



सत्यमेव जयते

राष्ट्रीय परियोजनाओं पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन



संघ सरकार

जल संसाधन, नदी विकास एवं गंगा संरक्षण मंत्रालय

2018 की प्रतिवेदन संख्या 6

(निष्पादन लेखापरीक्षा)

राष्ट्रीय परियोजनाओं
पर
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन

संघ सरकार
जल संसाधन, नदी विकास और
गंगा संरक्षण मंत्रालय
2018 की प्रतिवेदन संख्या 6
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

विषय-सूची		पृष्ठ
प्राक्कथन		v
कार्यकारी सार		vii
प्रस्तावना		1
भाग-एक	उद्देश्यों की प्राप्ति	7
भाग-दो	परियोजनाओं का कार्यान्वयन	21
कारक 1	अपूर्ण सर्वेक्षण और जांच	23
कारक 2	भूमि अधिग्रहण में विलम्ब	29
कारक 3	आर.&आर. उपायों का अक्षम वितरण	33
कारक 4	अपूर्ण संविदा प्रबंधन	39
कारक 5	परियोजनाओं की निगरानी, प्रचालन और अनुरक्षण	49
	निष्कर्ष एवं संस्तुतियां	53
	परिशिष्ट	59-62

प्राक्कथन

मार्च 2017 को समाप्त हुए वर्ष के लिए यह रिपोर्ट भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए तैयार की गई है।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की इस रिपोर्ट में 2008-17 की अवधि के लिए राष्ट्रीय परियोजनाओं के निष्पादन लेखापरीक्षा की टिप्पणियां शामिल हैं। इस रिपोर्ट में वे उदाहरण उल्लिखित हैं जो 2008-17 की अवधि के लिए लेखापरीक्षा जाँच के क्रम में संज्ञान में आए थे, साथ ही साथ पूर्व के वर्षों में जो संज्ञान में तो आए थे लेकिन जिनकी सूचना पिछले लेखापरीक्षा रिपोर्ट में नहीं दी जा सकी थी। वर्ष 2016-17 के बाद की अवधि से संबंधित मामलों को भी, जहां तक आवश्यक हो, शामिल किया गया है।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखांकन मानकों के अनुरूप ही लेखापरीक्षा की गई है।

कार्यकारी सार

मुख्य तथ्य	
राष्ट्रीय परियोजनाओं की संख्या	16
कार्यान्वयन के अंतर्गत परियोजनाएं	5
परियोजनाएं जो शुरू की जानी हैं	11
कार्यान्वयन के अंतर्गत पांच परियोजनाओं की शुरुआत	1975-1983
पांच परियोजनाओं का मूल लागत अनुमान	₹ 3,530 करोड़
पांच परियोजनाओं का वर्तमान लागत अनुमान	₹ 86,172.23 करोड़
पांच परियोजनाओं पर किए गए व्यय	₹ 13,299.12 करोड़
पांच परियोजनाओं से परिकल्पित सिंचाई क्षमता	25.10 लाख हेक्टेयर
पांच परियोजनाओं से परिकल्पित बिजली उत्पादन	1,236.50 मेगा वाट
पांच परियोजनाओं से परिकल्पित जलाशय क्षमता का निर्माण	5.412 मिलियन एकड़ फीट
पांच परियोजनाओं से परिकल्पित पेयजल	672.585 मिलियन क्यूबिक मीटर
मुख्य निष्कर्ष	
पांच परियोजनाओं के भौतिक प्रगति में कमी	8 से 99 प्रतिशत
पांच परियोजनाओं के लागत में वृद्धि	2,341 प्रतिशत
पांच परियोजनाओं से उपयोग की गई सिंचाई क्षमता	5.36 लाख हेक्टेयर (21 प्रतिशत)
राष्ट्रीय परियोजनाओं से बिजली उत्पादन	शून्य
राष्ट्रीय परियोजनाओं से जलाशय क्षमता का निर्माण	0.53 मिलियन एकड़ फीट
राष्ट्रीय परियोजनाओं से पीने का पानी	शून्य
अपर्याप्त सर्वेक्षण कार्य और परिणामस्वरूप विलंब के कारण अतिरिक्त लागत	₹ 903.67 करोड़
अपर्याप्त पुनर्वास और स्थानांतरण के उपायों के कारण अतिरिक्त लागत	₹ 1,414.26 करोड़
खराब संविदा प्रबंधन के वित्तीय निहितार्थ	₹ 328.83 करोड़

