नमूना एम.आई. योजनाओं का 12 प्रतिशत गठित दिया गया था, जिनमें 5,021 हेक्टेयर आई.पी. शामिल थें जैसा कि नीचे तालिका 4.3 में गणना की गई है:

तालिका 4.3: निष्क्रिय एम.आई. योजनाएं

क्र.सं.	राज्य	निष्क्रिय परियोजनाओं की संख्या	आई.पी. (हेक्टेयर)	व्यय (₹ करोड़ में)
	उत्तर पूर्व राज्य			
1	अरूणाचल प्रदेश	29 उप एम.आई. योजनाओं के साथ शामिल है	259	2.80
2	नागालैंड	6	938	12.21
3	सिक्किम	6	174	1.94
4	त्रिपुरा	4	570	2.35
	अन्य राज्य			
5	जम्मू एवं कश्मीर	2	336	2.28
6	झारखंड	4	500	4.6
7	मध्य प्रदेश	2	2,095	32.96

क्र.सं.	राज्य	निष्क्रिय परियोजनाओं की संख्या	आई.पी. (हेक्टेयर)	व्यय (₹ करोड़ में)
8	उत्तराखंड	4	21	9.11
9	पश्चिम बंगाल	1	128	0.25
	कुल	**41**	**5,021**	**68.50**

निष्क्रिय एम.आई. योजनाओं/उप-योजनाओं की राज्यवार सूची ***अनुबंध 4.2*** में दी गई है। ये परियोजनाएं अनुचित सर्वेक्षण, खराब कार्यान्वयन, हेडवर्क /जलमार्ग/वितरण नहरों के क्षतिग्रस्त/खराब होने, भूस्खलनों, जल रिसावों, चैनल के संरेखण के बीच बाधाओं, जल का संचय न करने, वितरण नहरों के गैर-निर्माण आदि विभिन्न कारणों से निष्क्रिय थें। योजनाओं के निष्क्रिय होने के परिणामस्वरूप, (आई.पी.) का उपयोग नहीं किया गया था।

4.3.3 एम.आई. योजनाओं में समय का अतिक्रमण

2008-17 के दौरान लागू 11,291 एम.आई. योजनाओं में से 335 (तीन प्रतिशत) एम.आई. योजनाओं का लेखा परीक्षा के लिए चयन किया गया था। इन 335 योजनाओं में से, 153 यानि नमूना एम.आई. योजनाओं का 46 प्रतिशत, में समय का अतिक्रमण पाया गया था।

छः पूर्वोत्तर राज्यों[57] में संचालित 113 टेस्ट चैक की गई एम.आई. योजनाओं में 73 (65 प्रतिशत) योजनाओं में एक महीने से 12 साल का समय अतिक्रमण था जैसा कि नीचे तालिका 4.4 में दिखाया गया हैः

तालिका 4.4: पूर्वोत्तर राज्यों में एम.आई. योजनाओं की समाप्ति में विलंब

क्र.सं.	राज्य	पूर्ण एम.आई. योजनाओं की संख्या	विलंब	चालू एम.आई. योजनाओं की संख्या	विलंब
1.	असम	12	एक वर्ष से पांच वर्ष	13	एक वर्ष से पांच वर्ष
2.	मेघालय	6	एक वर्ष से बारह वर्ष	2	एक वर्ष
3.	मिजोरम	7	एक वर्ष से दो वर्ष	1	तीन वर्ष
4.	नागालैंड	शून्य	एक वर्ष	8	एक वर्ष
5.	सिक्किम	7	दो महीने से 13 महीने	8	एक महीने से 16 महीने
6.	त्रिपुरा	8	एक वर्ष से आठ वर्ष	1	दो वर्ष
	कुल	**40**		**33**	

[57] अरूणाचल प्रदेश में एम.आई. योजनाओं की स्थिति पर जानकारी उपलब्ध नहीं थी।

73 विलंबित वाले एम.आई. योजनाओं में से 40 एम.आई. योजनाओं को दो महीने से 12 सालों के विलंब के बाद पूरा किया गया था और 33 योजनाएं एक महिने से पाँच वर्षों तक के समय के अतिरिक्त के साथ चालू थें।

अन्य राज्यों में 12 राज्यों[58] से संबंधित 159 टेस्ट चेक की गई एम.आई. योजनाओं में से 80 (50 प्रतिशत) में समय का अतिक्रमण पाया गया था। समय का अतिक्रमण छः महीनों से लेकर आठ वर्षों तक का था जैसा कि तालिका 4.5 में दर्शाया गया है।

तालिका 4.5: अन्य राज्यों में एम.आई. योजनाओं के समापन में विलंब

क्र. सं.	राज्य	पूरी की गई एम.आई. योजनाएं	विलंब	चालू एम.आई. योजनाएं	विलंब
1.	आंध्र प्रदेश	1	छह वर्ष	1	छह वर्ष
2.	छत्तीसगढ़	1	एक वर्ष	6	एक से छह वर्ष
3.	हिमाचल प्रदेश	10	एक वर्ष 10 महीना से छह वर्ष छह महीना	1	तीन वर्ष
4.	जम्मू एवं कश्मीर	6	एक से तीन वर्ष	15	एक से छह वर्ष
5.	झारखंड	शून्य	-	5	छह महीना से दो वर्ष तीन महीना
6.	कर्नाटक	6	पांच महीने से तीन वर्ष नौ महीने	3	चार वर्ष से चार वर्ष दस महीने
7.	मध्य प्रदेश	6	एक से दो वर्ष	8	एक से तीन वर्ष
8.	ओडिशा	शून्य	-	1	छह वर्ष
9.	राजस्थान	शून्य	-	1	आठ वर्ष
10.	तेलंगाना	1	तीन वर्ष	शून्य	
11.	उत्तराखंड	7	दो वर्ष	-	
12.	पश्चिम बंगाल	1	सात महीने	शून्य	
	कुल	**39**		**41**	

80 योजनाओं के टेस्ट चेक में यह देखा गया कि इनमें से 39 एम.आई. (49 प्रतिशत) योजनाओं को पूरा तो कर लिया गया था, लेकिन पाँच महीने से लेकर छह साल तक के विलंब के साथ, शेष 41 योजनाएं (51 प्रतिशत) जारी थे और उनमें छह महीने से आठ साल तक का समय का अतिक्रमण था।

[58] बिहार, हिमाचल प्रदेश, महाराष्ट्र और तेलंगाना में आई.पी. योजनाओं की स्थिति पर जानकारी उपलब्ध नहीं थी।

विलंब के व्यापक कारण भूमि अधिग्रहण की समस्याएं, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी.पी.आर.) में कमियां, साइट में बदलाव, निधियों की अनुपलब्धता, निधि जारी करने में देरी, निधि का गैर-उपयोग, स्थानीय विवाद, अपेक्षित मंजूरियों में देरी, और ठेकेदार द्वारा काम त्याग थे। विलंब के परिणामस्वरूप लागत वृद्धि, योजनाओं के पूर्ण संरचनाओं की क्षति/क्षय और सिंचाई क्षमता उपयोग (आई.पी.यू) में कमी हुई।

4.4 लागत का अतिक्रमण

एम.एम.आई. परियोजनाओं मे लम्बी गर्भधारण अवधि होती है और इसमे काफी व्यय शामिल होता है। जैसा की रिपोर्ट के अध्याय । में उल्लिखित है ए.आई.बी.पी. की शुरूआत करने का एक महत्वपूर्ण ध्येय वित्तीय रूप से उन राज्यों की सहायता करना था जो सिंचाई परियोजनाओं को पूरा करने में संसाधन संबंधी अवरोधों का सामना कर रहे थें। इसलिए, यह महत्वपूर्ण था कि परियोजनाओं के लिए मुहैया किए गए संसाधनों का इष्टतम उपयोग किया जाना चाहिए था और लागतों को कुशलतापूर्वक व्यवस्थित किया जाना चाहिए था। फिर भी एम.एम.आई. परियोजनाओं की लेखापरीक्षा में अधिकांश परियोजनाओं में काफी लागत अतिक्रमण देखे गए जैसा कि आगे के पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

115 चयनित एम.एम.आई. परियोजना में से, 84 परियोजनाओं (नमूना का 71 प्रतिशत) के लागत में संशोधन देखा गया था। इन परियोजनाओं में संयुक्त लागत में अतिक्रमण ₹ 1,20,772.05 करोड़ था जो ₹ 40,943.68 करोड़ के उनके समग्र मूल कुल लागत का 295 प्रतिशत था। व्यक्तिगत परियोजनाओं में लागत अतिक्रमण की सीमा ₹ 4.40 करोड़ से ₹ 48,366.88 करोड़ के बीच थी। इन परियोजनाओं की सूची व लागत लंघन का विवरण ***अनुबंध 4.3*** में दिया गया है। 31 शेष परियोजनाओं (14 पूर्ण तथा 17 चालू परियोजनाएँ) में से यद्यपि 20 परियोजनाओं में कोई लागत लंघन प्रतिवेदित नहीं किया गया था लेकिन 11 परियोजनाओं में व्यय उनकी स्वीकृत लागत से अधिक था जिसके लिए संशोधित अनुमोदन लिया जाना बाकी था।

इन ग्यारह परियोजनाओं का विवरण तालिका 4.6 में दिया गया है। इस प्रकार इन परियोजनाओं के संबंध में वित्तीय देयता असीमित थी।

तालिका 4.6: स्वीकृत लागत की तुलना में अधिक व्यय

(₹ करोड़ में)

राज्य	परियोजना	ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत स्वीकृत लागत	मार्च 2017 को व्यय	अधिक व्यय
छत्तीसगढ़	कोसार्टेडा (पूर्ण)	154.65	166.19	11.54
गुजरात	अजी-IV (पूर्ण)	75.16	134.42	59.26
	भदर-II (पूर्ण)	73.09	138.61	65.52
केरल	चित्तूर पुझा (चालू)	34.57	41.69	7.12
मध्यप्रदेश	संजय सागर (चालू)	250.33	277.07	26.74
	सागद (पूर्ण)	239.99	280.21	40.22
	महुआर (पूर्ण)	191.27	229.09	37.82
कर्नाटक	श्री रामेश्वर (पूर्ण)	304.51	430.94	126.43
	वरही (चालू)	522.34	665.36	143.02
महाराष्ट्र	कृष्णा (पूर्ण)	648.05	676.21	28.16
	अर्जुन (चालू)	476.49	508.04	31.55

इनके अलावा, 20 परियोजनाओं जहां कोई लागत लंघन प्रतिवेदित नहीं हुआ था में 13 परियोजनाएँ थीं जिसमें यद्धपि कोई लागत लंघन प्रतिवेदित नहीं हुआ था परन्तु दो से 12 वर्षों का समय लंघन हुआ था। इन मामलों में विलंब व समय लंघन के कारण भविष्य में लागत वृद्धि का जोखिम समाविष्ट है।

84 परियोजनाओं में लागत लंघन हेतु कारणों में भूमि अधिग्रहण व आर. व आर. की लागत वृद्धि, दरों की सूची (एस.ओ.आर.) में परिवर्तन तथा समय लंघन का कारण कीमत में वृद्धि; मात्राओं में अंतर, अभिकल्पना में परिवर्तन आदि सम्मिलित हैं। तालिका 4.7 में उदाहरणात्मक मामलों पर चर्चा की गई है:

तालिका 4.7: अधिक लागत

राज्य	अधिक लागत
	एम.एम.आई. परियोजनाएं
गुजरात	**सरदार सरोवर परियोजना** परियोजना की लागत मार्च 2020 तक निर्धारित समापन के साथ मई 2010 में ₹ 39,240.45 करोड़ (पी.एल. 2008-09) से ₹ 54,772.94 करोड़ (पी.एल. 2014-15) में संशोधित की गई थी। इससे परियोजना लागत में ₹ 15,532.49 करोड़ (40 प्रतिशत) की वृद्धि हुई, जिसमें से ₹ 5,722.29 करोड़ की वृद्धि अकेले मूल्य वृद्धि के कारण और ₹ 6,384.70 करोड़ की वृद्धि डिजाइन में बदलाव तथा अतिरिक्त आवश्यकताओं को शामिल करने के कारण हुई थी। कंपनी (एस.एस.एन.एन.एल.) ने कहा (जनवरी 2018) कि सांविधिक मंजूरियों, अदालत के मामलों और आर. एंड आर. मुद्दों में देरी के कारण परियोजना कार्यों में देरी हुई थी। इसके अलावा, एस.एस.एन.एन.एल. ने 2014 में ₹ 2,339.65 करोड़ के वित्तीय निहितार्थ के साथ डिजाइन में बदलाव को अनिवार्य करते हुए "यू डिस्ट्रीब्यूटरीज, माइनर्स एंड सब-माइनर्स" के तहत उप-माइनर नहरों में भूमिगत पाइप लाईन बनाने का निर्णय लिया।
महाराष्ट्र	**कृष्णा कोयना एल.आई.एस.** लागत को 2013-14 के मूल्य स्तर पर ₹ 2,224.76 करोड़ (पी.एल. 2005-06) से ₹ 4,959.91 करोड़ में संशोधित किया गया था। इससे परियोजना लागत में ₹ 2,735.15 करोड़ (122 प्रतिशत) की वृद्धि हुई, जिसमें से ₹ 244.64 करोड़ अकेले मूल्य दर वृद्धि के कारण थी, ₹ 282.77 करोड़ अन्य कारणों से थे और ₹ 41.51 करोड़ डिजाइन में बदलाव के कारण थे। इसके अलावा, जिला अनुसूची दर (डी.एस.आर.) के कारण ₹ 683.69 करोड़ की वृद्धि हुई, अपर्याप्त सर्वेक्षण के कारण ₹ 555.79 करोड़ की वृद्धि हुई, भूमि अधिग्रहण के दर में वृद्धि के कारण ₹ 764.61 करोड़ की वृद्धि हुई तथा भूमि अधिग्रहण के क्षेत्र में ₹ 134.02 करोड़ की वृद्धि हुई।
तेलंगाना	**जे. चोक्का राव परियोजना** 2017 में परियोजना लागत ₹ 6,016 करोड़ से ₹ 13,445.44 करोड़ में संशोधित की गई थी। इससे काम के दायरे में बदलाव के कारण परियोजना लागत में ₹ 7,429.44 करोड़ (123 प्रतिशत) की वृद्धि हुई। सरकार ने जवाब दिया (जनवरी 2018) कि ₹ 6,016 करोड़ की मूल लागत में केवल चरण I और चरण II शामिल थे और इसमें जलाशय और चरण III कार्य शामिल नहीं थे। पहली संशोधित लागत ₹ 9,427.73 करोड़ में सभी चरणों को शामिल किया गया था। इसलिए पहली संशोधित लागत की तुलना में वृद्धि केवल 42 प्रतिशत थी, जिसमें सभी चरणों को शामिल किया गया था। सरकार का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अयाकुट में कोई वृद्धि नहीं हुई थी।

राज्य	अधिक लागत
	इंदिराम्मा बाढ़ प्रवाह नहर दरों में मानक अनुसूची में बदलाव, परियोजना निष्पादन में विचलन और काम के दायरे में बदलाव के कारण 2016 में लागत ₹ 1,331.30 करोड़ से ₹ 5,940.09 करोड़ में संशोधित की गई थी। इससे परियोजना लागत में ₹ 4,608.79 करोड़ (346 प्रतिशत) की वृद्धि हुई।
उत्तर प्रदेश	**बाणसागर नहर परियोजना** परियोजना को 1997-98 में अनुमानित लागत ₹ 330.19 करोड़ में ए.आई.बी.पी. के तहत शामिल किया गया था। इस परियोजना को क्रमशः 2003, 2007 और 2010 में ₹ 955.06 करोड़, ₹ 2,053.60 करोड़ और ₹ 3,148.91 करोड़ में संशोधित किया गया था। परियोजना की नवीनतम अनुमोदित लागत ₹ 3,148.91 करोड़ थी। इससे मूल लागत की तुलना में परियोजना लागत में ₹ 2,818.72 करोड़ (854 प्रतिशत) की वृद्धि हुई। लागत संशोधन मुख्य रूप से समय पर धन ना देना, भूमि की दर में वृद्धि, निर्माण-सामग्री और श्रम की लागत में वृद्धि, काम की मात्रा में वृद्धि, आवश्यकतानुसार अतिरिक्त कार्य जैसे पुल, जल निकासी, क्रॉसिंग फॉल, ड्राइंग और डिजाइन में परिवर्तन तथा विविध कार्यों के दायरे मे वृद्धि के कारण किए गए।

4.4.1 स्कोप एवं डिजाइन में परिवर्तन के कारण लागत में वृद्धि

नमूना एम.एम.आई. परियोजनाओं और एम.आई. योजनाओं की जांच से पता चला की परियोजना को छह राज्यों से संबंधित 12 एम.एम.आई. परियोजना और तीन राज्यों से संबंधित तीन एम.आई. योजनाओं की स्वीकृति के बाद इनका दायरा और डिजाइन बदल दिया गया था जिससे लागत में वृद्धि हुई और इन परियोजनाओं में ₹ 3,082.36 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ। इसका विवरण ***अनुबंध 4.4*** में दिया गया है। तालिका 4.8 में कुछ उदाहरणात्मक मामलों पर चर्चा की गई है:

तालिका 4.8: काम के दायरे एवं डिजाइन में परिवर्तन के कारण लागत वृद्धि

राज्य	लागत वृद्धि
आंध्र प्रदेश	**प्रकासम जिले में भावनासी टैंक का लघु जलाशय में रूपांतरण** ₹ 27 करोड़ की योजना की मूल लागत को ₹ 47.72 करोड़ में संशोधित किया गया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 20.73 करोड़ की अधिक लागत लगी। यह परियोजना मार्च 2017 तक चल रही थी।