फरवरी 2008 में भारत सरकार ने राष्ट्रीय परियोजनाओं की एक योजना को मंजूरी दी जिसके तहत उसने 16 प्रमुख जल संसाधन विकास एवं सिंचाई परियोजनाओं की पहचान की जो त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (ए.आई.बी.पी.) के तहत थीं, लेकिन वे भूमि अधिग्रहण,

अंतर-राज्य समन्वय, वित्तीय बाधाओं एवं प्रभावित आबादी के पुनर्वास और स्थानांतरण से संबंधित मुद्दों सहित कई बाधाओं एवं अवरोधों के कारण शिथिल पड़ रहे थे। योजनाओं के खराब कार्यान्वयन कार्यनीतिक राष्ट्रीय हितों पर प्रतिकूल प्रभाव डाल रहे थे। इस योजना का मूल उद्देश्य उनके निष्पादन में तेजी लाने के लिए समन्वित और सकेन्द्रित कार्य सुनिश्चित करना और उनका शीघ्र समापन सुनिश्चित करना था। इस योजना के एक निष्पादन लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि यह मौलिक उद्देश्य मार्च 2017 तक पांच परियोजनाओं पर ₹ 13,299.12 करोड़ का व्यय करने के बावजूद प्राप्त नहीं किए गए।

16 राष्ट्रीय परियोजनाओं में से, ₹ 25.10 लाख हेक्टेयर के अनुमानित सिंचाई क्षमता वाले केवल पांच परियोजनाओं में कार्यान्वयन जारी था। इन पांच परियोजनाओं में 14.53 लाख हेक्टेयर सिंचाई क्षमता का सृजन किया गया है लेकिन केवल 5.36 लाख हेक्टेयर (37 प्रतिशत) सिंचाई क्षमता का उपयोग किया जा रहा है। 10.48 लाख हेक्टेयर के अनुमानित सिंचाई क्षमता वाले शेष 11 परियोजनाएं अभी भी शुरू की जानी हैं एवं वे स्वीकृति के विभिन्न चरणों में हैं। गोसीखुर्द परियोजना में 0.53 मिलियन एकड़ फीट के भंडारण के सृजन के अलावा, कार्यान्वयन के तहत पांच परियोजनाएं उस चरण तक नहीं पहुंच पाई हैं, जहां बिजली उत्पादन, पेयजल और जलाशय निर्माण का लाभ दिया जा सकता है।

परियोजनाओं के निष्पादन में प्रशासकीय विलंब, कोडल प्रावधानों और इस तरह के कार्यों के निष्पादन के लिए प्रासंगिक कार्य मैनुअल में निर्धारित नियमों के गैर-अनुपालन, खराब संविदा प्रबंधन एवं प्रभावी व ससमय निगरानी की कमी चिन्हित किए गए थे। पांच परियोजनाओं की लागत में वृद्धि उनके इस योजना में समावेशन के पूर्व ₹ 32,802 करोड़ थी। हालांकि, राष्ट्रीय परियोजनाओं के रूप में शामिल होने के बाद से, इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना और गोसीखुर्द परियोजना नामक दो परियोजनाओं ने अकेले ही पिछले वृद्धि के मुकाबले ₹ 49,840 करोड़ की लागत वृद्धि दर्ज की है। शेष तीन परियोजनाएं पहले ही अपना स्वीकृत समापन समय पार कर चुकी हैं और उनमें से कोई भी समाप्ति की ओर नहीं है।

परियोजना के विभिन्न घटकों की भौतिक प्रगति के संदर्भ में 2,341 प्रतिशत की कुल लागत वृद्धि सहित कार्यान्वयन के अंतर्गत पांच परियोजनाओं में आठ से 99 प्रतिशत तक की कमी ने परियोजनाओं की आर्थिक व्यवहार्यता को संकट में डाल दिया था। सुस्त कार्यान्वयन एवं लागत में वृद्धि के लिए प्रबंधन की विफलताओं तथा सर्वेक्षण और जांच, जो विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने, परियोजना स्थलों के लिए सांविधिक मंजूरी सुनिश्चित करने