राज्य	लागत वृद्धि
छत्तीसगढ़	**घरजिया बाथान टैंक एम.आई. योजना** तीन लंबवत फॉल्स और एम.एस. पाइप एक्वाडक्ट के निर्माण के लिए ₹ 86.21 लाख खर्च किए गए थे जो मूल रूप से काम के दायरे में शामिल नहीं था जिससे काम की लागत में वृद्धि हुई।
गुजरात	**सरदार सरोवर परियोजना** 2014 में एस.एस.एन.एन.एल. ने उप-माइनर नहरों के हेड "यू-वितरकों, माइनर्स और उप-माइनर्स" में भूमिगत पाइप लाइन बनाने का फैसला किया जिसके कारण ₹ 2,339.65 करोड़ के वित्तिय निहितार्थ के साथ डिजाइन में बदलाव की जरूरत हो गई थी।
झारखंड	**सुवर्णरेखा बहुद्देशीय परियोजना** चित्रकारी, डिजाइन और दायरे में बदलाव के कारण जांचे गए 70 परीक्षण चेक किए गए कार्यों में से 13 का मूल्य ₹ 487.28 करोड़ से ₹ 603.35 करोड़ हो गया था।
मध्य प्रदेश	**बारखेदा छज्जू लघु टैंक** संशोधित प्रशासनिक स्वीकृति में ₹ 7.67 करोड़ के ढलान गिरावट, पुल, बॉक्स पुलिया, परिवर्तित सड़क तथा स्पिल चैनल के कार्य शामिल करके कार्य के दायरे में वृद्धि की गई थी। इसके परिणामस्वरूप, ₹ 7.67 करोड़ की अतिरिक्त लागत निहितार्थ हुआ।
ओडिशा	**कानुपुर परियोजना** परियोजना को 2003-04 में ए.आई.बी.पी. के तहत ₹ 428.32 करोड़ की लागत से शामिल किया गया था। स्पिल्वे, हेडरेग्युलर, क्रॉस ड्रेनेज वर्क, पुल और डिस्ट्रीब्यूरीज में घटकों के निर्माण डिजाइन को पानी का रिसाव और मिट्टी की स्थिति के कारण बदलना पडा जिसके परिणामस्वरूप अतिरिक्त लागत ₹ 111.50 करोड़ थी। लेखापरीक्षा में पाया गया की मिट्टी की स्थिति और पानी की सीपेज की समस्या ज्ञात थी, लेकिन डिजाइन चरण में इनका समाधान नहीं किया गया। इसके कारण बाद में डिजाइन में परिवर्तन और अतिरिक्त लागत की जरूरत हुई। **निचली सुकटेल सिंचाई परियोजना** दिसंबर 2014 तक पूरा होने के लिए ₹ 140.74 करोड़ की लागत से एक मद के शेष कार्यों का निर्माण सौंपा गया था। हालांकि, अगस्त 2016 में एक विकल्प वस्तु और चार अतिरिक्त वस्तुओं के साथ एक पूरक समझौते पर हस्ताक्षर किए गए थे, जिसमें शेष राशि के निर्माण की लागत ₹ 232.60 करोड़ थी। मात्रा में बदलाव सामान्य समझौते के चित्रण में परिवर्तन के कारण था, क्योंकि वास्तविक अनुमान प्रयोगात्मक ड्रांइग और डिजाइन पर तैयार किया गया था। मंत्रालय ने (फरवरी 2018) कहा की सिंचाई परियोजनाओं की जटिल प्रकृति को देखते हुए डिजाइन में बदलाव अपरिहार्य हो सकता है।

डिजाइन और दायरे में बदलाव के कारण लागत में वृद्धि परियोजनाओं की प्रारंभिक योजना में सम्यक तत्परता और खामियों की कमी का संकेत है।

4.5 सिंचाई क्षमता

ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों के अनुसार प्रत्येक परियोजना के लिए मंत्रालय और राज्य सरकार के बीच हस्ताक्षर किए गए समझौते के ज्ञापन (एम.ओ.यू.) सिंचाई क्षमता (आई.पी.) के निर्माण और परियोजना/योजना के लिए बनाए गए आई.पी. के उपयोग के लिए लक्ष्य निर्धारित करता है। कृषि के लिए आश्वासन और पर्याप्त जल आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए ए.आई.बी.पी. के समग्र उद्देश्य को पूरा करने के लिए इन लक्ष्यों की उपलब्धि महत्वपूर्ण है।

118 नमूने वाली एम.एम.आई. परियोजनाओं में से मार्च 2017 तक 115 परियोजनाओं के लिए (30 पूर्ण और 85 चल रही परियोजनाओं) आई.पी. लक्ष्य और निर्माण संबंधित डाटा और और आई.पी. उपयोग के लिए 114 परियोजनाओं (30 पूर्ण और 84 चल रही परियोजनाएँ) संबंधित राज्य स्तरीय एजेंसियों द्वारा उपलब्ध कराया गया था। आई.पी. लक्ष्यों से संबंधित विवरण, आई.पी. निर्मित और आई.पी. का उपयोग पूर्ण और चल रही परियोजनाओं क्रमशः ***अनुबंध 4.5*** और ***अनुबंध 4.6*** में दिए गए हैं।

335 चयनित एम.आई. योजनाओं में से 323 एम.आई. योजनाओं के संबंध में आई.पी. लक्ष्य और सृजित आई.पी. (आई.पी.सी) और 281 योजनाओं हेतु आई.पी. उपयोग (आई.पी.यू) से संबंधित सूचना प्रदान की गई थी। एम.आई. योजनाओं हेतु आई.पी. लक्ष्यों, आई.पी.सी और आई.पी.यू. के विवरण ***अनुबंध 4.7*** और ***अनुबंध 4.8*** में दिए गए है।

आई.पी.सी. और आई.पी.यू. के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर निम्नलिखित अनुच्छेदों में चर्चा की गई है।

4.5.1 आई.पी. निर्माण (आई.पी.सी.)

एम.एम.आई. परियोजनाएं

115 परियोजनाओं से 85.41 लाख हेक्टेयर आई.पी. के कुल लक्ष्य के विरूद्ध, 58.38 लाख हेक्टेयर का आई.पी. बनाया गया, जिसमें 68 प्रतिशत की उपलब्धि और 27.03 लाख हेक्टेयर (32 प्रतिशत) की कमी देखी गई।

परिकल्पित आई.पी.सी. 115 नमूना एम.एम.आई. परियोजनाओं में से केवल 27 अर्थात परियोजनाओं का 23 प्रतिशत में ही प्राप्त की गई थी। लेखापरीक्षा में जाँची गईं प्राथमिकता-I

परियोजनाओं में से केवल दो परियोजनाऐ (श्री रामेश्वर एल.आई.एस. तथा नर्मदा नहर) ही मार्च 2017 तक लक्षित आई.पी. प्राप्त कर सकी।

30 पूर्ण परियोजनाओं में आई.पी.सी 14.47 लाख हेक्टेयर था, जो 15.58 लाख हेक्टेयर के मुकाबले 1.11 लाख हेक्टेयर के अंतर को दर्शाता था जो इन 30 परियोजनाओं के लिए आई.पी. लक्ष्य का लगभग सात प्रतिशत था। 85 चल रही परियोजनाओं के मामले में कुल आई.पी.सी 43.91 लाख हेक्टेयर था, जो कि 69.83 लाख हेक्टेयर के लक्ष्य के मुकाबले 63 प्रतिशत था। कमी 25.92 लाख हेक्टेयर थी जो लक्ष्य के लगभग 37 प्रतिशत का गठन करती है। पूर्ण और चल रही परियोजनाओं में आई.पी.सी और परियोजनाओं पर किए गए व्यय का एक संक्षिप्त विश्लेषण नीचे तालिका 4.9 दिया गया है:

तालिका 4.9: आई.पी. लक्ष्य की तुलना में आई.पी. निर्माण

लक्षित आई.पी. पर आई.पी.सी का प्रतिशत	पूर्ण की गई एम.एम.आई. परियोजनाओं की संख्या	चालू एम.एम.आई. परियोजनाओं की संख्या	2008-2017 के दौरान व्यय (₹ करोड़ में)
शून्य	--	12	8,938
25 तक	2	5	864
26 से 50	1	16	15,573
51 से 75	2	19	10,314
76-89	7	10	18,282
90 से 99	4	10	4,390
100	14	13	4,440
कुल	**30**	**85**	**62,801**

उपरोक्त तालिका ने दर्शाया कि केवल 14 पूर्ण परियोजनाओं ने पूर्ण आई.पी.सी. प्राप्त की तथा अन्य चार ने 90 प्रतिशत से अधिक की प्रारंभिक आई.पी.सी. प्राप्त का जो परियोजना को पूर्ण मामने हेतु मंत्रालय द्वारा मान्यता प्राप्त है। 12 पूर्ण परियोजनाओं ने 90 प्रतिशत की आरंभिक आई.पी.सी. को प्राप्त नहीं किया परन्तु फिर भी उन्हें पूर्ण दर्शाया गया था।

चालू परियोजनाओं के मामले में 23 परियोजनाओं ने 90 प्रतिशत की आई.पी.सी. की प्रारंभिक प्रतिशत से अधिक प्राप्त किया था तथा 52 परियोजनाओं में 75 प्रतिशत की आई.पी.सी. थी जिनमें से 12 परियोजनाओं में आई.पी.सी. 'शून्य' थी जबकि इन परियोजनाओं पर ₹ 35,689 करोड़ का व्यय किया गया था।

90 प्रतिशत से कम की आई.पी.सी. की प्राप्ति सहित पूर्ण एवं चालू परियोजनाओं दोनों की उदहारणात्मक सूची पर चर्चा तालिका 4.10 में की गई है।

तालिका 4.10: आई.पी.सी में अंतराल

राज्य	आई.पी.सी. की प्राप्ति (प्रतिशत में)	आई.पी.सी. में अंतराल
पूर्ण परियोजनाओं की आई.पी.सी. में अंतराल		
आंध्र प्रदेश	78	**स्वर्णमुखी परियोजना** 2008-09 में परियोजना को पूर्ण घोषित किया गया था लेकिन कमांड क्षेत्र/अयाकट में कमी के कारण मार्च 2017 तक 4,656 हेक्टेयर की परिकल्पित आई.पी. के विरूद्ध केवल 3,651 हेक्टेयर की आई.पी. का निर्माण हुआ था।
छत्तीसगढ़	79	**मनीयारी परियोजना** परियोजना को 2016-17 में पूर्ण घोषित किया गया था, लेकिन 14,515 हेक्टेयर की आई.पी. के विरूद्ध केवल 11,515 हेक्टेयर की आई.पी. का निर्माण हुआ था। परियोजना के अंतर्गत शेष नहर के कार्य हेतु स्वीकृति संशोधित डी.पी.आर. में सम्मिलित थी जो प्रतीक्षित था।
गुजरात	89	**एजी-IV परियोजना** 3,750 हेक्टेयर की कुल अनुमानित सी.सी.ए. सहित 2000-01 में ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत परियोजना को सम्मिलित किया गया था जिसकी पूर्ति दो मुख्य एवं सात लघु नहरों के माध्यम से की जानी थी। केवल 493 हेक्टेयर की आई.पी. निर्माण के साथ परियोजना को मार्च 2010 में पूर्ण घोषित किया गया था। यद्यपि परियोजना को पूर्ण घोषित किया गया था परन्तु मुख्य नहर मार्च 2016 में पूर्ण हुई थी तथा सात लघु में से एक पर कार्य 14 प्रतिशत की आई.पी.यू. के साथ मार्च 2017 को अभी भी प्रगति पर थी।
कर्नाटक	54	**घाटप्रभा परियोजना** 2010-11 में परियोजना को पूर्ण घोषित किया गया था, परन्तु मार्च 2017 तक 9,963 हेक्टेयर की परिकल्पित आई.पी. के विरूद्ध केवल 5,344 हेक्टेयर की आई.पी. ही निर्मित की गई थी।
महाराष्ट्र	58	**कार परियोजना** 2010-11 में परियोजना को पूर्ण घोषित किया गया था लेकिन ए.आई.बी.पी. के अंतर्गत केवल 70 प्रतिशत ही पूर्ण किया गया था। शेष कार्य राज्य से निधिकरण सहित पूर्ण की जानी प्रस्तावित थी लेकिन यह भूमि अधिग्रहण मामलों व अपर्याप्त धन के कारण अपूर्ण रही।

राज्य	आई.पी.सी. की प्राप्ति (प्रतिशत में)	आई.पी.सी. में अंतराल
	18	**हेतवाने परियोजना** 2008-09 में परियोजना को पूर्ण घोषित किया गया था, लेकिन भूमि अधिग्रहण समस्याओं के कारण मार्च 2017 तक नहर व वितरण कार्य अपूर्ण रहा था। यह भी देखा गया कि परियोजना को पूर्ण दर्शाने के पश्चात ₹ 100 करोड़ से अधिक का व्यय किया गया।
	4	**वारना परियोजना** यद्यपि 2016-17 में पूर्ण घोषित किया गया था लेकिन 87,792 हेक्टेयर की परिकल्पित आई.पी. के विरूद्ध केवल 3,678 हेक्टेयर की आई.पी. ही निर्मित की गई थी। तीन एक्वेडक्ट अपूर्ण थे यद्यपि 1 कि.मी. से 29 कि.मी. तथा 35 कि.मी. से 47 कि.मी. के बीच अधिकांश नहर का कार्य भौतिक रूप से पूर्ण था।
	48	**लाल नाला** 2008-09 में परियोजना को पूर्ण घोषित किया गया था, हालांकि निर्मित आई.पी. 90 प्रतिशत से कम थी।
	87	**लोअर पनजारा** 6,785 हेक्टेयर की लक्षित आई.पी. निर्माण की परियोजना को 2016-17 में 5,881 हेक्टेयर की प्राप्ति के साथ पूर्ण किया गया था। नहर क्षेत्र में अतिक्रमण के कारण आई.पी.सी. को प्राप्त नहीं किया जा सका था।
चालू परियोजनाओं में आई.पी.सी. में अंतराल		
आंध्र प्रदेश	शून्य	**तारकरमा तीर्थ सागरम परियोजना** संरेखण में परिवर्तन, नहर के संजाल का पूरा न होने के कारण परियोजना में आई.पी.सी. शून्य थी। भूमि का अधिग्रहण न होने के कारण परियोजना को पूरा नहीं किया जा सका।
बिहार	शून्य	**पुनपुन बैराज योजना** 13,680 हेक्टेयर की परिकल्पित सिंचाई क्षमता के विरूद्ध आई.पी.सी. शून्य थी। योजना का बैराज लगभग 90 प्रतिशत पूर्ण था जबकि मुख्य नहर, शाखा नहर, डिस्ट्रीब्यूट्रीज व जलमार्ग को अभी तक आरंभ भी नहीं किया गया था। पुनपुन सी.ए.डी.डब्ल्यू.एम. की डी.पी.आर. अनुमोदित नहीं की गई थी।

राज्य	आई.पी.सी. की प्राप्ति (प्रतिशत में)	आई.पी.सी. में अंतराल
गुजरात	79	**सरदार सरोवर परियोजना** मार्च 2017 तक, एस.एस.एन.एन.एल. ने 17.92 लाख हेक्टेयर की अनुमानित आई.पी. के विरूद्ध 14.13 लाख हेक्टेयर की आई.पी. विकसित की। इस प्रकार आई.पी. निर्माण में प्रगति 79 प्रतिशत थी। निजी भूमि का अधिग्रहण न होने, संरक्षित/आरक्षित वन भूमि के विपथन हेतु वन विभाग से अनुमति प्राप्त न करने, किसानों द्वारा अपनी भूमि देने का विरोध, यू.जी.पी.एल. की माँग/संरेखण में परिवर्तन तथा समय पर यू.टी.ली.टी. को स्थानांतरित न करने, नहर का कार्य पूरा न होने अथवा आंशिक रूप से पूर्ण होने के कारण विचारित आई.पी. का निर्माण नहीं हुआ। अभिलेखों की जाँच परीक्षा ने दर्शाया कि डीस्ट्रीब्यूट्रीज व लघु नहरों में 585 कड़ियों के न होने के कारण, 1,90,354 हेक्टेयर के क्षेत्र में सिंचाई क्षमता का निर्माण नहीं किया जा सका था। कच्छ शाखा नहर में डीस्ट्रीब्यूट्रीज व लघु तथा शाखा में 42 कड़ियों के न होने के कारण 1,12,778 हेक्टेयर की आई.पी. निर्मित नहीं की जा सकी थी। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि आई.पी. को वहाँ भी निर्मित बताया गया जहाँ नहर में कड़ियाँ नहीं थीं तथा जल बह नहीं सकता था।
जम्मू एवं कश्मीर	शून्य	**कांडी नहर परियोजना** ठेकेदार द्वारा कार्य छोड़ने के कारण आई.पी. निर्माण शून्य था।
झारखंड	45	**सुवर्णरेखा बहुउद्देशीय परियोजना** 2.37 लाख हेक्टेयर की लक्षित सिंचाई क्षमता के विरूद्ध मार्च 2017 तक केवल 1.07 लाख हेक्टेयर ही प्राप्त हो सका था। यह इस कारण से कि 20,556 हेक्टेयर की सीमा तक के भूमि अधिग्रहण में कमी जो कि अपेक्षित भूमि का 38 प्रतिशत था, के कारण परियोजना से संबंधित कार्यों में विलंब हुआ। कमी का मुख्य भाग मुख्य कार्यों हेतु अपेक्षित भूमि से संबंधित था। इसके अतिरिक्त जनजातीय परामर्श परिषद से स्वीकृति तथा आर. एवं आर. गतिविधियों में विलंब होने के कारण एक बांध से संबंधित कार्य रोक दिया गया था।
कर्नाटक	9	**दुधगंगा सिंचाई परियोजना** 11,367 हेक्टेयर की विचारित सिंचाई क्षमता के साथ परियोजना को 2011-12 तक पूर्ण किया जाना था लेकिन भूमि अधिग्रहण हेतु किसानों