और भूमि अधिग्रहण में प्रशासनिक विलंब के लिए आवश्यक घटक है, से संबंधित कोडल प्रावधानों का गैर-अनुपालन के संदर्भ में कमियों को उत्तरदायी ठहराया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 903.67 करोड़ की अतिरिक्त लागत हुई। इसमें निष्फल पुनर्वास और स्थानांतरण उपायों द्वारा वृद्धि हुई जिससे परियोजनाओं की प्रगति में और बाधा आई। इसका परिणाम समझौतों में संशोधन के कारण ₹ 1,331.91 करोड़ और मुआवजे के विलंबित भुगतान से उत्पन्न ब्याज के भुगतान के कारण ₹ 82.35 करोड़ का अतिरिक्त लागत के रूप में हुआ।

प्रस्तावों को संसाधित करने में अनुचित देरी, सांविधिक मंजूरी प्राप्त करने में देरी, कोडल प्रावधानों और नियमों का गैर-अनुपालन और खराब संविदा प्रबंधन तथा प्रवर्तन ने भी लागत में वृद्धियों और निष्पादन की देरी में योगदान दिया। संविदा शर्तों के अनुरूप अनुपालन सुनिश्चित करने तथा प्रवर्तन करने में परियोजना प्राधिकारियों की विफलता के कारण व्यतिक्रमित संवेदकों से ₹ 32.16 करोड़ की गैर-वसूली के साथ-साथ लागत में ₹ 224.54 करोड़ की वृद्धि हुई। विभागीय प्राधिकारियों ने तात्कालिक आधार पर या कामकाज में तेजी लाने के लिए समझौते की शर्तों के अतिरिक्त ठेकेदारों को ₹ 72.13 करोड़ की रकम जारी की। इसके अलावा, कोडल प्रावधानों और निविदा/समझौते की शर्तों में विचलन ने, ठेकेदारों के चयन, कार्यों को सौंपने और उनके निष्पादन की प्रक्रिया की पारदर्शिता और निष्पक्षता में कोई आश्वासन प्रदान नहीं किया।

कार्यान्वयन के तहत पांच परियोजनाओं में से किसी में भी कमांड एरिया विकास कार्यों के लिए कोई प्रस्ताव मंजूरी (मार्च 2017) हेतु केंद्रीय जल आयोग को नहीं भेजा गया है। वितरिकाओं के माध्यम से अंतिम मील कनेक्टिविटी प्रदान कर रहे कमांड एरिया विकास कार्यों के समान स्तर कार्यान्वयन की अनुपस्थिति में सिंचाई क्षमता का उपयोग नहीं किया जाएगा, भले ही परियोजनाएं पूरी हो जाएं।

अंततः, सृजित ढांचे में पड़ी दरारों एवं क्षति से निपटने के लिए पर्याप्त व प्रभावी निगरानी तथा समय पर कार्रवाई के अभाव में दोनों ने कार्यों की धीमी प्रगति के साथ-साथ पहले से निर्मित परिसंपत्तियों के अपर्याप्त अनुरक्षण में योगदान दिया।

प्रस्तावना

भारत सरकार ने पाया कि कई प्रमुख जल संसाधन विकास/सिंचाई परियोजनाएं थी जो दुःसाध्य भू-भाग, निधियों की अनुपलब्धता और अंतरराज्यीय विवादों सहित विभिन्न कारणों के कारण सुस्त थी। इन परियोजनाओं को केन्द्र सरकार से पर्याप्त वित्तीय और तकनीकी सहायता प्राप्त नहीं हुई थी जैसा कि उन्हें राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य से कोई महत्व नहीं दिया गया था जिससे इसने सामरिक राष्ट्रीय हितों पर प्रतिकूल प्रभाव डाला। इस पर विचार करते हुए, तत्कालीन जल संसाधन मंत्रालय ने एक 'राष्ट्रीय परियोजना' की अवधारणा को प्रस्तावित किया जिसे केंद्र सरकार द्वारा तकनीकी और वित्तीय सहायता के संदर्भ में अपने प्रारंभिक कार्यान्वयन और पूर्णता को सुनिश्चित करने के लिए उच्च प्राथमिकता दी गई।