राज्य	आई.पी.सी. की प्राप्ति (प्रतिशत में)	आई.पी.सी. में अंतराल
		के विरोध के कारण परियोजना प्रगति नहीं कर रही थी। परिणामस्वरूप, ए.आई.बी.पी. में सम्मिलित होने के पश्चात आई.पी.सी. केवल 1,000 हेक्टेयर थी।
तेलंगाना	40	**जे चोका राव एल.आई.एस. परियोजना** भूमि अधिग्रहण में विलंब के कारण आई.पी. निर्माण में 1,48,191 हेक्टेयर की कमी थी। इस परियोजना में भूमि अधिग्रहण में कमी 2,483 हेक्टेयर थी जिसने डीस्ट्रीब्यूट्री संजाल व लघु नहरों को लेने के कार्य को प्रभावित किया था जो कि आई.पी. निर्माण में वृद्धि हेतु अपेक्षित था।
उत्तर प्रदेश	43	**लाचूरा बांध का आधुनिकीकरण, हरदोई शाखा की सिंचाई तीव्रता में सुधार, बाणसागर नहर, शारदा सहायक प्रणाली की मरम्मत तथा मध्य गंगा नहर-चरण-II** पाँच परियोजनाओं में, 12.29 लाख हेक्टेयर की कुल लक्षित आई.पी. के विरूद्ध केवल 5.34 लाख हेक्टेयर की आई.पी. निर्मित की गई थी। शारदा सहायक नहर परियोजना की मरम्मत के मामले में आई.पी.सी. में 5.4 लाख हेक्टेयर पर कमी उच्चतम थी तथा मध्य गंगा नहर परियोजना-II में कमी 1.05 लाख हेक्टेयर थी। ₹ 229 करोड़ के व्यय के पश्चात शारदा सहायक नहर परियोजना की मरम्मत का परित्याग कर दिया गया था। मध्य गंगा नहर परियोजना-II के मामले में आई.पी.सी. में कमी, अपेक्षित भूमि अधिग्रहण में कमी की वजह से नहर के निर्माण में अंतर के कारण थी।
पश्चिम बंगाल	शून्य	**सुबर्णरेखा बैराज परियोजना** 1,30,014 हेक्टेयर की लक्षित आई.पी. की तुलना में आई.पी.सी. शून्य थी क्योंकि अपेक्षित भूमि की केवल 1.32 प्रतिशत भूमि ही अधिग्रहित हुई, वन स्वीकृति का अभाव था तथा निधियों की कमी थी जिसकी वजह से मूल परियोजना आरंभ नही हुई थी तथा केवल कुछ प्रारंभिक कार्य ही किया गया था।

एम.आई. योजनाएं

323[59] एम.आई. एम.आई. योजनाओं में 1.50 लाख हेक्टेयर के समग्र लक्ष्य के विरूद्ध कुल आई.पी.सी. केवल 0.58 लाख हेक्टेयर (39 प्रतिशत) था।

आई.पी.सी में कमी हेतु मुख्य कारणों में कार्य का विलंबित निष्पादन, परियोजनाओं के कार्यक्षेत्र व अभिकल्पना में निरंतर परिवर्तन, अनिवार्य पूर्व-अपेक्षाओं जैसे भूमि अधिग्रहण, स्वीकृतियों के मिलने में विलंब तथा आर. एवं आर. उपायों के प्रावधान में गैर/विलंब की पूर्ति को सुनिश्चित किये बिना कार्य आरंभ किया जाना सम्मिलित थे जैसा कि पैरा 4.2.1 में कहा गया है, लक्षित आई.पी.सी. को पूरा करने में असफलता सिंचाई परियोजनाओं से लाभों की गणना हेतु मुख्य अनुमानों तथा बी.सी.आर. के संबंध में उनकी व्यवहार्यता को प्रभावित करेगी।

4.5.2 आई.पी. उपयोगिता (आई.पी.यू.)

एम.एम.आई. परियोजनाएं

₹ 62,801 करोड़ के कुल व्यय के बाद 114 परियोजनाओं में 58.36 लाख हेक्टेयर के कुल आई.पी.सी में से आई.पी.यू 38.05 लाख हेक्टेयर 65 प्रतिशत था। इस प्रकार इन परियोजनाओं में आई.पी.सी और आई.पी.यू के बीच 20.31 लाख हेक्टेयर (35 प्रतिशत) का अंतर था। पूर्ण आई.पी.यू केवल 33 परियोजनाओं में हासिल किया गया था।

तालिका 4.11 में उल्लेखित पूर्ण और चल रही परियोजनाओं में आई.पी.यू. के सम्बंध में स्थिति नीचे दी गई है।

तालिका 4.11: आई.पी. निर्माण की तुलना में आई.पी. उपयोगिता

आई.पी. उपयोग की सीमा (प्रतिशत में)	पूर्ण एम.एम.आई. परियोजनाओं की संख्या	चालू एम.एम.आई. परियोजनाओं की संख्या	2008-2017 के दौरान व्यय (₹ करोड़ में)
शून्य	शून्य	20#	11,790
25 तक	3	8	11,317
26 से 50	2	19	23,520
51 से 75	9	8	3,139
76-99	6	7	3,295

[59] कुल 335 एम.आई. योजनाओं में से 12 एम.आई. योजनाओं का आई.पी.सी प्रस्तुत नहीं किया गया था।

आई.पी. उपयोग की सीमा (प्रतिशत में)	पूर्ण एम.एम.आई. परियोजनाओं की संख्या	चालू एम.एम.आई. परियोजनाओं की संख्या	2008-2017 के दौरान व्यय (₹ करोड़ में)
100	10	23	9,740
कुल	30	85	62,801
# शून्य आई.पी. निर्माण के साथ 12 परियोजनाओं सहित			

पूर्ण परियोजनाओं के मामलें में, आई.पी. उपयोग 10.42 लाख था तथा निर्मित आई.पी. व उपयोग की गई आई.पी. में अंतर 4.05 लाख था जो कि निर्मित आई.पी. का 39 प्रतिशत था। केवल 10 पूर्ण परियोजनाओं मे आई.पी.सी. पूर्ण रूप से उपयोग की जा रही थी जबकि 14 परियोजनाओं में आई.पी.यू. 75 प्रतिशत अथवा उससे कम थी।

चालू परियोजनाओं में आई.पी. उपयोग 27.64 लाख हेक्टेयर या 63 प्रतिशत था तथा निर्मित आई.पी. व उपयोग की गई आई.पी. के बीच अंतर 16.26 लाख हेकटेयर जो कि निर्मित आई.पी. का 37 प्रतिशत था। 23 परियोजनाओं में आई.पी.यू. 100 प्रतिशत था जबकि 55 परियोजनाओं में यह 75 प्रतिशत था उससे कम था जिसमें 20 परियोजनाओं में आई.पी.यू. "शून्य" थी। कर्नाटक के दुधगंगा के मामले में 1,000 हेक्टेयर से लेकर तेलंगाना में एस.आर.एस.पी.-II की 1,31,319 हेक्टेयर तक की निर्मित आई.पी. के जैसे सात राज्यों[60] की आठ परियोजनाओं में आई.पी. उपयोग शून्य था।

परियोजनाओं के कुछ मामलों जिनमें आई.पी. निर्माण और आई.पी. उपयोग के बीच महत्वपूर्ण बदलाव देखा गया है, की नीचे तालिका 4.12 में चर्चा की गई हैः

तालिका 4.12: आई.पी. उपयोगिता में अंतराल

राज्य	आई.पी. उपयोगिता में अंतराल
आंध्र प्रदेश	**गुंडलाकाम्मा जलाशय परियोजना** भूमि अधिग्रहण में मुकदमेबाजी से नहर में अंतराल के कारण बनाया गया आई.पी. पूरी तरह से उपयोग नहीं किया गया था। इससे पता चला कि आई.पी. को गलत तरीके से दिखाया गया था, भले ही नहर के काम मे अंतर था।
बिहार	**कोशी बैराज की मरम्मत और इसकी बहाली (पूर्ण)** इस परियोजना का काम और सी.ए.डी.डब्ल्यू.एम. कार्यक्रम मार्च 2010 और मार्च 2017 में क्रमशः पूरा हो गया था। लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि सी.ए.डी.डब्ल्यू.एम.

[60] बिहार (एक), झारखंड (एक) कर्नाटक (दो), महाराष्ट्र (एक), तेलंगाना (एक), त्रिपुरा (एक) और उत्तर प्रदेश (एक)

राज्य	आई.पी. उपयोगिता में अंतराल
	के तहत विकसित कमांड एरिया के 4.40 लाख हेक्टेयर में से 3.45 लाख हेक्टेयर बिना अस्तर की (कच्ची) संरचनाओं से ढका हुआ था। संयुक्त साइट दौरों के दौरान यह देखा गया था कि कच्ची संरचना तीन जिलों में मौजूद नहीं थी और इन संरचनाओं के संबंध में विवरण या तो विभाजन के साथ या कोसी सी.ए.डी. एजेंसी के साथ उपलब्ध नहीं थे। इस प्रकार सी.ए.डी.डब्ल्यू.एम. के तहत बनाई गयी सिंचाई क्षमता को बिना अस्तर के चैनलों में खो दिया गया था और वास्तविक आई.पी. का उपयोग 0.95 लाख हेक्टेयर था। **दुर्गावती जलाशय परियोजना** 39,610 हेक्टेयर के अनुमानित आई.पी. के तहत, आई.पी. निर्माण 23,000 हेक्टेयर था और उपयोग केवल 2,345 हेक्टेयर था जो निर्मित आई.पी. का 9.45 प्रतिशत था। मुख्य कार्य, मुख्य शाखा नहर और वितरकों/माईनरस क्रमशः 88,96 और 42 प्रतिशत पूर्ण थे। भूमि अधिग्रहण और दुर्गावती सी.ए.डी. और डब्ल्यू.एम. की प्रक्रिया अपूर्ण थी।
छत्तीसगढ़	**महानदी परियोजना (पूर्ण)** परियोजना के तहत भटापारा शाखा नहर (बी.बी.सी.) में 19 वितरक नहर के माध्यम से 17,882 हेक्टेयर का आई.पी.सी. था। हालांकि आई.पी.सी कमी 6,488 हेक्टेयर थी जो आई.पी.सी का 36 प्रतिशत हैं। जल की उपलब्धता के बावजूद इसकी क्षमता के मुकाबले पानी के कम निर्वहन से कमी आई थी, जिससे यह संकेत होता है कि बी.बी.सी. की नहर प्रणाली पर्याप्त नहीं थी और कुछ कामों के चलते मई 2017 तक कार्य अभी भी अधुरा है।
गुजरात	**सरदार सरोवर परियोजना** मार्च 2017 तक निर्मित आई.पी. 14.13 लाख हेक्टेयर था और आई.पी. उपयोग का 6.28 लाख हेक्टेयर था। इस प्रकार बनाए गए आई.पी. के खिलाफ आई.पी. उपयोग में हासिल की गई प्रगति केवल 44 प्रतिशत थी। लेखापरीक्षा में नोट किया गया कि चूँकि क्षेत्रीय स्तर तक जल वितरण प्रणाली पूरी तरह से विकसित नहीं हुई थी, इसलिए बनाई गई सिंचाई क्षमता कमजोर रही। इसके अलावा, निजी भूमि के गैर-अधिग्रहण के कारण, संरक्षित/आरक्षित वन भूमि के विचलन के लिए वन विभाग से अनुमति की गैर-प्राप्ति किसानों का विरोध, संरक्षण में परिवर्तन और समय पर नहर में उपयोगिता के स्थानांतरण को पूरा नहीं किए जाने के कारण नहर का कार्य अधूरा या आंशिक रूप से पूर्ण था।
झारखंड	**सुवर्णरेखा बहुद्देशीय परियोजना** मार्च 2017 तक 1.07 लाख हेक्टेयर के आई.पी. निर्माण के मुकाबले आई.पी.यू. 44,844 हेक्टेयर था, जिसमें 62,482 हेक्टेयर का अंतर था। यह इस तथ्य के कारण था कि माईनरस और उप-माईनरस से संबंधित कार्यों को पूरा नहीं किया था।

राज्य	आई.पी. उपयोगिता में अंतराल
कर्नाटक	**गुड्डदा मालापुरा एल.आई.एस. और दुधगंगा परियोजना** भूमि अधिग्रहण की समस्याओं के कारण 5,000 हेक्टेयर और 1,000 हेक्टेयर के आई.पी. निर्माण के मुकाबले आई.पी. उपयोग शून्य था।
तेलंगाना	**जे. चोक्का राव एल.आई.एस. परियोजना** आई.पी. निर्मित और आई.पी. उपयोग के बीच 82,007 हेक्टेयर का अंतर पानी की अनुपलब्धता के कारण अयाकुट के उपयोग में कमी के कारण था। **एस.आर.एस.पी. फेज II परियोजना** आई.पी. उपयोग जलाशयों के जल के अपर्याप्त प्रवाह और अयाकुट के गैर-उपयोग के कारण शून्य था।
उत्तर प्रदेश	**लाहचुरा डैम का आधुनिकीकरण, हरदोई शाखा की सिंचाई तीव्रता में सुधार, बनसागर नहर, शारदा सहायक नहर प्रणाली पूर्वी गंगा नहर (पूर्ण) और मध्य गंगा नहर फेज-II** छह परियोजनाओं में (एक पूर्ण और पाँच चल रही), 6.39 लाख हेक्टेयर के आई.पी. निर्माण के खिलाफ केवल 4.92 लाख हेक्टेयर यानि 77 प्रतिशत का उपयोग किया गया था। परियोजनाओं के बनाए गए आई.पी. का उपयोग मुख्य रूप से निरंतर फैलाव में नहरों का गैर-समापन, भूमि का गैर-अधिग्रहण तथा नहरों में अंतराल के कारण नहीं किया जा सका।

एम.आई. योजनाएं

281[61] योजनाओं हेतु आँकड़े आई.पी.यू. में उपलब्ध थे जिसमें इन योजनाओं में आई.पी.सी. 0.46 लाख हेक्टेयर रहा। जिसमें से 0.33 लाख (72 प्रतिशत) का उपयोग किया गया था।

नियोजित कमांड क्षेत्र में अंतर, परियोजना कार्यान्वयन की त्रुटिपूर्ण फेजिंग, मुख्य/शाखा नहर में अंतर, लघु व डीस्ट्रीब्यूट्रीज का पूर्ण न होना, नहर में कमी, अपर्याप्त जल उपलब्धता, खराब संचालन व रखरखाव (ओ. एवं एम.) तथा क्षेत्र में जल आपूर्ति सुनिश्चित करने हेतु अंतिम डीस्ट्रीब्यूट्रीज़ के निर्माण के लिए कमांड क्षेत्र के विकास कार्य क धीमे कार्यान्वयन के कारण आई.पी. उपयोग में कमी आई थी। लक्षित आई.पी.सी. की पूर्ति करने में असफलता की तरह आई.पी.यू. में कमी भी सिंचाई परियोजनाओं से लाभों की गणना हेतु प्रमुख अनुमानों तथा बी.सी.आर. के संबंध में उनकी व्यवहार्यता को भी प्रभावित करेगी।

[61] कुल 335 एम.आई. योजनाओं में 84 योजनाओं का आई.पी.यू. प्रस्तुत नहीं किया गया था।

खंड बी: कार्यक्रम कार्यान्वयन को प्रभावित करने वाले कारक

4.6 भूमि अधिग्रहण

ए.आई.बी.पी. का मूल्यांकन करते समय, निति आयोग (नवंबर 2010) ने ए.आई.बी.पी. के कार्यान्वयन में भूमि अधिग्रहण को मुख्य बाधाओं में से एक बताया। 2013 ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों ने यह निर्धारित करके मान्यता दी कि ए.आई.बी.पी. के तहत केंद्रीय सहायता (सी.ए.) जारी करने की प्रक्रिया के समय उसे स्वामित्व के अंतर्गत जमीन से संबंधित कार्यों के अनुरूप बनाया जाना चाहिए।

चयनित एम.एम.आई. परियोजनाओं की लेखापरीक्षा से पता चला कि 16 राज्यों[62] से संबंधित 56 परियोजनाओं (11 प्राथमिकता -1 परियोजनाओं सहित) में, जिसमें ₹ 1,31,707.77 करोड़ (73 प्रतिशत) की कुल संस्वीकृत लागत शामिल है, भूमि अधिग्रहण पूरा नहीं हुआ था और 53,881.06 हेक्टेयर भूमि जो कुल अपेक्षित भूमि का 20 प्रतिशत की कमी थी। इन 56 परियोजनाओं में से आठ परियोजनाएं भूमि के परिकल्पित क्षेत्रों को प्राप्त किए बिना पूरे किए गए थे और भूमि अधिग्रहण में अत्यधिक देरी के साथ 48 परियोजनाएं चल रही थी। विवरण ***अनुबंध 4.9*** में दिए गए हैं। पूर्ण और चल रही परियोजनाओं मैं भूमि की उपलब्धता के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर नीचे चर्चा की गई है:

पूर्ण परियोजनाएं

- दो राज्यों यथा महाराष्ट्र और कर्नाटक की आठ पूर्ण परियोजनाएँ[63], जिनकों कुल 10,916.91 हेक्टेयर भूमि की आवश्यकता थी, में भूमि की कमी पाई गई। इन आठ परियोजनाओं में 4.32 हेक्टेयर से 449.12 हेक्टेयर तक की कमी थी जो तालिका 4.13 में दिखाई गयी हैं। प्रतिशत के परिपेक्ष्य में कमी एक से 64 प्रतिशत तक रही।

---

62 आंध्र प्रदेश-दो, असम-दो, बिहार-दो, छत्तीसगढ़-एक, गोवा-एक, गुजरात-एक, जम्मू एवं कश्मीर-एक, झारखंड-पांच, कर्नाटक-चार, केरल-एक, महाराष्ट्र–17, ओडिशा-सात, तेलंगाना-छह, त्रिपुरा-दो, उत्तर प्रदेश-दो और पश्चिम बंगाल-दो

63 कर्नाटक में श्री रामेश्वर, महाराष्ट्र में बावनथड़ी, लोयर पंजारा, हेतवाने, सरंगखेरा, कर, पेंटाक्ली और ताजनापुर

तालिका 4.13: भूमि की कमी वाले पूर्ण परियोजनाओं में आई.पी.सी. और समय और लागत अतिक्रमण

भूमि की कमी (प्रतिशत में)	परियोजनाओं की संख्या	क्षेत्रफल (हेक्टेयर में)	समय अतिक्रमण		लागत अतिक्रमण (करोड़ में)		आई.पी. सृजन में अंतर (प्रतिशत में)	
			संख्या	वर्ष	संख्या	राशि	संख्या	प्रतिशत
10 तक	4	4 से 1,148	3	1 से 9	3	121 से 706	4	शून्य से 82
11-20	1	9	0	--	0	--	1	शून्य
21-40	2	175 एवं 449	1	5	1	209	2	13 एवं 42
>40	1	449	1	2	0	--	1	शून्य
कुल	**8**		**5**		**4**		**8**	

- भूमि की कमी के साथ पूरी की गई आठ परियोजनाओं में से, पांच परियोजनाओं में समय अतिक्रमण, चार परियोजनाओं में मूल्य अतिक्रमण और पाँच परियोजनाओ में आई.पी. सृजन में अंतर उपरोक्त तालिका 4.13 में दिखाया गया है।
- एक परियोजना अर्थात सरंगखेड़ा जहां जमीन की कमी 4.32 हेक्टेयर थी, वह फिर भी, समय और लागत में अतिक्रमण के बिना अपने लक्षित आई.पी. को हासिल करने में सक्षम थी। अन्य मामलों में, आई.पी. निर्माण में कमी शून्य और 82 प्रतिशत के बीच थी।

चालू परियोजनाएं

48 चालू परियोजनाओं (आठ प्राथमिकता-1 परियोजनाओं सहित) के मामले में 59,567.77 हेक्टयर का क्षेत्रफल जो 2,08,016.33 हेक्टेयर की कुल आवश्यकता का 29 प्रतिशत था, मार्च 2017 तक अधिग्रहित नहीं किया गया था। भूमि की कमी 1.33 हेक्टेयर से 20,556 हेक्टेयर तक थी। प्रतिशत के परिपेक्ष्य में कमी 0.40 से 90 प्रतिशत तक थी। भूमि की उपलब्धता में कमी ने इन परियोजनाओं में समय और लागत अतिक्रमण दोनों को बढ़ाया जो क्रमश: दो साल (कर्नाटक में ऊपरी तुंगा) से 18 साल (असम में धनसिरी) और ₹ 11.33 करोड़ से लेकर ₹ 48,366.90 करोड़ तक रहा। विवरण तालिका 4.14 में दिए गए हैं:

तालिका 4.14: अपूर्ण भूमि अधिग्रहण के साथ एम.एम.आई. परियोजनाओं में समय, लागत अतिक्रमण एवं आई.पी. में अंतराल

भूमि की कमी (प्रतिशत में)	परियोजनाओं की संख्या	समय अतिक्रमण		लागत अतिक्रमण		आई.पी.सी. में अंतराल	
		परियोजनाओं की संख्या	विलंब की सीमा (वर्ष)	परियोजनाओं की संख्या	लागत अतिक्रमण की सीमा (प्रतिशत)	परियोजनाओं की संख्या	अंतराल की सीमा (प्रतिशत)
10 तक	24	23	3 से 18	21	9 से 7,268#	20	13-100
11-20	9	9	2 से 14	7	110 से 854	9	20-100
21-30	1	1	9	1	792	1	100
31-40	6	6	2 से 18	4	32 से 1,896##	7	21-100
40-50	1	1	2 से 13	0	0	1	100
50-60	1	1	18	1	371	1	76
60-70	2	2	3 से 5	1	122	2	60-91
70-80	3	3	4 से 15	3	170 से 843	2	72-100
>80	1	1	5	-	-	-	-
कुल	**48**	**47**		**38**		**43**	

कारापुझा परियोजना (केरल); ## तात्को मीडियम सिंचाई परियोजना (पश्चिम बंगाल)

परियोजनाओं के मामले जहां भूमि अधिग्रहण में काफी कमी पाई गई थी, की चर्चा नीचे तालिका 4.15 में किया गया है:

तालिका 4.15: भूमि अधिग्रहण में कमी

राज्य	भूमि अधिग्रहण में कमी
असम	**बोरोलिया सिंचाई परियोजना** मार्च 2012 में स्थानीय राजस्व प्राधिकरण को ₹ 94.63 लाख के भुगतान के बावजूद जुलाई 2017 तक 224.30 हेक्टेयर जमीन की कमी हुई। परिणामस्वरूप, कुछ नहरों और वितरिकाओं के काम में देरी हुई, हालांकि बैराज और मुख्य नहर का निर्माण पूरा हो गया था। इस परियोजना में ए.आई.बी.पी. में शामिल होने के बाद से 18 वर्षों के समय अतिक्रमण और ₹ 123.67 करोड़ का मूल्य अतिक्रमण हुआ। इसके अलावा हासिल की गई आई.पी.सी. केवल 24 प्रतिशत और आई.पी.यू. आई.पी.सी. का

राज्य	भूमि अधिग्रहण में कमी
	27 प्रतिशत था। भूमि का कब्जा अभी तक डिवीजन को सौंपा जाना था। डिवीजन ने बताया (जुलाई 2017) कि यह मामला स्थानीय राजस्व अधिकारियों के पास था और 2007 से 2011 के दौरान, भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया जिला प्राधिकरण के साथ शुरू कर दी गई थी। **चंपामती सिंचाई परियोजना** अधिग्रहण मुआवजे के रूप में भूमि की अनुपलब्धता के कारण दो नहरों को पूरा नहीं किया जा सका क्योंकि अधिग्रहण के लिए मुआवजे का निपटारा नहीं किया जा सका था। नतीजन, दो नहरों की लंबाई को कम किया जाना पड़ा जिससे 90 हेक्टेयर के आई.पी. की हानि हुई। इसके अलावा उस बिंदु, जहां भूमि अनुपलब्ध रही, से परे दो नहरों के निर्माण पर ₹ 3.02 करोड़ का व्यय व्यर्थ रहा। आवश्यक भूमि के गैर-अधिग्रहण का कारण जमीन मालिकों द्वारा भूमि के वर्तमान मूल्य के चार गुणा पर मुआवजे के मूल्य की मांग का निपटारा नहीं किया जाना बताया गया। **धनसिरी सिंचाई परियोजना** 'शाखा नहर बी -7 के जरीब दूरी 9,180 मीटर पर घोगरा नदी पर क्रॉस ड्रेनेज के निर्माण कार्य को ₹ 2.26 करोड़ के निविदा मूल्य पर ठेकेदार को तीन महीने के भीतर पूरा करने के शर्त के साथ से दिया (जून 2008) गया था। जुलाई 2017 तक, डिवीजन ने ₹ 1.60 करोड़ का व्यय किया लेकिन क्रॉस ड्रेनेज का निर्माण अभी तक पूरा नहीं हुआ था। कार्य स्थल (19 जुलाई 2017) के प्रत्यक्ष सत्यापन से पता चला कि एक सुव्यवस्थित गांव क्रॉस ड्रेनेज के दोनों सिरों पर प्रस्तावित नहर की लंबाई पर मौजूद था, जो दर्शाता है कि नहर प्रणाली के लिए भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया पूरी नहीं हुई थी। डिवीजन ने स्वीकार किया (जुलाई 2017) कि भूमि के गैर-अधिग्रहण के कारण, नहर प्रणाली के शेष हिस्से में काम नहीं किया जा सका था।
आंध्र प्रदेश	**गुंडलाकम्मा जलाशय परियोजना** कुल 4,644 हेक्टेयर में से 19.53 हेक्टेयर का भूमि अधिग्रहण अदालती मामले के कारण लंबित था। कार्य के निष्पादन के दौरान मुख्य अभियंता ने सरकार को बताया (अगस्त 2009) कि ठेकेदार परियोजना के कमांड एरिया के भीतर 8,905 एकड़ के लिए आई.पी. बनाने हेतु जमीन की पहचान नहीं कर पाया था। **भावनासी योजना** 188.47 हेक्टेयर भूमि अधिग्रहण के लिए, 2010 में एल.ए.ओ. के पास ₹ नौ करोड़ जमा किए गए थे। 2017 तक एल.ए.ओ. ने केवल 77 हेक्टेयर अधिग्रहण किया

राज्य	भूमि अधिग्रहण में कमी
	जिसके परिणामस्वरूप भूमि अधिग्रहण के लिए सात साल की देरी हुई। भूमि की लागत में वृद्धि और किसानों से आपत्ति के कारण देरी हुई थी।
गुजरात	**सरदार सरोवर परियोजना** परियोजना के तहत आवश्यक 59,122.17 हेक्टेयर में से, मार्च 2017 तक 1,972.11 हेक्टेयर की कमी को छोड़कर केवल 57,150.07 हेक्टेयर अधिग्रहित की गई थी। भूमि अधिग्रहण के मुद्दों के कारण प्रभावित हुए कार्यों के कुछ मामले देखे गए थे। इसकी व्याख्या नीचे की गई है: एस.एस.एन.एन.एल. के अनुदेशों के अनुसार, निविदा आमंत्रित करते समय आवश्यक भूमि का 20 प्रतिशत कंपनी के स्वामित्व में होना चाहिए और 60 प्रतिशत कार्य आदेश देने से पहले। कच्छ शाखा नहर के तहत, कंपनी द्वारा दिए गए 17 में से नौ काम आवश्यक भूमि की उपलब्धता के बिना दिए गये। आवश्यक भूमि की अनुपस्थिति में, कार्यों में प्राप्त प्रगति शून्य और 100 प्रतिशत के बीच थी। जनवरी 2014 तक पूरा किए जाने के लिए ₹ 26.09 करोड़ की लागत पर जुलाई 2012 में सौंपा गया मोरबी नहर के निर्माण का काम मई 2017 तक पूरा नहीं किया जा सका क्योंकि अधिग्रहित भूमि का स्वामित्व अधिकार भूमि राजस्व आलेखों मे विसंगति के कारण परियोजना अधिकारियों को हस्तांतरित नहीं किए जा सके थे। जनवरी 2014 में ₹ 11.54 करोड़ के लिए दिए गए लिंबडी शाखा नहर के एक वितरक के निर्माण का कार्य पूरा नहीं किया जा सका क्योंकि किसानों ने फरवरी 2012 में मुआवजे की घोषणा के बावजूद मुआवजे को स्वीकार नहीं किया था। हालांकि, काम को दिसंबर 2015 में ₹ 8.67 करोड़ के व्यय के बाद पूरा करा हुआ दिखाया गया था। 242 हेक्टेयर भूमि को गड़सीसर शाखा नहर के 10 लघु नहरों के निर्माण के लिए अधिग्रहित किया जाना था, लेकिन भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया जुलाई 2017 तक शुरू नहीं की गई थी। अतः शाखा एवं वितरक नहरों के निर्माण पर ₹ 106.16 करोड़ के व्यय के बाद भी 28,548 हेक्टेयर भूमि में सी.सी.ए. का सृजन नहीं किया जा सका जिससे खर्च व्यर्थ हुआ। परियोजना को ए.आई.बी.पी. के तहत इसके समावेशन से 16 वर्षों का समय अतिक्रमण और ₹ 48,367 करोड़ का लागत अतिक्रमण हुआ। इसके अलावा प्राप्त आई.पी.सी. केवल 79 प्रतिशत और आई.पी.यू. आई.पी.सी. का 44 प्रतिशत था।

राज्य	भूमि अधिग्रहण में कमी
	भूमि के गैर-अधिग्रहण के मुख्य कारण बढ़ी मुआवज़ें की मांग, संरेखण में परिवर्तन, स्वामित्व में परिवर्तन, अधिग्रहण के क्षेत्र में अंतर, सरकारी भूमि का निजी भूमि को हस्तांतरण, भूमि अधिग्रहण के मुद्दें आदि थे।
जम्मू एवं कश्मीर	**त्राल एल.आई.एस.** तथापि परियोजना कार्यों के कार्यान्वयन के दौरान परियोजना के पहले और दूसरे चरण के लिए भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया पूरी की गई थी, उसे डिलीवरी टैंक के बाहर आरोही मुख्य और नहर के हिस्से के निर्माण के लिए तीसरे चरण और उससे आगे पूरा नहीं किया गया। भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया 2013-14 की संशोधित समाप्ति तिथि से परे भी मार्च 2015 तक भी जारी रही थी । इससे योजना के पूरा होने में देरी हुई। मार्च 2017 तक ₹ 103.33 करोड़ का व्यय हुआ। **राजपोरा एल.आई.एस.** भूमि अधिग्रहण प्रक्रियाओं को मार्च 2012 तक परियोजना के किर्यान्वयन के दौरान ही शुरू किया गया था, इस तथ्य के बावजूद कि परियोजना की समाप्ति तिथि 2013-14 थी। ₹ 64.86 करोड़ का व्यय मार्च 2017 तक हुआ था। देरी का मुख्य कारण भूमि अधिग्रहण में प्रतिरोध था।
झारखंड	**सुवर्णरेखा बहुद्देशीय परियोजना** 54,558 हेक्टेयर की आवश्यकता के विपरीत, अधिग्रहित भूमि 34,002 हेक्टेयर थी। आई.पी. सृजन में कमी 1,29,520 हेक्टेयर थी और आई.पी. उपयोग केवल 62,482 हेक्टेयर था, जो परियोजना के तहत सृजित आई.पी. का केवल 58 प्रतिशत था। परियोजना प्राधिकारियों द्वारा भूमि अधिग्रहण में देरी इसका मुख्य कारण था।
महाराष्ट्र	**कृष्णा कोयना लिफ्ट सिंचाई योजना** के.के.एल.आई.एस. परियोजना की चौथी संशोधित परियोजना रिपोर्ट (आर.पी.आर.) में, भूमि अधिग्रहण के क्षेत्र में वृद्धि के कारण तीसरे आर.पी.आर. पर ₹ 134.02 करोड़ की वृद्धि को दर्शाया गया था। आवश्यक 6,305.87 हेक्टेयर में से 4,193.63 हेक्टेयर भूमि अभी भी अधिग्रहित करनी थी। यहां तक कि मार्च 2017 तक हेड कार्यों के लिए जमीन पूरी तरह से अधिग्रहित नहीं की गई थी। भूमि अधिग्रहण के मामलों को दायर नहीं किया गया। जिसके परिणामस्वरूप जमीन अधिग्रहण में देरी हुई और दरों में वृद्धि हुई।
	वाघुर वाघुर मेजर सिंचाई परियोजना में 38,570 हेक्टेयर का आई.पी. सृजन शामिल था। इसके अलावा, एल.बी.सी. में दो शाखा नहर और इसके वितरक यथा असोदा और भडली शामिल हैं। लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि ठेकेदारों को असोदा शाखा नहर

राज्य	भूमि अधिग्रहण में कमी
	और असोदा वितरकों के निर्माण के लिए कार्य आदेश आवश्यक पूर्ण सतत लंबी भूमि के अधिग्रहण के बिना प्रदान किए गए थे। नतीजन, असोदा शाखा नहर में 2.854 कि.मी. की कुल लंबाई 5.886 कि.मी. और 11.00 कि.मी. के बीच लंबाई की निरंतरता के बिना निष्पादित की गई जिसके लिए ठेकेदार को ₹ 2.78 करोड़ का भुगतान किया गया था और जमा कार्य के लिए पी.डब्ल्यू.डी. को ₹ 1.05 करोड़ का भुगतान किया गया था। इसी प्रकार, असोदा के वितरकों में 9.16 कि.मी. की कुल लंबाई को 0.00 से 11.20 कि.मी. के बीच निरंतर लंबाई के बिना निष्पादित किया गया था जिसके लिए ठेकेदार को ₹ 4.83 करोड़ का भुगतान किया गया था। भूमि का हिस्सा बाद में परित्याग दिया गया था। यह भी देखा गया कि भूमि अधिग्रहण के लिए ₹ 1.63 करोड़ और विविध मदों के लिए ₹ 85.66 लाख का व्यय इस परिव्यक्त हिस्से में किया गया था। इसके बाद, महाराष्ट्र सरकार ने ₹ 75 करोड़ की लागत से प्रस्तावित आई.पी. की सिंचाई के लिए असोदा शाखा नहर और असोदा वितरकों परित्यक्त लंबे हिस्से में दाबानुकूलित पाइप वितरण नेटवर्क (पी.डी.एन.) कार्य को मंजूरी दे दी (जून 2017)। जुलाई 2017 तक अभी भी कार्य की शुरूआत की जानी थी।
ओडिशा	**आनंदपुर बैराज, कानुपुर, लोअर इंद्रा, लोअर सुकटेल, रेट सिंचाई, रूकुड़ा सिंचाई, तेलेनगिरी** भूमि अधिग्रहण में कमी आवश्यक भूमि के चार से 79 प्रतिशत तक थी। आकलित भूमि अधिग्रहण की लंबित संस्वीकृति के कारण देरी हुई थी। आनंदपुर बैराज परिजोजना में भूमि के गैर-अधिग्रहण का मुख्य कारण भूमि धारकों का प्रतिरोध था।
तेलंगाना	**जे. चोक्का राव एल.आई.एस. परियोजना** 2,483 हेक्टेयर भूमि की कमी किसानों द्वारा मांगे जाने वाले उच्च मुआवजे के कारण थी। परियोजना को ए.आई.बी.पी. के तहत इसके समावेशन से आठ साल के समय अतिक्रमण और ₹ 7,429.44 करोड़ के लागत अतिक्रमण का सामना करना पड़ा। इसके अलावा आई.पी. सृजन केवल 40 प्रतिशत और आई.पी. उपयोग सृजित आई.पी. का 18 प्रतिशत था। **इंदिराम्मा बाढ़ प्रवाह नहर परियोजना** 1,735 हेक्टेयर भूमि की कमी भूमि मालिकों द्वारा भूमि के लिए उच्चतर मुआवजे की मांग करने की बाधा के कारण हुई थी। परियोजना को ए.आई.बी.पी. के तहत इसके समावेशन से पांच साल के समय अतिक्रमण और, ₹ 4,609 करोड़ के लागत अतिक्रमण का सामना करना पड़ा। इसके अलावा सृजित आई.पी. शून्य था। जमीन के गैर-अधिग्रहण के कारण किसानों द्वारा भूमि मुआवजे में बढोतरी की मांग तथा

राज्य	भूमि अधिग्रहण में कमी
	बाधाओं, अर्थात (i) सर्वेक्षण कार्य और भूमि अधिग्रहण के बाद की प्रक्रिया; और (ii) एजेंसियों को साईट पर मशीनरी लाने की अनुमति न देना, थे।
पश्चिम बंगाल	**सुवर्णरेखा बैराज परियोजना** 4,034 हेक्टेयर (73 प्रतिशत) भूमि के अधिग्रहण का मुख्य कारण धन की अनुपलब्धता थी क्योंकि राज्य सरकार तीस्ता बैराज परियोजना और सुवर्ण रेखा बैराज परियोजना दोनों को जारी रखने की स्थिति में नहीं थी। नतीजन, परियोजना के संबंध में कोई भौतिक प्रगति नहीं हुई थी। 862.30 हेक्टेयर के भूमि अधिग्रहण के प्रस्ताव, भूमि अधिग्रहण विभाग के पास पड़े हुए थे।