तदनुसार, केंद्रीय मंत्रीमंडल ने अच्छी तरह से परिभाषित डेलिवरेबल के साथ सिंचाई परियोजनाओं के एक चुनिंदा समूह की तेजी के लिए फरवरी 2008 में राष्ट्रीय परियोजनाओं की एक योजना को मंजूरी दी। सरकार द्वारा उल्लिखित विभिन्न परियोजनाओं के लिए औचित्य निम्नानुसार है:

अंतरराष्ट्रीय जटिलता एवं कार्यनीतिक महत्व के परियोजनाओं वाले अंतरराष्ट्रीय संधि द्वारा शासित परियोजनाएं

पश्चिम बंगाल में तिस्ता परियोजना
शाहपुर कांडी एवं पंजाब में द्वितीय रावी परियोजनाएं जम्मू एवं कश्मीर में बर्सर एवं उझ परियोजनाएं

हिमाचल प्रदेश में गायस्पा परियोजना

पर्यावरण, पेयजल और राष्ट्रमंडल खेलों के विचार से महत्वपूर्ण यमुना बेसिन की परियोजनाएं

उत्तराखंड में लखवार एवं किशाउ परियोजना हिमाचल प्रदेश में रेणुका परियोजना

उत्तर- पूर्वी राज्यों में अंतरराष्ट्रीय नदियों पर परियोजनाएं

अरुणाचल प्रदेश में नोआ दिहिंग एवं ऊपरी सियांग परियोजनाएं

असम में कुल्सी परियोजना

बड़ी सिंचाई क्षमता और पीने के पानी के घटक वाले प्रमुख परियोजनाएं

महाराष्ट्र में गोसीखुर्द परियोजना

नदी अंतः संबंध परियोजना

मध्यप्रदेश में केन बेतवा परियोजना

राष्ट्रीय परियोजनाओं के रूप में बाद में जोड़ी गई परियोजनाएं

उत्तर प्रदेश में सरयू परियोजना (अगस्त 2012)

आंध्रप्रदेश में इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना* (मार्च 2014)

* वर्ष 2014 से इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना के स्थान पर पोलावरम सिंचाई परियोजना नाम इस्तेमाल हो रहा है।

यह योजना ग्यारहवीं (XI) योजना अवधि (2007-12) के दौरान कार्यान्वित की जानी थी। इसके बाद सितंबर 2013 में, कैबिनेट ने बारहवीं (XII) योजना (2012-17) में योजना जारी रखने की मंजूरी दे दी।

इस योजना की शुरुआत में 14 जल संसाधन विकास और सिंचाई परियोजनाएं शामिल थीं। सरयू परियोजना और इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना क्रमशः 2012 और 2014 में इस योजना में शामिल की गई थी। सितंबर 2012 से, दो लाख हेक्टेयर या उससे अधिक की खोई सिंचाई क्षमता के उद्धार की परिकल्पना का विस्तार, नवीनीकरण और आधुनिकीकरण (ई.आर.एम.) परियोजनाएं कुछ शर्तों¹ के विषयाधीन राष्ट्रीय परियोजना के रूप में शामिल करने के योग्य हो गईं। 2015-16 में, जल संसाधन, नदी विकास और गंगा संरक्षण मंत्रालय (एम.ओ.डब्ल्यू.आर., आर.डी.&जी.आर.) द्वारा शुरू की गई प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना में राष्ट्रीय परियोजनाओं को शामिल किया गया था।

16 राष्ट्रीय परियोजनाओं में से केवल पांच परियोजनाएं कार्यान्वयन के अंतर्गत थीं जबकि शेष 11 मूल्यांकन या अनुमोदन के विभिन्न चरणों में थे जैसा कि नीचे तालिका 1 में दिया गया है:

तालिका 1: 16 राष्ट्रीय परियोजनाओं का विवरण

क्र. सं.	परियोजना का नाम	सिंचाई क्षमता (लाख हेक्ट.)	प्रस्तावित ऊर्जा (एम.डब्ल्यू.)	जलाशय का निर्माण (एम.ए.एफ.)	पेय जल (एम.सी.एम.)	परियोजना की वर्तमान स्थिति
1.	गोसीखुर्द परियोजना	2.51	3	0.93	8.83485	निष्पादन के तहत
2.	तिस्ता परियोजना	5.27	67.50	-	-	निष्पादन के तहत
3.	सरयू परियोजना	14.04	-	-	-	निष्पादन के तहत
4.	इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना	2.91	960	4.47	663.75	निष्पादन के तहत
5.	शाहपुर कांडी परियोजना	0.37	206	0.012	-	निष्पादन के तहत
6.	लखवार परियोजना	0.34	300	0.267	39.42	फरवरी 2016 में निवेश अनापत्ति की मंजूरी दी