भूमि के गैर-अधिग्रहण के मुख्य कारण प्रशासनिक देरी, अधिक मुआवजे की मांग, निधि की कमी, सार्वजनिक आपत्ति, संरेखण में परिवर्तन, स्वामित्व में परिवर्तन, अधिग्रहण के क्षेत्र में अंतर और कानूनी विवाद थे। इस प्रकार, भूमि अधिग्रहण में कमी और देरी ने न केवल परियोजनाओं के ससमय कार्यान्वयन को प्रभावित किया है बल्कि आई.पी. सृजन और उपयोग के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए सीमित कारकों में से एक थी।

मंत्रालय ने कहा (फरवरी 2018) कि भूमि अधिग्रहण एक अनवरत प्रक्रिया है जो परियोजना की निष्पादन अवधि के साथ चलती है। हालांकि, ऊपर उल्लिखित निष्कर्षों से स्पष्ट है कि अधिकांश देरी वाली परियोजनाओं में समय अतिक्रमण होने का मुख्य कारण भूमि अधिग्रहण में देरी था। इसके अलावा, भूमि की कमी ने परियोजनाओं के आई.पी. के समय पर सृजन और उपयोग पर प्रतिकूल प्रभाव डाला।

4.7 पुनर्वास एवं पुर्नस्थापना

पुनर्वास और पुनर्स्थापन (आर. एवं आर.) उपायों को संघ के भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 तथा भूमि अधिग्रहण, पुनर्वास और पुनर्स्थापना अधिनियम और संबंधित राज्य अधिनियमों द्वारा शासित किया जाता है। भूमि अधिग्रहण, परियोजनाओं के सार्वजनिक विरोध को रोकने और बाँधों और जलाशयों जैसे परियोजनाओं के प्रमुख घटकों को क्रियान्वित करने के लिए आर. एवं आर. उपायों का समय पर कार्यान्वयन आवश्यक है।

अभिलेखों के नमूना जाँच से आठ राज्यों के 20 परियोजनाओं में आर. एवं आर. उपायों की धीमी प्रगति का पता चला। सभी परियोजना प्रभावित लोगों (पी.ए.पी.) की अपूर्ण कवरेज, भूमि का गैर-वितरण, बुनियादि ढाँचें की कमी तथा प्रशासनिक देरी जैसी कमियाँ थीं। आर. एवं आर. की गुणवत्ता में पुनर्स्थापित गांवों में बुनियादी सुविधाओं की गैर-उपलब्धता और खराब रखरखाव जैसी कमियाँ थीं। निधियों को जारी करने में विलम्ब के कारण विरोध प्रदर्शन हुए और उच्च मुआवजे के भुगतान की माँग की गई। इन कमियों के कारण परियोजनाओं में विलम्ब और आई.पी. के सृजन और उपयोग में कमी आई। विवरण ***अनुबंध 4.10*** में दिए गए हैं।

तालिका 4.16 में कुछ उल्लिखित मामलों पर चर्चा की गई है:

तालिका 4.16: अपूर्ण आर. एंड आर. उपाय

राज्य	अपूर्ण आर. एंड आर. उपाय
आंध्र प्रदेश	**गुंडलाकाम्मा जलाशय परियोजना** आर. एंड आर. केंद्रों के अपूर्ण होने के कारण सात आंशिक जलमग्न गांवों के सभी परिवारों का पुनर्वास शुरू नहीं किया गया था। 'पूर्ण जलमग्न गांवों' के मामले में, सभी परिवारों के लिए पुनर्वास जून 2017 तक नहीं किया गया था। इसके अलावा, 48.27 एकड़ का भूमि अधिग्रहण रूका हुआ था। भूमि अधिग्रहण और आर. एंड आर. के पूरा नहीं होने के परिणामस्वरूप परिकल्पित नहरी कृष्य क्षेत्र (सी.सी.ए.)/आयक्कुट के सृजन में कमी आई थी और नहर का काम पूरा नहीं हुआ था जिससे आई.पी. सृजन में कमी आई थी।
महाराष्ट्र	**वांग परियोजना** परियोजना के तहत आर. एंड आर. योजना में नौ प्रभावित गांवों के निवासियों के पुनर्वास की परिकल्पना की गई थी। महाराष्ट्र पी.ए.पी. पुनर्वास अधिनियम, 1999 के अनुसार, प्रत्येक गांव में 18 सुविधाएं प्रदान की जानी थीं। हालांकि, आर. एंड आर. उपायों को लागू करने में सभी परियोजना प्रभावित परिवारों को पुनर्स्थापित नहीं किया जाना, भूमि का अधूरा वितरण और नागरिक सुविधाओं के त्रुटिपूर्ण होने जैसी कमियां थीं। त्रुटिपूर्ण आर. एंड आर. उपायों जिसने बांध के काम और गॉर्ज भरने को प्रभावित किया। नतीजन, परियोजना को समय अतिक्रमण झेलना पड़ा और आई.पी. सृजन केवल 14 प्रतिशत था।

राज्य	अपूर्ण आर. एंड आर. उपाय
	अरूणा परियोजना अधिकारियों ने आर. एंड आर. उपायों के समय पर निपटाने के लिए एस.एल.ए.ओ. को ₹ 54.57 करोड़ जारी नहीं किया। नतीजन, भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 2013 के लागू होने के बाद किसानों ने उच्च मुआवजे की मांग की और अपने गांवों से स्थानांतरित होने से इंकार कर दिया। इससे बांध के गॉर्ज को भरने से संबंधित काम प्रभावित हुआ और परियोजना के तहत तीन साल के समय अतिक्रमण के बाद भी कोई आई.पी. सृजन हासिल नहीं किया गया था।
ओडिशा	**लोअर इंद्रा सिंचाई परियोजना** परिवारों के विस्थापन के लिए प्रारंभिक आकलन मार्च 2017 तक 1,460 से 9,441 तक बढ़ गया। परियोजना अधिकारियों ने पुनर्वास और पुनर्स्थापन (आर. एंड आर.) नीति 1994, के अनुसार जलमग्न क्षेत्र से 2,937 विस्थापित व्यक्तियों (डी.पी.) की बेदखली सुनिश्चित किए बिना ₹ 58.74 करोड़ मुआवजा प्रदान किया। नतीजन विस्थापित व्यक्तियों को बेदखल किए बिना आर. एंड आर. के अप्रभावी कार्यान्वयन और भूमि अधिग्रहण में देरी के कारण परियोजना को 13 वर्ष का समय अतिक्रमण एवं ₹ 1,541 करोड़ का लागत अतिक्रमण का सामना करना पड़ा। राज्य सरकार ने कहा (मार्च 2018) कि बेदखली और आर. एंड आर. मुद्दे बहुत कठिन कार्य थे और सरकार को बहुत सावधानीपूर्वक और कुशलता से आगे बढ़ना पड़ा।
तेलंगाना	**इंदिरम्मा बाढ़ प्रवाह नहर परियोजना** राज्य सरकार ने सितंबर 2008 में नई भूमि अधिग्रहण (एल.ए.) अधिनियम के तहत आर. एंड आर. उपायों की देरी और बढ़ती लागत के कारण शुरू किए गए थोटापली बैलेंसिंग जलाशय (टी.बी.आर.) के काम को हटा (जनवरी 2016) दिया। मॉथ जलाशय का काम ग्रामीणों की बाधाओं और समझौते की अवधि के भीतर आर. एंड आर. मुद्दों के निपटान न होने के कारण शुरू नहीं हो सका। इसके अलावा, हालांकि परियोजना की समग्र भौतिक प्रगति 91.8 प्रतिशत थी, शाखा नहरों और वितरकों के संबंध में प्रगति केवल 14.9 प्रतिशत थी। जिसके परिणामस्वरूप अब तक आएकट नहीं बनाया जा सका। राज्य सरकार ने (जनवरी 2018) मे जबाब दिया कि नई भूमि अधिग्रहण (एल.ए.) अधिनियम लागू होने के बाद आर. एंड आर. की बढ़ी हुई लागत के कारण परियोजना गैर-आर्थिक हो जाएगी इस लिये थोटापली जलाशय को हटा दिया गया था।

आर. एंड आर. उपायों को पूरा करने में देरी और कमियों ने कार्य की प्रगति को प्रभावित किया जिससे इन परियोजनाओं में समय और लागत का अतिक्रमण हुआ।

4.8 विभिन्न प्राधिकरणों से मंजूरियां

परियोजनाओं के बाधा मुक्त और समय पर निष्पादन को सुनिश्चित करने के लिए यह कोडल प्रावधानों और ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों, दोनों के संदर्भ में आवश्यक था कि अन्य मंत्रालयों / विभागों से सभी आवश्यक सांविधिक मंजूरियां या तो परियोजना के अनुमोदन चरण पर और शीघ्रता से प्राप्त की जाएंगी। इन मंजूरियों में वन, वन्यजीवन और पर्यावरण मंजूरी और रेलवे और राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरणों की मंजूरी भी शामिल थी। ये मंजूरियां यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है कि कार्यों का निष्पादन अबाधित और समय पर हो।

चयनित परियोजनाओं की लेखापरीक्षा से पता चला कि नौ राज्यों[64] में 22 एम.एम.आई. परियोजनाओं के लिए आवश्यक मंजूरीयां मिलने में देरी हुई थी। नौ परियोजनाओं[65] में वन मंजूरी और नौ अन्य परियोजनाओं[66] में पर्यावरण और वन मंजूरी दोनों प्राप्त नहीं किए गए थे या देरी हुई थी। एक परियोजना में रेलवे क्रॉसिंग के लिए मंजूरी देरी से प्राप्त की गई थी। सात अन्य परियोजनाओं में कई मंजूरियां जैसे पर्यावरण, वन, वन्यजीव, रेलवे और रोड क्रॉसिंग परियोजनाओं के अनुमोदन से पहले प्राप्त नहीं की गई थीं। सभी 22 प्रोजेक्ट्स का विवरण ***अनुबंध 4.11*** में दिया गया है। तालिका 4.17 में कुछ व्याख्यात्मक मामलों पर चर्चा की गई है।

तालिका 4.17: मंजूरी संबंधी मामले

राज्य	मंजूरियां
गुजरात	**सरदार सरोवर परियोजना** तीन ऐसे मामले थे जहां विशिष्ट मंजूरियां प्राप्त नहीं की गई थी जिसके कारण कार्य की प्रगति और लक्ष्यों की प्राप्ति प्रभावित हुई थी। उनका विवरण निम्न है: • अगस्त 2015 तक पूरा करने के लिए फरवरी 2014 में लिंबडी शाखा नहर के वितरक और लघु नहरों का निर्माण करने का काम दिया गया था। इस काम में

64 बिहार, गुजरात, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, तेलंगाना और पश्चिम बंगाल

65 बिहार में दुर्गावती, गुजरात में सरदार सरोवर, अजी-IV और भदड़-II, झारखंड में सोनुआ, महाराष्ट्र में वर्ना एवं कृष्णा कोयना एल.आई.एस., पश्चिम बंगाल में सुवर्णरेखा बैराज और तात्को

66 ओडिशा में सुरंगी, सोनुआ, गुमानी, आनंदपुर बैराज, तेलेनगिरी, लोअर सुकटेल, कानुपुर, लोअर इंद्रा और तेलंगाना में आई.एफ.एफ.सी.

राज्य	मंजूरियां
	एक रेलवे क्रॉसिंग का निर्माण करने की आवश्यकता थी जिसके लिए रेलवे के साथ मार्च 2015 में समझौता संपन्न हुआ और कार्य (अगस्त 2017) प्रगति पर था। इस देरी के परिणामस्वरूप काम को पूरा नहीं किया गया और 2,000 हेक्टेयर के सी.सी.ए. का सृजन रुका रहा। • कच्छ मरु वन्य जीव अभयारण्य (के.डब्लू.एल.एस.) क्षेत्र को पार करने वाली कच्छ शाखा नहर (के.बी.सी.) के एक हिस्से पर काम वन्यजीव मंजूरी प्राप्त करने में देरी के कारण अपूर्ण रहा। इस देरी से लागत और समय दोनों का अतिक्रमण हुआ। इसके अलावा नहर में लापता जोड़ के कारण तीन पंपिंग स्टेशन जो नहर में पानी को उठाने के लिए ₹ 515.80 करोड़ की अनुमानित लागत पर पूरा किए गए थे, निष्क्रिय पड़े रहे। • 2,751.95 हेक्टेयर के प्रस्तावित सी.सी.ए. सहित सूरज वितरक और इसके माइनर्स पर कार्य मई 2014 में पूरा किया गया। हालांकि केवल 2,504.08 हेक्टेयर का सी.सी.ए. सृजित किया गया था और 279.80 हेक्टेयर (11 प्रतिशत) ही उपयोग में लाया गया क्योंकि रेलवे अधिकारियों से मंजूरी प्राप्ति मे देरी के कारण सूरज वितरक के रेलवे क्रॉसिंग पर संरचना पूर्ण नहीं थी।
झारखंड	**गुमानी परियोजना** नवंबर 2015 में रेलवे को ₹ 24.67 लाख के अनुमानित शुल्क के भुगतान के बावजूद, पूर्वी रेलवे डिवीजन, मालदा टाउन के तहत बरारवा स्टेशन में प्रस्तावित गुमानी नहर क्रॉसिंग की अंतिम रूपरेखा और आकलन अप्रैल 2017 तक प्राप्त नहीं किए गए थे।
ओडिशा	**कानुपुर परियोजना** राष्ट्रीय राजमार्गों पर एक पुल के पूरा होने पर कई काम निर्भर थे। हालांकि, एन.एच.ए.आई. ने मई 2017 तक काम नहीं लिया, जबकि यह मामला उनके पास 2011 से ही था और पुल के लिए अनुमानित राशि ₹ 36.95 करोड़ की संस्वीकृति थी। इस परियोजना मै ₹ 2,010.00 करोड़ का लागत अतिक्रमण और नौ साल का समय अतिक्रमण हुआ। इसके अलावा परियोजना के लिए आई.पी.सी और आई.पी.यू दोनों शून्य हैं।
महाराष्ट्र	**ताराली परियोजना** पुणे मिराज रेलवे ट्रैक (नहर सी 27/240 कि.मी.) के के.एम. 181/3-4 पर कोपार्ड पहुंच नहर के लिए रेलवे और कोपार्ड पहुंच नहर के लिए क्रोसिंग के लिए

राज्य	मंजूरियां
	एन.एच.ए.आई. से मंजूरी की आवश्यकता थी। अपेक्षित मंजूरियां प्राप्त नहीं की गई थी। इस परियोजना को ए.आई.बी.पी. में इसके समावेशन से पांच साल का समय अतिक्रमण और ₹ 366 करोड़ का लागत अतिक्रमण हुआ। इसके अलावा प्राप्त आई.पी.सी केवल 48.35 प्रतिशत और आई.पी.यू आई.पी.सी का 33 प्रतिशत था।
कर्नाटक	**घटाप्रभा चरण-III परियोजना** विभिन्न पहुंच के लिए वन भूमि का घटाप्रभा राईट बैंक केनाल कि.मी. 150 से 180 के लिए संरेखण का सर्वेक्षण किया गया था और 2001-02 में अनुमोदित किया गया था। हालांकि नहर पर काम वन विभाग की मंजूरी के बिना शुरू किया गया था। इसके अलावा, ठेकेदारों को दिए गए तीन कार्यों को वन विभाग से अनुमोदन की अनुपस्थिति के कारण ₹ 1.03 करोड़ के व्यय के बाद रद्द करना पड़ा।
तेलंगाना	**इंदिराम्मा बाढ़ प्रवाह नहर परियोजना (आई.एफ.एफ.सी.)** मूल प्रस्ताव से विचलन के परिणामस्वरूप परियोजना के दायरे में बदलाव आया और इससे नयी मंजूरी की जरूरत पडी जो कि मार्च 2017 तक प्राप्त नहीं हुई। इस परियोजना को ए.आई.बी.पी. के तहत शामिल होने के बाद से पांच साल का समय अतिक्रमण और ₹ 4,609 करोड़ का लागत अतिक्रमण हुआ। इसके अलावा परियोजना में आई.पी. सृजन शून्य था। **श्री कोमाराभीम परियोजना** परियोजना के तहत, मुख्य नहर और वितरक संख्या 25 एक रेलवे लाइन पार कर रहा था। अप्रैल 2015 में पुलों के निर्माण के लिए रेलवे अधिकारियों के पास ₹ 12.80 करोड़ की राशि जमा की गई और काम शुरू किया गया था। ए.आई.बी.पी. के तहत परियोजना को शामिल करने के बाद से आठ साल का समय अतिक्रमण और ₹ 680 करोड़ की लागत बढ़ गई। इसके अलावा आई.पी. सृजन केवल 61.46 प्रतिशत था।

22 परियोजनाओं में अपेक्षित मंजूरी मिलने में देरी से, चार परियोजनाओ[67] को दो से 11 साल के बीच देरी से पूरी हुई। शेष 18 चल रही परियोजनाओं को ₹ 16.26 करोड़ से ₹ 48,366.88 करोड़ का लागत अतिक्रमण और दो से 18 वर्ष तक का समय अतिक्रमण हुआ। मंत्रालय ने (फरवरी 2018) स्वीकार किया कि रेलवे और एन.एच.ए.आई. जैसे विभागो से मंजूरी मे देरी के कारण परियोजनाओं में देरी हुई थी।

[67] गुजरात का अजी-IV एवं भदड़-II, मध्य प्रदेश में महुअर और महाराष्ट्र में वर्ना

4.9 कार्य प्रबंधन

कार्यों के निष्पादन और प्रबंधन के लिए प्रक्रियाएं, सामान्य वित्तीय नियमों, लागू राज्य वित्तीय नियमों, लोक निर्माण विभाग कार्य मैनुअलों और परिपत्रों और समय-समय पर सतर्कता प्राधिकरणों द्वारा जारी निर्देशों में निहित हैं। समग्र उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि कार्य निर्धारित प्रक्रियाओं के मामले में किए जाऐं और परियोजना के उद्देश्यों और अनुमोदित समय रेखाओं और लागतों के अनुसार कुशलतापूर्वक निष्पादित किए जाऐं। चयनित ए.आई.बी.पी. परियोजनाओं के अभिलेखों की एक परीक्षण जांच में कार्य व्यवस्था में अनेक कमिंयों और अनियमितताओं का पता चला जिनका विवरण आगामी पैरों में किया गया है।

4.9.1 कार्यों का विभाजन

अनुमोदन और मंजूरी के उद्देश्य के लिए, कार्यों का एक समूह एक कार्य के रूप में माना जाता है यदि वे एक परियोजना का हिस्सा बनते हैं। उच्च प्राधिकरण की मंजूरी प्राप्त करने की आवश्यकता से इस बात से बचा नहीं जाना चाहिए कि इस परियोजना में प्रत्येक विशेष कार्य की लागत निचली प्राधिकरण (नियम 130, जी.एफ.आर.) की इस तरह की मंजूरी की शक्तियों के भीतर थी। राज्य सरकारों ने अनुमोदन और तकनीकी मंजूरी देने के लिए शक्तियों का प्रत्यायोजन भी निर्धारित किया है और ठेकेदारों के विभिन्न वर्गों को दिए जा सकने वाले कार्यों की सीमा निर्धारित की है। परियोजना अभिलेखों की जांच से पता चला कि चार राज्यों में आठ एम.एम.आई. परियोजनाओं और दो राज्यों में छह एम.आई. योजनाओं के मामले में, जी.एफ.आर. और राज्य सरकारों के मौजूदा आदेशों का उल्लंघन करते हुऐ ₹ 47.41 करोड़ के 23 कार्यों को 271 कार्यों में विभाजित करने के बाद दिया गया था। इससे शक्तियों के प्रत्यायोजन नियमों को छोड़ दिया गया, कार्यों पर हल्की तकनीकी जांच की गई और पारदर्शिता और जवाबदेही को कमजोर किया गया। विवरण तालिका 4.18 में दिए गए हैं।

तालिका 4.18: कार्यों का विभाजन

राज्य	कार्यों का विभाजन
एम.एम.आई. परियोजनाएं	
महाराष्ट्र	**तिल्लारी एवं धोम बालकवड़ी परियोजना** महाराष्ट्र पब्लिक वर्क्स मैनुअल के नियम 136 के अनुसार, कार्यों के एक समूह की कुल लागत की यदि एक अधिकारी की मंजूरी शक्ति से ज्यादा हो जाती है तो उसे इस अधिकारी की मंजूरी शक्ति के भीतर लाने के लिए विभाजित नहीं किया जाना

राज्य	कार्यों का विभाजन
	चाहिए। 1996 के सरकारी संकल्प ने ई.ई. को मंजूरी देने की शक्ति को ₹ 25 लाख तक सीमित कर दिया। ई.ई. की शक्तियों के भीतर कार्यों को रखने के लिए निम्नलिखित परियोजनाओं में कार्यों को ₹ 25 लाख के घटकों में विभाजित किया गया था। ○ तिल्लारी परियोजना में ₹ 3.99 करोड़ लागत के तीन कार्यों को 10 कार्यों में विभाजित किया गया। ○ धोम बालकवाड़ी परियोजना में, सक्षम/उच्च अधिकारियों की मंजूरी से बचने के लिए ₹ 4.73 करोड़ के चार कार्यों को 24 कार्यों में विभाजित किया गया था।
उत्तर प्रदेश	**बनसागर, मध्य गंगा, हरदोई शाखा नहर परियोजना तथा पूर्वी गंगा परियोजना** 1995 के राज्य सरकार के आदेशों के अनुसार ई.ई., एस.ई. और सी.ई. की वित्तीय शक्तियां क्रमश: ₹ 40 लाख, ₹ एक करोड़ और असीमित थीं। चार परियोजनाओं में, ₹ 28.54 करोड़ लागत कार्यो को ई.ई. की शक्तियों के भीतर कामों को रखने के लिए ₹ 40 लाख के 121 घटकों में विभाजित किया गया था। विवरण निम्नानुसार है: ○ बनसागर नहर परियोजना में, ₹ 6.63 करोड़ के धारण करने हेतु दीवार और जल निकासी के निर्माण को 22 घटकों में विभाजित किया गया था। ○ मध्य गंगा नहर परियोजना में ₹ 4.10 करोड़ के नहर निर्माण का काम 15 घटकों में विभाजित किया गया था। ○ हरदोई शाखा नहर परियोजना में ₹ 17.63 करोड़ की सिंचाई तीव्रता में सुधार का काम 74 घटकों में विभाजित किया गया था। ○ पूर्वी गंगा परियोजना में ₹ 17.50 लाख के भूमिकार्य को 10 घटकों में विभाजित किया गया था।
तेलंगाना	**एस.आर.एस.पी.-II परियोजना** आंध्र प्रदेश सरकार के (जुलाई 2003) आदेशानुसार एक तृतीए वर्ग का ठेकेदार केवल ₹ एक करोड़ तक काम निष्पादित कर सकता है। पैकेज 55 के तहत काम का एक हिस्सा पैकेज के मुख्य अनुबंध से हटा दिया गया था और नौ कार्यों में विभाजित किया गया था। नौ कार्यों में से पांच कार्यों पर कुल ₹ 5.81 करोड़ खर्च हुआ और प्रत्येक कार्य ₹ एक करोड़ से अधिक मूल्य का था जिसे नामांकन के आधार पर एक ठेकेदार को जून 2012 सौंपा गया था।
पश्चिम बंगाल	**सुवर्णरेखा बैराज परियोजना** राज्य सरकार के (नवंबर 2000) निर्देशों के अनुसार, मूल कार्यों को मंजूरी देने के लिए ई.ई. की शक्तियां प्रत्येक मामले में ₹ 10 लाख तक सीमित थीं। ₹ 66 लाख

राज्य	कार्यों का विभाजन
	की कुल लागत के साथ बैराज साइट के पास भूमि विकास कार्य 2002-03 के दौरान नौ अलग-अलग कार्यों में विभाजित किया गया ताकि कार्य विभागीय अधिकारी की वित्तीय शक्ति (₹ 10 लाख) तक रहे।
	एम.आई. योजनाएं
मिजोरम	**मटे, जिलंगई, बूहचंडिल, चांगते योजनाएं** ₹ 3.43 करोड़ लागत वाली चार योजनाओं में विभाग ने 11 उप-कार्यों को 49 घटकों में विभाजित किया ताकि सक्षम प्राधिकारी की मंजूरी न ली जाऐ। इनमें से 37 कार्यों को ठेकेदारों को दिया गया और शेष 12 कार्य विभाग ने किये।
ओडिशा	**डाबलाजोर एवं तुमारापाल्ली एम.आई. योजनाएं** ओ.पी.डब्ल्यू.डी. कोड के खंड-द्वितीय के परिशिष्ट VII के अनुसार, ₹ 50,000 से अधिक की लागत वाले सभी कार्यों के लिए निविदाएं आमंत्रित की जानी चाहिए। अनपेक्षित परिस्थितियों के मामले में, जैसे राहत कार्य, बाढ़ से होने वाली क्षति के कारण मरम्मत, सड़क पर तटबंधों में कटाव को बंद करना, काम का विभाजन आसान और त्वरित निष्पादन के लिए सार्वजनिक हित में किया जा सकता है। ₹ 40.59 लाख लागत वाले कार्य को 2009-13 के दौरान 56 एफ-2 समझौतों[68] में विभाजित किया गया एवं प्रत्येक समझौते को ₹ 50,000 रुपये के मूल्य तक सीमित कर दिया जिससे उच्च प्राधिकरण की मंजूरी को नहीं लिया और निविदाओं का व्यापक प्रकाशन भी नहीं किया गया जिससे ओ.पी.डब्ल्यू.डी. कोड का उल्लंघन हुआ।

[68] एफ2 अनुबंध – ओ.पी.डब्ल्यू.डी. कोड के अनुसार मानक संविदा फॉर्म

4.9.2 परियोजना कार्यान्वयन की गलत चरणबद्धता

ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों (1998-1999) ने परियोजनाओं के चरणबद्ध समापन के लिए उनको सहायता की परिकल्पना की थी ताकि अपेक्षाकृत छोटे निवेश के साथ जल्दी लाभ मिलने लगे। निर्माण कार्यक्रम में इस प्रकार तालमेल होना चाहिए जिससे बाँध, मुख्य नहर तथा वितरकों को चरणबद्ध ढ़ंग से पूर्ण हो सके ताकि लाभों को चरणवार तरिके से प्राप्त किया जा सके। ए.आई.बी.पी. के 2013 के दिशानिर्देशों ने कार्य के कमांड क्षेत्र विकास (सी.ए.डी.) के साथ-साथ कार्यान्वयन पर जोर दिया ताकि सृजित आई.पी. के उपयोग को बढ़ाया जा सके। भूतपूर्व योजना आयोग ने नहर नेटवर्क के निर्माण में "लंबवत एकीकरण दृष्टिकोण[69]" पर भी जोर दिया था। परियोजना के विभिन्न घटकों के अनुचित चरणबद्धता से आई.पी. के सृजन तथा उपयोग दोनों में विलंब होता है तथा काफी व्यय से निर्मित परियोजना संपत्ति निष्क्रिय रहती है तथा परिणामस्वरूप किसानों को लाभ स्थगित करने के अलावा परियोजना के कुल उपयोगी जीवन को भी प्रभावित करती है।

नमूना परियोजनाओं की जांच परीक्षा, सात राज्यों से संबंधित 10 एम.एम.आई. परियोजनाओं तथा चार एम.आई. योजनाओं में कार्य की गलत चरणबद्धता को प्रकट करती है जिसकी चर्चा नीचे तालिका 4.19 में की गई हैः

तालिका 4.19: परियोजना कार्यान्वयन की गलत चरणबद्धता

राज्य	कार्यान्वयन की गलत चरणबद्धता
बिहार	**दुर्गावती जलाशय परियोजना** बाँध खंड, प्रमुख/शाखा नहरों का काम पूरा हो गया था लेकिन, शाखा नहरों एवं जलस्रोतों का काम अपूर्ण था। दुर्गावती सी.ए.डी.डब्ल्यू.एम. कार्यक्रम भी अपूर्ण था। **पुनपुन बैराज** बैराज लगभग पूर्ण था, लेकिन प्रमुख नहर एवं शाखा नहर/वितरिकाओं का काम अपूर्ण था। आगे विभाग ने सी.डी.ओ. पटना द्वारा डिजाइन की मंजूरी के बिना चेक बाँध संरचनाओं के निर्माण का काम शुरू किया। पुनपुन सी.ए.डी.डब्ल्यू.एम. कार्यक्रम अभी शुरू करना था।

[69] राज्य को नहर नेटवर्क को पूरा करने के लिए भागवार एक कार्यान्वयन सूची इस तरीके से तैयार करनी चाहिए कि शीर्ष से किया गया नहर नेटवर्क का भाग प्रत्येक संदर्भ में पूरा किया जाए ताकि उस भाग के डिजाइन किए गए क्षमता के लिए सिंचाई जल उस विशिष्ट भाग में आउटलेट तक उपलब्ध किया जा सके।

राज्य	कार्यान्वयन की गलत चरणबद्धता
गुजरात	**सरदार सरोवर परियोजना** • लिबंडी शाखा नहर (एल.बी.सी.) के तहत शाखा नहरों तथा वितरिकाओं को निर्माण की प्राथमिकता प्रदान की गई थी और शाखा नहरों के पूरा होने के पश्चात माइनरों का काम शुरू किया गया था। सब-माइनरों को भी विकसित नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, वितरिकाओं एवं माइनर नहरों में लापता जोड़ थे और 84.21 हजार हेक्टेयर विकसित सी.सी.ए. का उपयोग नहीं किया जा सका था।
	• के.बी.सी. की कुल लंबाई 357.185 कि.मी. है जिसमें केवल 157.214 कि.मी. लंबाई में पानी बहता है जिसका कारण इस श्रृंखला के बाद के.बी.सी. का चरणों में पूरा होना है। के.बी.सी. के 271.224 और 357.185 कि.मी. श्रृंखला के बीच का क्षेत्राधिकार के.बी.सी. डिवीजन 2/7, गांधीधाम का है। निविदा खंड यह निर्धारित करता है कि पाँच वर्षों के लिए संचालन और मरम्मत (ओ. एंड एम.) का अनुबंध नहर प्रणाली की लेने के तारीख से शुरू होगा। दो वर्षों की दोष देयता अवधि पहले दो वर्षों के लिए ओ. एंड एम. के साथ मिलकर चलेगी। पाँच वर्षों के लिए ओ. एंड एम. के साथ 354.542 कि.मी. से 357.185 कि.मी. (2.643 कि.मी.) तक के.बी.सी. के निर्माण का काम (पैकेज-आई.आर.-22) मेसर्स मोंटेकार्लो लिमिटेड, अहमदाबाद को निविदा लागत ₹ 39.41 करोड़ (अनुमानित लागत ₹ 44.45 करोड़) पर दिया गया था। पूरा होने की निर्धारित तिथि अक्तूबर 2014 थी और काम को ₹ 36.09 करोड़ के अंतिम लागत के साथ मार्च 2015 में पूरा किया गया। हालांकि के.बी.सी. का यह अंतिम भाग पूरा है और काम करने के लिए तैयार है, लेकिन 157.214 से 354.542 कि.मी. तक की श्रृंखला का शुरूआती भाग अभी अपूर्ण है, इसलिए 354.542 कि.मी. से 357.185 कि.मी. तक का अंतिम हिस्सा अप्रैल 2015 से निष्क्रिय है क्योंकि पानी केवल 157.214 कि.मी. तक बह सकता है। डिवीजन निविदा समझौते के अनुसार अप्रैल 2015 से ओ. एंड एम. लागत का भुगतान कर रहा है। एजेंसी को ओ. एंड एम. लागत का कुल भुगतान ₹ 16 लाख है। बहते हुए पानी के बिना शाखा नहर के संचालन के अनुपस्थिति में, ओ. एंड एम. पर हुए खर्च ने किसी उद्देश्य को पूरा नहीं किया। ऊपर वर्णित खंड के अनुसार दो वर्षों की दोष देयता अवधि भी उद्देश्य पूरा किए बिना समाप्त हो गई है।

राज्य	कार्यान्वयन की गलत चरणबद्धता
	इसके अलावा, पानी के बहे बिना, अंतिम भाग पर खर्च हुआ ₹ 36.09 करोड़ का व्यय निष्क्रिय रहा, इसके अतिरिक्त ₹ 16 लाख के ओ. एंड एम. लागत और दोष देयता अवधि को निरर्थक कर दिया। ई.ई., के.बी.सी. डिवीजन 2/7, गांधीधाम ने कहा (जुलाई 2017) कि भूमि का अधिग्रहण आसानी और शीघ्रता से किया गया था इसलिए काम के लिए निविदा प्रदान की गई थी। एजेंसी ने नहर का रख-रखाव किया हालांकि पानी बह नहीं रहा था और इसके लिए एजेंसी ने सुरक्षा कर्मियों को लगाया तथा मरम्मत और मिट्टी के क्षरण के सुधार का काम किया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संपत्ति निर्माण के बाद इसका शीघ्र उपयोग सुनिश्चित करने के लिए खंडवार निर्माण अनुसूची होनी चाहिए ताकि खर्च हुआ व्यय निष्क्रिय ना रहे। इसके अतिरिक्त, संचालन की शुरूआत के बिना ओ. एंड एम. खर्च नहीं होना चाहिए। कंपनी ने कहा (जनवरी 2018) कि शाखा नहर, वितरिका और एल.बी.सी. कार्यों की माइनर नहरों का निर्माण चरणबद्ध तरीकों से पंपिंग स्टेशनों के निर्माण के साथ लिया गया था, मार्च 2017 के अंत तक लिंबडी शाखा नहर के कमांड क्षेत्र में 84,216 हेक्टेयर के सी.सी.ए. को माइनर स्तर तक विकसित किया गया था तथा लगभग 39,994 हेक्टेयर सी.सी.ए. सिंचित था। लापता जोड़ की अपूर्णता के कारण शेष विकसित 24,222 हेक्टेयर सी.सी.ए. का उपयोग नहीं किया गया।
झारखंड	**सुवर्णरेखा बहुद्देशीय परियोजना** झारखंड की जनजातिय सलाहकार परिषद के लंबित निर्णय के कारण ईचा बाँध का काम शुरू नहीं हुआ था। हालांकि, मार्च 2017 तक वितरण प्रणाली के निर्माण पर ₹ 475.29 करोड़ का व्यय किया गया था।
कर्नाटक	**श्री रामेश्वर एल.आई.एस. परियोजना** जहां इंटेक नहर, जैक वेल, रेसिंग मेन का कार्य पूरा कर लिया गया था और नहरों में पानी मार्च 2013 से प्राप्त कर लिया गया था वहीं क्षेत्रे सिंचाई चैनल (एफ.आई.सी.एस.) का निर्माण केवल 2014-15 में शुरू किया। परिणामस्वरूप, 13,800 हेक्टेयर की परिकल्पित कमांड क्षेत्र में से मार्च 2017 तक केवल 10,182 हेक्टेयर पूरा किया जा सका।