¹ सी.डब्ल्यू.सी. के प्रत्युत्तर के अनुसार, कमांड क्षेत्र विकास एवं जल प्रबंधन (सी.ए.डी. एवं डब्ल्यू.एम.) कार्यों को ई.आर.एम. परियोजना के संपूर्ण कमांड क्षेत्र में सुनिश्चित किया जाएगा; ई.आर.एम. कार्यों के साथ-साथ ही किया जाएगा; ई.आर.एम. कार्य के बाद जल उपयोगकर्ता संघ (डब्ल्यू.यू.ए.) द्वारा कमांड क्षेत्र प्रणाली का प्रबंधन; और परियोजना को व्यवहार में जल उपयोग दक्षता के पैमाने को हासिल करना चाहिए।

क्र. सं.	परियोजना का नाम	सिंचाई क्षमता (लाख हेक्ट.)	प्रस्तावित ऊर्जा (एम.डब्ल्यू.)	जलाशय का निर्माण (एम.ए.एफ.)	पेय जल (एम.सी.एम.)	परियोजना की वर्तमान स्थिति
						गई। यद्यपि अंतर्राज्यीय समझौते को अंतिम रूप नहीं दिया गया है और केंद्रीय सहायता जारी नहीं की गई है।
7.	रेणुका डैम परियोजना	-	40	0.404	0.000023	लंबित वन अनापत्ति के कारण निवेश अनापत्ति की मंजूरी अभी भी दी जानी है।
8.	किशु परियोजना	0.97	660	1.48	17.47	सी.डब्ल्यू.सी. में परियोजना का डी.पी.आर. मूल्यांकन के अधीन है।
9.	उझ परियोजना	0.32	212	0.82	0.0000057	राज्य सरकार से संशोधित डी.पी.आर. प्रतिक्षित है।
10.	केन बेतवा परियोजना	6.35	78	2.18	11.75	जून 2017 में निवेश अनापत्ति की मंजूरी वन अनापत्ति का विषय है।
11.	कुल्सी डैम परियोजना	0.21	55	0.28	-	सी.डब्ल्यू.सी. में परियोजना मूल्यांकन के अंतर्गत है।
12.	नोआह डिहिग परियोजना	0.04	71	0.26	-	सी.डब्ल्यू.सी. में परियोजना मूल्यांकन के अंतर्गत है।
13.	बर्सर एचई परियोजना	1.74	800	0.50	0.0015	सी.डब्ल्यू.सी. में परियोजना मूल्यांकन के अंतर्गत है।
14.	गायस्पा एचई परियोजना	0.50	300	0.74	-	राज्य सरकार द्वारा डी.पी.आर. तैयारी के अंतर्गत है।
15.	द्वितीय रावी परियोजना	-	-	0.58	-	परियोजना पूर्व-व्यवहार्यता चरण में है।
16.	अपर सियांग परियोजना	-	9,750	1.44	-	राज्य सरकार द्वारा डी.पी.आर. तैयारी के अंतर्गत है।
कुल		35.57	13,502.50	14.363	741.23	

31 मार्च 2017 तक, 35.57 लाख हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता (आई.पी.) के समग्र उद्देश्य के निर्माण के साथ इन 16 राष्ट्रीय परियोजनाओं के पास ₹ 1,42,681.78 करोड़ की अनुमानित लागत था। इसके अलावा, 13,503 एम.डब्ल्यू. की बिजली उत्पादन, 14.363 एम.ए.एफ.² की अतिरिक्त जलाशय क्षमता का निर्माण और 741.23 एम.सी.एम.³ की पेय जल सुविधा की परिकल्पना की गई।

कार्यान्वयन के तहत पांच राष्ट्रीय परियोजनाओं के मामले में, उनके अनुमानित लागत (₹ 86,172.23 करोड़⁴) का 15.43 प्रतिशत का गठन करने वाले ₹ 13,299.12 करोड़ का व्यय मार्च 2017 तक किया गया था।