राज्य	कार्यान्वयन की गलत चरणबद्धता
	घाटप्रभा परियोजना हालांकि मुख्य नहर का काम 2005-06 और 2007-08 के बीच पूरा कर लिया गया था, एफ.आई.सी.एस. कार्यों के लिये निविदा केवल अगस्त 2011 से मार्च 2012 के बीच शुरू की गई। दोनों मामलों में एफ.आई.सी.एस. के निर्माण की देरी से नहरों और वितरिका नेटवर्क पूरा होने के बावजूद किसानों को लाभ प्राप्त नहीं हुआ।
मध्य प्रदेश	**महुअर परियोजना** क्रेस्ट स्तर तक बाँध के कार्य निष्पादन के बाद बांधों के दरवाजों को स्थापित किया गया। हालांकि इस परियोजना में 24 महीने में पहले समापन के लिए मूल्य वृद्धि के प्रावधान के साथ रेडियल दरवाजों का कार्य 2008-09 में दिया गया जो कि 2011-12 में दिए गए सिविल कार्यों से पहले था। दरवाजों और सिविल कार्य के लिए दिए गए कार्य में विसंगति के परिणामस्वरूप विभाग को द्वार कार्य पर ₹ 1.14 करोड़ का अतिरिक्त परिहार्य भुगतान करना पड़ा।
महाराष्ट्र	**वर्ना** नहर के निचले हिस्सों से संबंधित कार्य को ऊपरी हिस्सों के कार्यों और कृत्रिम जल सेतु के निर्माण शुरू करने से पहले पूरा किया गया। परिणामस्वरूप नहर का निचला हिस्सा अप्रयुक्त रहा तथा आई.पी.सी. परिकल्पित स्तरों से काफी नीचे रह गया। **चंद्रभाग एम.आई. योजना** जहां बैराज कार्य को पूरा कर लिया गया था वहीं नहर कार्य प्रारंभ भी नहीं हुआ था। **कांग, सुर और तंदुलवाड़ी एम.आई. योजनाएं** इन योजनाओं में बांधों को पूरा कर लिया गया है लेकिन सहायक कार्यों को अभी भी पूरा किया जाना था। इसलिए व्यय के गलत चरणबद्धता के परिणामस्वरूप मार्च 2017 तक ₹ 351.70 करोड़ के निवेश के बावजूद योजनाएं निष्क्रिय रहीं।
ओडिशा	**आनंदपुर बैराज परियोजना** 2005-06 में परियोजना को ए.आई.बी.पी. में शामिल किया गया था। हालांकि बैराज का निर्माण 34 प्रतिशत पूरा हो चुका था तथा कार्य पर ₹ 941.62 करोड़ व्यय खर्च हुआ था। प्रमुख चैनल के अंतिम भाग को शूरू करना बाकी था। परिणामस्वरूप, परियोजना के आई.पी.सी. और आई.पी.यू. दोनों शून्य थें।

राज्य	कार्यान्वयन की गलत चरणबद्धता
	कानुपुर सिंचाई परियोजना स्पिल चैनल के काम के मामले में, 6.35 लाख घन मीटर मात्रा की खुदी मिट्टी का निपटारा किया गया था। काम के उचित चरण के साथ, दो कि.मी. की दूरी पर उसी परियोजना के दूसरे काम 'मिट्टी बाँध का निर्माण' में इसका उपयोग किया जा सकता था तथा जिससे ₹ छह करोड़ से अधिक की बचत होती।

4.9.3 उप-मानक कार्यों का निष्पादन

अक्तूबर 2013 के ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों ने परिकल्पना की थी कि कार्यों के निष्पादन में गुणवत्ता नियंत्रण को राज्य सरकार सुनिश्चित करेगी, यानि सभी अनिवार्य गुणवत्ता नियंत्रण जांच और अनिवार्य निरीक्षण फील्ड प्रयोगशालाओं के पर्यवेक्षी अधिकारियों के द्वारा की गया है। गुणवत्ता नियंत्रण की आवधिक रिपोर्ट सी.डब्ल्यू.सी. को भी सूचित की जाएगा। हालांकि नमूना परियोजनाओं के साइट सत्यापन के दौरान लेखापरीक्षा ने सात राज्यों से संबंधित 11 एम.एम.आई. परियोजना/एम.आई. योजनाएँ में उप-मानक कार्यों के निष्पादन को पाया। उप-मानक और दोषपूर्ण कार्यों के निष्पादन ने आई.पी. सृजन तथा उपयोग के संदर्भ में परियोजनाओं के कार्यक्षमता को प्रभावित किया तथा मरम्मत पर व्यय भी किया गया। ऊपर उल्लिखित मामलों की चर्चा नीचे तालिका 4.20 में की गई हैः

तालिका 4.20: उप-मानक कार्य

राज्य	उप-मानक कार्य
आंध्र प्रदेश	**वेलीगल्लु परियोजना** परियोजना अगस्त 2007 में पूरी की गई और विभाग ने मई 2010 में पूर्णता प्रमाणपत्र जारी किया। हालांकि, साइट निरीक्षण के दौरान (नवम्बर 2010) कई दोषों को पाया गया तथा ठेकेदार को सुधार के लिये नोटिस जारी किये गए। चूंकि इन दोषों को सुधारा नहीं गया था, खेतों में पानी की आपूर्ति नहीं की गई थी। विभाग ने संशोधन का आकलन ₹ 16 करोड़ किया है। काम को अभी भी शुरू किया जाना था।
बिहार	**दुर्गावती परियोजना** परियोजना के लिये नहरों से संबंधित कार्य अपूर्ण और तकनीकी रूप से उप-मानक दोनों थे। कई स्थानों पर नहर का निर्माण नकारात्मक ढ़लान में किया गया था, जिसके कारण पानी नहर के अंत तक नहीं पहुंच सका। स्थानों पर एक वितरक की दोषपूर्ण संरचना से पानी का अति प्रवाह तथा नहर में एक दरार उत्पन्न हुईं। इसके अलावा कई जगहों पर नहर अस्तर में कार्य की आवश्यकता थी।

राज्य	उप-मानक कार्य
छत्तीसगढ़	**धोतीमारा एम.आई. योजना** धोतीमारा टैंक का निर्माण कार्य फरवरी 2009 में ₹ 3.31 करोड़ के लिए जनवरी 2010 की निर्धारित समापन तारीख के साथ दिया गया था। अगस्त 2017 तक भी, काम अधूरा था और दिसंबर 2012 तक ₹ 2.45 करोड़ का व्यय हो चुका था। लेखापरीक्षा द्वारा निम्नलिखित दोषों को पाया गया थाः स्पील मार्ग दीवार का ठोस कार्य पूरी तरह से क्षतिग्रस्त हो गया था। मिट्टी बाँध में वर्षा कटाव तथा पत्थर पिचिंग का काम फैल गया था।
मध्य प्रदेश	**सिंध परियोजना फेज-II** सिंध परियोजना फेज-II में, एल.बी.सी. फीडर नहर और आर.बी.सी. के ठोस किनारे क्षतिग्रस्त हो गए थे और मरम्मत पर ₹ 1.53 करोड़ खर्च किये गए थे।
महाराष्ट्र	**वर्ना परियोजना** पानी के रिसाव को रोकने के लिए नहर तटबंध को अभेद्य सामग्री का भरावट क्षेत्र प्रदान किया जाना था। यह काम 2007 से 2009 के दौरान ₹ 54.97 करोड़ की लागत से शुरू किया गया था। साइट दौरे के दौरान नहर में रिसाव पाए गए थे जो तटबंध में भरावट क्षेत्र के उप-मानक निर्माण को इंगित करता है। **कर परियोजना** ₹ 111.67 करोड़ की लागत से पूर्ण हुए परियोजना के 33.30 कि.मी. लंबे लेफ्ट बैंक नहर में भारी रिसाव के कारण, पानी 23 कि.मी. के बाद बह नहीं सकता था। परियोजना के तहत लोहारसावंगी वितरकों में भी भारी रिसाव दर्ज किया गया था। **मदन टैंक परियोजना** मुख्य नहर और माइनरों में 19 स्थानों पर रिसाव था, 29 माइनरों के दरवाजे क्रियाशील नहीं थे, 14 संरचनाएं क्षतिग्रस्त थी तथा नहरों में भारी गाद थी। **लाल नल्ला परियोजना** राष्ट्रसंत भूमि एल.आई.एस. के लिए उपयोग की गई पाइपों का निर्माण स्पाईरल वेल्डिंग के बजाए धातु शीट के छोटे टुकड़ों से किया गया था जो निविदा शर्तों के विरूद्ध था तथा उप-मानक कार्य को इंगित करता था।

राज्य	उप-मानक कार्य
	 लाल नल्ला प्रोजेक्ट में साधारण रूप से वेल्ड की गई पाइप **वांग तथा ताराली परियोजनाएं** स्टील सुदृढ़ीकरण सलाखों को अनावरण के कारण जंग लग गया था हालांकि निविदा विनिर्देशों के अनुसार सलाखों के जंग/क्षरण से सुरक्षा प्रदान करनी थी। जंग लगे हुए सुदृढ़ीकरण
कर्नाटक	**घाटप्रभा चरण III परियोजना** राईट बैंक नहर में, लोकायुक्त दल द्वारा दो कि.मी. के भाग को गाद से भरा हुआ तथा वनस्पति विकास के कारण जलग्रस्त पाया गया। दोषों के कारण, कार्य पर खर्च हुआ ₹ 1.09 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

4.9.4 कार्य प्रदान करने में अनियमितताएं तथा कमियां

सार्वजनिक कार्यों से संबंधित सामान्य वित्तीय नियम तथा कोडल प्रावधान, पूर्व निर्धारित मानदंडों के अनुसार प्रतिस्पर्धी बोली प्रक्रियाओं को परिकल्पित करते है ताकि योग्य, कुशल तथा लागत प्रभावी बोलीदाताओं को अनुबंधित करना सुनिश्चित किया जा सके। कोडल प्रावधान चाहते हैं की निविदाओं को जमा करने के लिए पर्याप्त समय दिया जाऐ। कुशल कार्य प्रबंधन सुनिश्चित करने के अलावा यह महत्वपूर्ण है कि कार्य शुरू किया जाए तथा निविदाओं को बिना देरी किए अंतिम रूप दिया जाए। नमूना एम.एम.आई. परियोजनाओं तथा एम.आई. योजनाओं की जांच परीक्षा से प्रकट हुआ कि आठ राज्यों के 14 एम.एम.आई. परियोजनाओं तथा तीन राज्यों के 27 एम.आई. योजनाओं में, काम को देने में कमियां थी, जैसे वैध औचित्य के बिना गैर-प्रतिस्पर्धी आधार पर काम का दिया जाना, एन.आई.टी. में नोटिस की अवधि तथा मूल्यांकन में कमियां और मानदंडों व निविदा को अंतिम रूप दिए जाने में देरी विवरण ***अनुबंध 4.12*** में दिया गया है। इन विवरणों से पता चलता है कि 10 एम.एम.आई. परियोजनाओं तथा 15 एम.आई. योजनाओं से संबंधित ₹ 1,260.58 करोड़ के कामों को गैर-प्रतिस्पर्धी आधार पर दिया गया। इसके आगे, ₹ 109.92 करोड़ के चार एम.एम.आई. परियोजनाओं से संबंधित कार्यों में, बोलियों को जमा करने अथवा समझौतें प्रवेश के लिए दिए जाने वाले समय के संदर्भ में अपनाई गई निविदा प्रक्रिया प्रतिस्पर्धा को प्रतिबंधित/कमजोर करती है। इसके अलावा, ₹ 5,035.26 करोड़ के कुल अनुमानित लागत की दो परियोजनाओं में काम को दिए जाने में विलंब था।

4.9.5 कार्य व्यय में कमियां

विभिन्न कार्यों से संबंधित व्यय और भुगतान वित्तीय नियमों, कोडल प्रावधानों, निविदाओं/अनुबंधों के नियम तथा शर्तों, प्रशासनिक अनुमोदन तथा मंजूरी के अनुसार किया जाना चाहिए। इसके अलावा, व्यय परिकल्पित लाभ देना चाहिए, कार्यक्रम को लागू करने के लिए अनिवार्य होना चाहिए, कार्यक्रमों के लक्ष्यों को पूरा करे तथा प्रभावी रूप से उपयोग की जाने वाली संपत्ति का निर्माण करे। नमूना योजनाओं तथा परियोजनाओं पर कार्य व्यय की जाँच परीक्षा से कुल ₹ 1,337.81 करोड़ के वित्तीय निहितार्थ के अनियमित व्यय; (₹ 274.01 करोड़) अनावश्यक, अनुत्पादक व निष्क्रिय व्यय (₹ 233.25 करोड़) तथा अतिरिक्त व परिहार्य व्यय (₹ 830.55 करोड़) के कई मामलों का पता चला। विवरण क्रमशः ***अनुबंध 4.13, 4.14 एवं 4.15*** में दिए गए हैं। ये वो उदाहरण हैं जो जाँच परीक्षण के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया तथा अन्य समान तरह के मामलों के जोखिम को अलग नहीं करता है।

4.9.6 ठेकेदार को अनुचित लाभ

लोक निर्माण मैनुअल, सरकारी निर्देशों, मौजूदा आदेशों और अनुबंध समझौतों के पालन द्वारा अनुबंध पक्षों के अधिकारों और दायित्वों को नियंत्रित करने और सार्वजनिक कार्य प्रबंधन में जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए ढांचा प्रदान किया जाता है। निर्धारित नियम और शर्तें ठेकेदारों को अग्रिम और भुगतान की रिहाई को नियंत्रित करती है। दंड प्रावधानों के रूप में पर्याप्त सुरक्षा उपाय कार्यों में मितव्ययिता और दक्षता प्रदान करने में सहायता करते हैं। 16 राज्यों के 29 एम.एम.आई. परियोजनाओं तथा तीन राज्यों के 22 एम.आई. योजनाओं में, लेखापरीक्षा में समझौते के नियम व शर्तों का उल्लंघन करते हुए ठेकेदारों को ₹ 303.36 करोड़ का अनुचित लाभ देने के मामले को पाया गया है। ठेकेदारों को अनुचित लाभ का मुख्य कारण, अनुबंध के तहत जोखिम तथा लागत खंड लागू किए बिना अनुबंध समाप्त करना (₹ 137.12 करोड़), परिनिर्धारित नुकसान की गैर-वसूली (₹ 90.07 करोड़), अग्रिम की गैर-वसूली (₹ 42.86 करोड़) तथा ठेकेदारों को अतिरिक्त भुगतान (₹ 33.31 करोड़) था। विवरण ***अनुबंध 4.16*** में दिया गया है। कुछ व्याख्यात्मक मामलों की चर्चा तालिका 4.21 में की गई है:

तालिका 4.21: ठेकेदारों को अनुचित लाभ

राज्य	मामले
जोखिम तथा लागत खंड को लागू किए बिना अनुबंध का समापन	
छत्तीसगढ़	**महानदी जलाशय** महानदी मुख्य नहर के 102.10 कि.मी. से 113.33 कि.मी. के चयनित हिस्सों पर पेवर मशीन द्वारा शेष सीमेंट कंक्रीट अस्तर के निर्माण का कार्य ₹ 14.01 करोड़ के कुल लागत में दो अनुबंधों के तहत ठेकेदार को (सितम्बर 2007) दिया गया था। अनुबंध के नियम और शर्तों के अनुसार, काम पूरा होने तक ठेकेदार के जोखिम तथा लागत पर रहेगा। ठेकेदार ने अनुबंध में निर्धारित काम पूरा नहीं किया। जुर्माना लगाते हुए तथा जमा धन जब्त करने के साथ अनुबंध समाप्त करने के लिए कार्यकारी अभियंता के प्रस्ताव (फरवरी 2009) के आधार पर, मुख्य अभियंता ने जोखिम और लागत खंड का लागू करते हुए अनुबंध समाप्त करने की सिफारिश की। हालाँकि कार्यकारी अभियंता ने जोखिम तथा लागत खंड को लागू किए बिना ₹ 1.10 करोड़ का भुगतान कर दिया। ₹ 10.96 करोड़ के बचे हुए काम को पूरा करने के लिए कोई तत्काल प्रयास नहीं किया गया था। शेष कार्य के लिए फरवरी 2015 में विभाग नें ₹ 28.66 करोड़ का नया अनुबंध किया, जिसके परिणामस्वरूप सरकार को ₹ 17.70 करोड़ की अतिरिक्त लागत पड़ी।

राज्य	मामले
झारखंड	**सुवर्णरेखा परियोजना** अनुबंध के नियम और शर्तों के अनुसार, ठेकेदार द्वारा अनुबंध के मौलिक उल्लंघन के कारण अनुबंध समाप्त होने के मामले में, अभियंता प्राप्त किए गए अग्रिम भुगतान, अन्य वसूली देय, कर और अधूरे कार्य के मूल्य का 20 प्रतिशत जो काम को पूरा करने के लिए अतिरिक्त लागत को दर्शाता है को घटाने के बाद किए गए काम के लिए प्रमाण-पत्र जारी करेगा। अनुमानित राशि, यदि ठेकेदार को कोई अतिरिक्त भुगतान देय होगा तो विभाग बकाया देगा। भूमि कार्य के निर्माण तथा 0.00 से 4.56 कि.मी. और 6.03 से 6.39 कि.मी. तक ईचा के दायीं मुख्य नहर के अस्तर के काम के लिए ₹ 26.75 करोड़ की कुल लागत पर एक समझौते का निष्पादन (अप्रैल 2014) किया गया। बाद में ₹ 2.50 करोड़ के काम के निष्पादन के बाद ठेकेदार द्वारा अनुबंध का उल्लंघन करने के कारण समझौते को समाप्त (अगस्त 2015) कर दिया गया। हालाँकि, अभियंता ने अनूबंध शर्तों के अनुसार कार्य के निष्पादन का आवश्यक प्रमाण-पत्र जारी नहीं किया था। परिणामस्वरूप ठेकेदार से ₹ 1.88 करोड़[70] की बकाया राशि की वसूली नहीं की जा सकी।
मध्य प्रदेश	**बारखेड़ा छज्जू टैंक, चंदवाही टैंक, परसाटोला टैंक तथा मीरहसन टैंक एम.आई. योजनाएं** ठेकेदार द्वारा काम में देरी या गैर निष्पादन के कारण मूल समझौते को रद्द कर दिया गया था तथा शेष कार्य का निष्पादन अन्य समझौतों से उच्चतर दरों पर किया गया था जो अनुबंध की शर्तों के अनुसार मूल ठेकेदार से डेबिट योग्य तथा वसूली योग्य थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अनुबंध में नियम तथा शर्तों को परिवर्तित कर दिया गया था परिणामस्वरूप ठेकेदार से ₹ 2.79 करोड़ के डेबिट योग्य लागत का अल्प वसूली हुई।
परिनिर्धारित क्षति की गैर-वसूली	
गुजरात	**सरदार सरोवर परियोजना** लिंबडी तथा वल्लभीपुर शाखा नहर पर सड़क सेवा प्रदान करने तथा निर्माण के लिए ₹ 95.68 करोड़ की कुल लागत पर जुलाई 2017 तक निर्धारित समापन के साथ दिया (जनवरी 2017) गया। अनुबंध के नियम और शर्तों के अनुसार निर्धारित अवधि

[70] किए गए कार्यों का कुल मूल्य: ₹ 2.50 करोड़ (ए); कम अग्रिम भुगतान शून्य (बी); कम अनुबंध के अनुसार अन्य वसूलियां: ₹ 3.85 लाख (सी); कम अन्य करें/स्रोत से कटौती की जाने वाली वसूलियां: ₹ तीन लाख (डी); कम 20 प्रतिशत नहीं किए गए कार्य के कटौती का मूल्य: ₹ 4.85 करोड़ (ई); कुल (ए से ई): (-) ₹ 2.41 करोड़; कम समायोजन (प्रदर्शन सुरक्षा का निरसन): ₹ 53.50 लाख; निवल मांग (-) ₹ 1.88 करोड़

राज्य	मामले
	के अंदर कार्य की अपूर्णता की स्थिति में, अनुबंध मूल्य की अधिकतम 10 प्रतिशत के अधीन, विलंब की अवधि के लिए प्रतिदिन अनुबंध मूल्य के 0.10 प्रतिशत परिनिर्धारित क्षति (एल.डी.) की वसूली की जाएगी। हालाँकि सितंबर 2017 तक, ठेकेदार केवल ₹ 37.47 करोड़ (39 प्रतिशत) मूल्य के कार्यों को पूरा कर सका था। परियोजना प्रबंधन सलाहकार (पी.एम.सी.) ने विभाग को सूचित (जुलाई 2017) किया कि ठेकेदार व्यापक आउटसोर्सिंग में लगा हुआ था, वहाँ प्रमुख कर्मचारियों की कमी थी, पर्यवेक्षी कर्मचारियों की अनुपलब्धता आदि थी जिसने परियोजना में देरी की थी। चूँकि देरी के कारणों के लिए पूरी तरह से ठेकेदार जिम्मेदार था, ठेकेदार से एल.डी. की वसूली करना आवश्यक था। हालाँकि लेखापरीक्षा में पाया गया कि ठेकेदारों से एलडी की वसूली नहीं की गई थी। इससे ठेकेदारों को कार्य के अनुमानित लागत का 10 प्रतिशत होने से ₹ 11.89 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ हुआ। कंपनी ने कहा (जनवरी 2018) कि मानसून का पूर्व आगमन, स्थानीय हस्तक्षेप तथा साइट निरीक्षण के परिणामस्वरूप अतिरिक्त/अधिक कार्यों के कारण काम को पूरा नहीं किया जा सका था, जिसके लिए ठेकेदार जिम्मेदार नहीं था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पी.एम.सी. ने विशेष रूप से कंपनी को यह बताया था कि कार्य के निष्पादन में देरी के लिए ठेकेदार जिम्मेदार था।
झारखंड	**सुवर्णरेखा बहुउद्देशीय, गुमानी, सोनुआ, सुरंगी एवं पंचखेरो परियोजना** परियोजना के निष्पादन के लिए अनुबंधो के नियम और शर्तों के अनुसार, विलंब के लिए प्रतिदिन प्रारम्भिक अनुबंध मूल्य के 1/2000 की दर से, प्रारम्भिक अनुबंध के अधिकतम 10 प्रतिशत तक एल.डी. के भुगतान तथा इसके साथ प्रतिदिन कार्य के अनुमानित लागत के आधे प्रतिशत के बराबर राशि कार्य के अनुमानित लागत का अधिकतम 10 प्रतिशत तक के भुगतान के लिए ठेकेदार उत्तरदायी होगा। ठेकेदार को कार्य के आरम्भ तिथि के पहले किसी हानि अथवा क्षति या व्यक्तिगत चोट या मृत्यु के लिए चार घटनाओं तक सीमित, प्रति घटना के लिए न्यूनतम ₹ पांच लाख का बीमा सुरक्षा प्रदान करना था। ठेकेदार द्वारा आवश्यक बीमा सुरक्षा न प्रदान करने के स्थिति में, ठेकेदार को देय किसी भी भुगतान से प्रीमीयम की वसूली करनी थी। हमने पाया कि परियोजना के तहत 66 कार्य[71] 23 से 1,467 दिनों तक विलंबित थे, जिसके कारण ठेकेदार ₹ 78.55 करोड़[72] की एल.डी. का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी था। हालाँकि, इसके विरूद्ध में केवल ₹ 20.17 करोड़ की कटौती की गई, परिणामस्वरूप ₹ 58.38 करोड़ एल.डी. कम कटौती की गई। हमने यह भी पाया कि

[71] सुवर्णरेखा बहुद्देशीय: 46; गुमानी: नौ; सोनुआ: नौ; सुरंगी: एक; पंचखेरो: एक

[72] सुवर्णरेखा बहुद्देशीय: ₹ 73.96 करोड़ गुमानी: ₹ 3.75 करोड़; सोनुआ: ₹ 72 लाख; सुरंगी: ₹ 10 लाख; पंचखेरो: ₹ दो लाख

राज्य	मामले
	43 समझौतों में, न तो ठेकेदार ने ₹ 8.60 करोड़ की बीमा सुरक्षा को जमा किया और न ही नियोक्ता ने अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार बीमा सुरक्षा के लिए प्रीमीयम की वसूली की।
कर्नाटक	**ऊपरी तुंगा परियोजना** अनुबंध के शर्तों के अनुसार, कार्य के अनुमानित लागत के अधिकतम 7.5 प्रतिशत के अधीन कार्य पूरा करने में विलंब के लिए कार्य के अनुमानित लागत पर प्रति सप्ताह आधा प्रतिशत का जुर्माना लगाया जाना था। 16 कार्यों में, हालाँकि ठेकेदार द्वारा कार्यों को पूरा करने में विलंब हुआ था, कंपनी ने अनुबंध की शर्तों के उल्लंघन में ₹ 6.47 करोड़ के विरूद्ध में केवल ₹ 0.59 लाख का नाममात्र जुर्माना लगाया था।
असम	**बक्सा एम.आई. योजना** योजना के तहत हैतीगुडी एफ.आई.एस. परियोजना के लिए कार्य को एक ठेकेदार को ₹ 1.27 करोड़ में, 12 महीनों में काम पूरा करने के लिए दिया गया (जून 2010)। अनुबंध के शर्तों के अनुसार, निविदा में दर्ज किए गए कार्यों को पूरा करने के लिए दिए गए समय का सख्ती से अनुसरण करना था जिसमें असफल होने पर ठेकेदार को विलंब के प्रतिदिन एक प्रतिशत की दर से कार्य के अनुमानित लागत के 10 प्रतिशत तक मुआवजे का भुगतान करना था। कार्य जनवरी 2014 (32 महीने विलंबित) में पूरा हुआ था लेकिन ठेकेदार को ₹ 12.75 लाख (निविदा मूल्य का 10 प्रतिशत) के एल.डी. की वसूली किए बिना पूर्ण भुगतान कर दिया गया।
मध्य प्रदेश	**कचनारी मोड़ योजना तथा सावली टैंक एम.आई. योजनाएँ** मानक निविदा दस्तावेजों के अनुसार, ठेकेदार काम में निष्पादन में विलंब के लिए कुल अनुबंध मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत के अधीन प्रति सप्ताह 0.5 प्रतिशत की दर से जुर्माना का भुगतान करेगा। ठेकेदार ने निर्धारित काम पूरा करने की अवधि में कार्य को निष्पादित या पूरा नहीं किया, लेकिन विभाग ने उसके लिए जुर्माना नहीं वसूला और समय का विस्तार प्रदान किया। विलंब के लिए जुर्माना नहीं वसूलने के कारण ठेकेदार को ₹ 50.92 लाख का अनुचित वित्तीय लाभ हुआ।
अग्रिमों की गैर-वसूली	
गुजरात	**सरदार सरोवर परियोजना** दो विभागों द्वारा विभिन्न एजेंसियों को उपयोगिताओं के स्थानांतरण तथा अन्य विशेष प्रकार के कार्य जैसे रेलवे क्रॉसिंग के लिए विविध लोक निर्माण (एम.पी.डब्ल.यू.) अग्रिम दिए गए थे। 2011 और 2014 को बीच एम.पी.डब्ल्यू. अग्रिम में भुगतान किए गए ₹ 11.16 करोड़ की राशि इन एजेंसियों पर बकाया (मार्च 2017) थी।

राज्य	मामले
	एस.एस.एन.एन.एल. ने कहा (जनवरी 2018) कि कार्य खाते की प्राप्ति पर एम.पी.डब्ल्यू. अग्रिम का समायोजन किया जाएगा।
तेलंगाना	**इंदिरम्मा बाढ़ प्रवाह नहर (आई.एफ.एफ.सी.) परियोजना** ठेकेदार को संचालन अग्रिम के ₹ 16.97 करोड़ (अनुबंध मूल्य का पांच प्रतिशत) का भुगतान (मार्च 2006) किया गया था। कुछ हिस्सों को दूसरे एजेंसियों कों सौपने के कारण काम के दायरे को (₹ 255.95 करोड़) से कम (नवम्बर 2010) कर दिया गया था। ₹ 16.97 करोड़ के संचालन अग्रिम में से ₹ 12.55 करोड़ की राशि की वसूली (अप्रैल 2010) की गई थी। हालाँकि सात वर्ष से अधिक बीत जाने के बाद भी शेष ₹ 4.42 करोड़ की वसूली नहीं की गई थी। तेलंगाना सरकार ने कहा (जनवरी 2018) कि एजेंसी ने उसके बाद कोई बिल जमा नहीं किया है इसलिये अग्रिम की वसूली नहीं हुई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एजेंसी की जमा राशि से शेष संचालन अग्रिम की वसूली न करने का सरकार ने कोई कारण नहीं दिया था, जो कि विभाग के अधिकार में था।
	अधिक भुगतान
महाराष्ट्र	**निचली वर्धा परियोजना** ठेकेदार ने मुख्य नहर, गिरोली और देवली शाखा नहर के सी.सी. अस्तर के निर्माण कार्य के निष्पादन के दौरान ₹ 468.55 प्रति घन मीटर (₹ 362.50 प्रति घन मीटर की दर से 30 कि.मी. के लिए सामग्री के परिवहन लागत सहित) की दर से 17 लाख घन मीटर संचयी गैर-सूजन (सी.एन.एस.) सामग्री का उपभोग किया। परियोजना अधिकारी उस खादान जिससे सामग्री निकाली गई थी का रिकॉर्ड प्रस्तुत करने में असफल थे। वर्धा जिले के जिला खनन कार्यालय ने पुष्टि की कि ठेकेदार को सामग्री निष्कर्षण के लिए कोई अनुमति नहीं दी गई थी। इस प्रकार, खादान के वास्तविक स्थान को सुनिश्चित किए बिना 30 कि.मी. की दूरी के लिए ठेकेदार को ₹ 67.40 करोड़ के अनुमान की तैयारी के आधार को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका। मंत्रालय ने कहा (फरवरी 2018) कि मुख्य और शाखा नहर के पास कोई सरकारी खादान उपलब्ध नहीं था, इसलिए मुख्य नहर व दोनों शाखा नहरों की लंबाई तथा औसत लीड यानि 30 कि.मी. पर विचार करते हुए मुख्य नहर से 15 कि.मी. दूर सारंगपुरी खादान को अनुमान में माना गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ठेकेदार द्वारा उत्पादित सामग्री के स्रोत तथा सामग्री के निष्कर्षण के लिए किसी अनुमति के बारे में जिला खनन कार्यालय, वर्धा द्वारा पूर्ति का कोई सबूत नहीं था।

राज्य	मामले
ओडिशा	**कानुपुर सिंचाई परियोजना** स्पीलवे के निर्माण का काम ₹ 135.67 करोड़ के लिए दिया गया था। दरों के राज्य विश्लेषण 2006 के अनुसार, सिमेंट की सभी वस्तुओं जैसे कि महीन मिश्रण तथा मोटा मिश्रण की लागत अनुमान तैयार करने में केवल मजदूरी, सामग्री तथा मशीनरी की लागत की अनुमति थी। विभागीय अनुमान से, हालांकि यह पता चला कि दर के राज्य विश्लेषण का उल्लंघन करते हुए अनुमान में री-हैंडलिंग शुल्क के साथ एक कि.मी. परिवहन शुल्क भी जोड़ा गया था। परिणामस्वरूप, 3.76 लाख घनमीटर सिमेंट कार्य के निष्पादन में री-हैंडलिंग शुल्क के लिए ठेकेदार को ₹ 6.41 करोड़ का अनुचित लाभ दिया गया था।
उत्तर प्रदेश	**बनसागर नहर परियोजना** कार्य की धीमी प्रगति के कारण, परियोजना अधिकारियों ने पिछले समझौते के शेष कार्य के निष्पादन के लिए चल रहे 88 अनुबंध बांड को बंद करने और एक एकल उच्च मूल्य अनुबंध बांड निष्पादित करने का निर्णय (मार्च 2012) लिया। पिछले जारी अनुबंध बांडों के शेष कार्यों को ₹ 402.52 करोड़ लागत पर जनवरी 2015 तक पूरा करने के लिए एक ठेकेदार (जनवरी 2013) को दिया गया। ठेकेदार को दिए गए मात्रा के 14 परीक्षण किए गए बिलों में से नौ में, ₹ 99.56 करोड़ की अतिरिक्त वस्तुओं की राशि अनुबंध को अंतिम रूप दिए जाने के बाद जोड़ा गया था। इसके अलावा, मूल्य समायोजन के कारण दो जांच परीक्षण किए गए विभागों द्वारा ₹ 21.85 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि अनुबंध में मूल्य समायोजन का कोई प्रावधान नहीं था तथा इसके लिए खंड को बोलियां (सितंबर 2012) जमा करने के बाद जोड़ा (अक्टूबर 2012) गया था। इस प्रकार, ठेकेदार को ₹ 121.41 करोड़ का अनुचित लाभ दिया गया था।
मध्य प्रदेश	**बारखेड़ा छज्जू टैंक एम.आई. योजना** तटबंध के निर्माण के लिए, तटबंध के निर्माण में इस्तेमाल किए गए विभिन्न वस्तुओं (फिल्टर बालू, पत्थर पिचिंग, इत्यादि) की 7,446.52 घनमीटर की मात्रा का भी भुगतान किया गया था, लेकिन कुल देय मात्रा निकालने के लिए कुल तटबंध मात्रा से कटौती नहीं की गई थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 59.48 घनमीटर की दर से ₹ 4.43 लाख का अतिरिक्त भुगतान किया गया। हालांकि काम में उपयोग के लिए साइट पर 3,790.63 घनमीटर धातु उपलब्ध थी, लेकिन ₹ 95.22 प्रति कि.मी. की दर से न्यूनतम दो कि.मी. के धातु के एक लीड

राज्य	मामले
	को अनुमानित दरों में जोड़ा गया था तथा ठेकेदार को भुगतान किया गया था। इसके परिणामस्वरूप, ₹ 4.29 लाख का अतिरिक्त भुगतान हुआ। ठेकेदार ने कंक्रीट में करेरा बालू (करेरा में सिंध नदी से बालू) के स्थान पर पत्थर की धूल का उपयोग किया लेकिन 110 कि.मी. की लीड के साथ भुगतान किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 36.10 लाख का भी अतिरिक्त भुगतान हुआ।

ठेकेदारों को अनुचित लाभ अनुबंध की शर्तों के अनुपालन में कमी के संकेत थे, जिससे सरकारी निधियों के उपयोग में पारदर्शिता, निष्पक्षता तथा उत्तरदायित्व को प्रभावित किया गया।

4.10 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

सरकार द्वारा प्राथमिकता तथा प्रोत्साहन देने के बावजूद, ए.आई.बी.पी. के तहत परियोजनाओं, प्राथमिकता I श्रेणी, विशेष राज्यों श्रेणी, गैर-विशेष श्रेणी राज्यों में विशेष क्षेत्रों तथा कृषि संकट जिलों के लिए प्रधानमंत्री पैकेज के तहत शामिल परियोजनाओं का क्रियान्वयन बहुत धीमा था। एम.एम.आई. परियोजनाओं तथा एम.आई. योजनाओं दोनों के तहत भूमि में कमी, लंबित मंजूरी, प्रशासनिक तथा प्रबंधकीय असफलता, निधि के कमी के कारण परियोजनाओं के समापन में एक से 18 वर्ष की देरी थी। समय के अतिक्रमण से दरों की अनुसूची में बदलाव, मूल्य वृद्धि, मात्रा में बदलाव, साइटों पर अतिरिक्त आवश्यकता, भूमि अधिग्रहण की बढ़ी हुई लागत, निविदा अतिरिक्तता ईत्यादि में बदलाव के कारण अतिरिक्त वित्तीय निहितार्थ से उत्पन्न लागत अतिक्रमण हुआ। परियोजनाओं में समय तथा लागत बढ़ने के परिणामस्वरूप सिंचाई क्षमता (आई.पी.) निर्माण के संदर्भ में एम.एम.आई. परियोजनाओं में केवल 68 प्रतिशत तथा एम.आई. योजनाओं में 39 प्रतिशत तक परिकल्पित लाभों की प्राप्ति हुई। एम.एम.आई. परियोजनाओं तथा एम.आई. योजनाओं में निर्मित आई.पी. के उपयोग में क्रमशः 65 प्रतिशत तथा 72 प्रतिशत थी। राज्य में एक सिंक्रनाइज दृष्टिकोण की कमी थी जिसके परिणामस्वरूप परिक्लपित आई.पी., निर्मित आई.पी. और प्रयुक्त आई.पी. के बीच अंतर पाए गए परियोजना कार्यान्वयन कई सीमित कारकों जैसे अपूर्ण भूमि, आवश्यक मंजूरी तथा कार्य प्रबंधन की कमी से प्रभावित था। नमूना परियोजनाओं तथा योजनाओं में लेखापरीक्षा में देखी गई कार्य प्रबंधन में कमियों से उत्पन्न कुल वित्तीय प्रभाव ₹ 1,641.17 करोड़ था। उपरोक्त निष्कर्ष केवल नमूना एम.एम.आई. परियोजनाओं (अवधि के दौरान उठाए गए कुल एम.एम.आई. परियोजनाओं का 58 प्रतिशत) तथा एम.आई. योजनाओं (अवधि के दौरान उठाई गई कुल एम.आई. योजना

का तीन प्रतिशत) की लेखापरीक्षा से उत्पन्न हुए हैं। सरकार द्वारा नमूना परियोजनों/योजनाओं की परीक्षा से प्रकट होने वाली संभावित देरी और अन्य समस्याओं के लिए नमूना में शामिल न किए गए शेष परियोजनाओं/योजनाओं की समीक्षा की जानी चाहिए।