राष्ट्रीय परियोजना के प्राथमिक उद्देश्यों में से एक आच्छादित क्षेत्रों में आई.पी. निर्माण और जल उपलब्धता के द्वारा कृषि उत्पादकता को बढ़ाना है। यह उद्देश्य सतत विकास लक्ष्य-6 के अनुरूप है जो जल के टिकाऊ प्रबंधन के साथ है।

राष्ट्रीय परियोजनाओं में शामिल एजेंसियों का विवरण **परिशिष्ट-1** में दिया गया है।

राष्ट्रीय परियोजनाओं के लिए वित्तपोषण पद्धति

राष्ट्रीय परियोजनाएं परियोजना के सिंचाई और पेयजल घटकों के शेष परियोजना लागत⁵ के 90 प्रतिशत अनुदान के लिए पात्र थी। सितंबर 2013 से, गैर-विशेष श्रेणी राज्यों और विशेष श्रेणी राज्यों (आठ उत्तर-पूर्व राज्यों और तीन हिमालयी राज्यों: हिमाचल प्रदेश, जम्मू-कश्मीर और उत्तराखंड) की परियोजनाओं के लिए शेष लागत का क्रमशः 75 प्रतिशत और 90 प्रतिशत के रूप में केंद्रीय अनुदान प्रदान की जाती है। हालांकि, इंदिरा सागर पोलावरम (आंध्र प्रदेश) के मामले में, 100 प्रतिशत की केंद्रीय अनुदान का प्रावधान किया गया है।

प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना (पी.एम.के.एस.वाई.) के अंतर्गत, विशेष श्रेणी राज्यों की परियोजनाओं के संबंध में जो केंद्रीय अनुदान के रूप में लागत का 90 प्रतिशत प्राप्त करते रहेंगे के मामले को छोड़कर राष्ट्रीय परियोजनाओं के लिए वर्ष 2016-17 से केंद्रीय शेयर का अनुपात घटाकर 60 प्रतिशत कर दिया गया है। निष्पादन के तहत पांच परियोजनाओं में मार्च 2017 तक जारी किए गए निधि एवं किए गए व्यय की स्थिति नीचे तालिका 2 में दर्शायी गई है।

² मिलियन एकड़ फीट

³ मिलियन क्यूबिक फीट

⁴ गोसीखुर्द परियोजना एवं इंदिरा सागर परियोजना के लिए नवीनतम लागत प्राकलन सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा अभी भी स्वीकृति की जानी है।

⁵ शेष परियोजना लागत के आशय राष्ट्रीय परियोजना स्कीम के अंतर्गत समावेशन के समय परियोजना में शेष कार्य की लागत है।

तालिका 2: 2008-17 के दौरान पांच परियोजनाओं पर जारी की गई निधि एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	परियोजना	राज्य	लागत	जारी की गई सीएफए (5)	जारी की गई राज्य शेयर (6)	कुल उपलब्धता (5)+(6)	कुल व्यय (7)
(1)	(2)	(3)	(4)				
1.	इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना	आंध्र प्रदेश	55,132.92	3,349.70	-	3,349.70	4,007.99
2.	गोसीखुर्द सिंचाई परियोजना	महाराष्ट्र	18,494.57	2,987.94	3,579.51	6,567.45	5,870.73
3.	शाहपुर कांडी डैम परियोजना	पंजाब	2,285.81	26.04	-	26.04	26.04
4.	सरयू नहर परियोजना	उत्तर प्रदेश	7,270.32	1,402.10	1,706.54	3,108.64	3,108.64
5.	तिस्ता बैरेज परियोजना	पश्चिम बंगाल	2,988.61	200.13	85.59	285.72	285.72
कुल			86,172.23	7,965.91	5,371.64	13,337.55	13,299.12

स्रोत: केंद्रीय जल आयोग और राज्य सरकारों से डाटा

लेखापरीक्षा उद्देश्य

परियोजनाओं के राष्ट्रीय महत्व, कृषि उत्पादन और अन्य संबद्ध लाभों में सुधार करने के लिए वित्तीय संसाधनों के विशाल आवंटन और सरकार के बल पर विचार करते हुए हमलोगों ने उनके कार्यान्वयन की स्थिति का पता लगाने और विलंब के कारणों तथा निर्माण और सिंचाई क्षमता, बिजली उत्पादन व पेय जल के वृद्धि के संदर्भ में अपेक्षित लाभों को प्राप्त करने के लिए राष्ट्रीय परियोजनाओं की निष्पादन लेखापरीक्षा की। लेखापरीक्षा उद्देश्यों की जांच की गई थी कि क्या:

1. मंत्रालय द्वारा अनुमोदित दिशानिर्देशों के अनुसार राष्ट्रीय परियोजनाओं की योजना बनाई गई थी;
2. केंद्र और साथ ही राज्यों से परियोजना के लिए धन की उपलब्धता पर्याप्त और समय पर थी;
3. राष्ट्रीय परियोजनाओं को एक आर्थिक और कुशल तरीके से और निष्पक्ष लाभ की उपलब्धि की सीमा में निष्पादित किया गया था; और
4. निगरानी तंत्र पर्याप्त और प्रभावी था।

लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा मापदंड निम्नलिखित से प्राप्त हुए थे:

- i. राष्ट्रीय परियोजनाओं के लिए दिशानिर्देश;
- ii. राज्य सिंचाई मैनुअल;
- iii. राज्य लोक निर्माण विभाग मैनुअल;
- iv. वन संरक्षण अधिनियम, 1980;
- v. भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 और उसके बाद का आदेश;
- vi. कार्य के संबंध में सरकार के संकल्प एवं निर्देश/आदेश; और
- vii. सी.वी.सी. दिशानिर्देश/सामान्य वित्तीय नियमावली

लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा में अप्रैल 2008 से मार्च 2017 तक की अवधि शामिल थी। लेखापरीक्षा के उद्देश्य के लिए, हमने एम.ओ.डब्ल्यू.आर., आर.डी.&जी.आर. एवं केंद्रीय जल आयोग (सी.डब्ल्यू.सी.) के साथ-साथ महाराष्ट्र, पंजाब, पश्चिम बंगाल, उत्तर प्रदेश और आंध्र प्रदेश राज्यों के अभिलेखों और दस्तावेजों की जांच की। अपने निष्कर्षों पर पहुँचने के लिए हमने चयनित स्थलों पर संयुक्त जाँच भी किया।

मंत्रालय के साथ हमारी एंट्री मीटिंग 12 अप्रैल 2017 को हुई जिसमें हमने लेखापरीक्षा के उद्देश्य, क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली के बारे में बताया। लेखापरीक्षा टिप्पणियां मंत्रालय को 22 नवम्बर 2017 को जारी की गईं और 11 जनवरी 2018 को उसकी टिप्पणी प्राप्त हुई। मंत्रालय के साथ हमारा एक्जिट कांफ्रेंस 15 फरवरी 2018 को हुआ।

हमने इस रिपोर्ट को दो व्यापक भागों में तैयार किया है: **भाग 1**, 'उद्देश्यों की प्राप्ति' जिसमें इन परियोजनाओं की वर्तमान स्थिति को शामिल किया गया है और **भाग 2**, 'परियोजनाओं का कार्यान्वयन' जिसमें कार्यान्वयन की प्रगति और विलंब एवं चूक के कारणों का विश्लेषण किया गया है।

भाग 1

उद्देश्यों की प्राप्ति

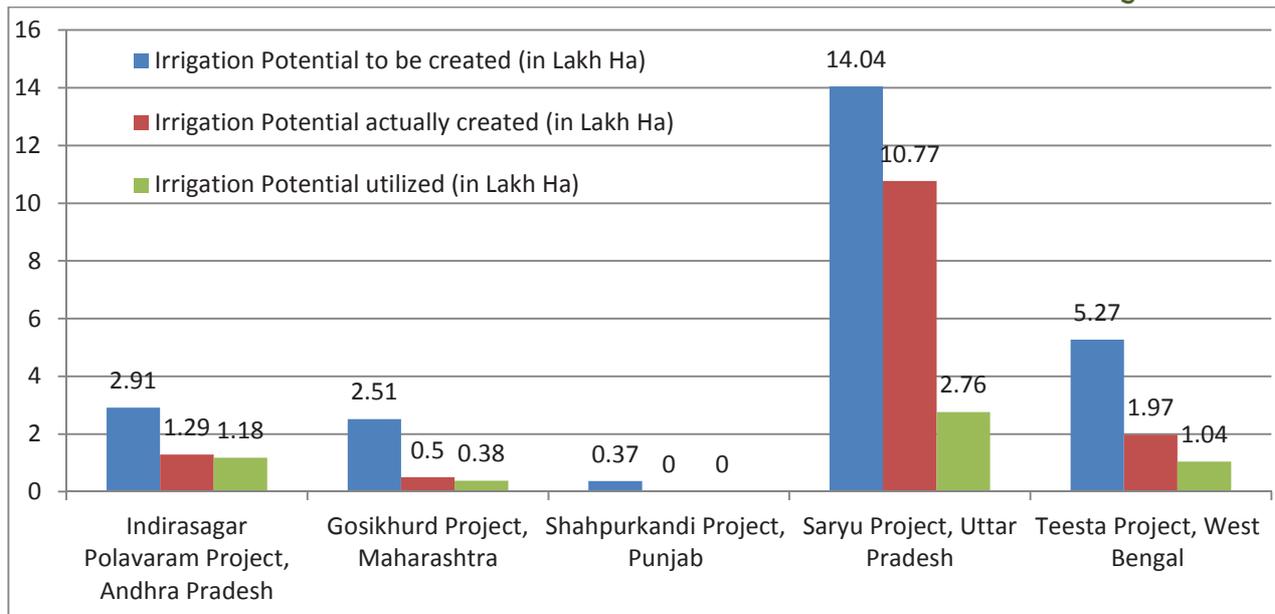
उद्देश्यों की प्राप्ति

1.1 सिंचाई क्षमता का निर्माण और उपयोग

16 राष्ट्रीय परियोजनाओं से सिंचाई क्षमता के निर्माण का लक्ष्य	35.58 लाख हेक्ट.
कार्यान्वयन के अंतर्गत पांच राष्ट्रीय परियोजनाओं से सिंचाई क्षमता के निर्माण का लक्ष्य	25.10 लाख हेक्ट.
पांच राष्ट्रीय परियोजनाओं से निर्मित कुल सिंचाई क्षमता	14.53 लाख हेक्ट.
पांच राष्ट्रीय परियोजनाओं से कुल सिंचाई क्षमता का उपयोग	5.36 लाख हेक्ट.

मार्च 2017, के अनुसार, 25.10 लाख हेक्टेयर के अनुमानित सिंचाई क्षमता (आई.पी.) के साथ 16 राष्ट्रीय परियोजनाओं में से केवल पांच परियोजनाएं कार्यान्वयन में थीं। 10.48 लाख हेक्टेयर के अनुमानित आई.पी. के शेष 11 परियोजनाओं को अभी शुरू किया जाना बाकी है। कार्यान्वयन के अंतर्गत पांच परियोजनाओं में केवल 5.36 लाख हेक्टेयर (37 प्रतिशत) का उपयोग किया जा रहा है जबकि 14.53 लाख हेक्टेयर आई.पी. का निर्माण किया गया है। चालू पांच परियोजनाओं में सिंचाई क्षमता के निर्माण और उपयोग की स्थिति को नीचे चार्ट 1 में दर्शाया गया है:-

चार्ट 1: पांच परियोजनाओं के लिए सिंचाई क्षमता की स्थिति (परिकल्पित, निर्मित, प्रयुक्त)



इस प्रकार, सरयू परियोजना अकेले कुल सिंचाई क्षमता का 74 प्रतिशत हिस्सा पैदा करता है और यह कार्यान्वयन के तहत शेष चार परियोजनाओं में नगण्य है। इस प्रकार, आंध्र प्रदेश में इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना को छोड़कर कोई भी परियोजना अनुमानित आई.पी. के 20 प्रतिशत से अधिक का उपयोग करने में सक्षम नहीं है। खेतों में पानी की आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए अंतिम वितरणों के निर्माण के लिए कमांड एरिया विकास कार्य के समान स्तर पर कार्यान्वयन की अनुपस्थिति और परियोजनाओं के संरचनाओं और कनेक्टिविटी में अंतराल के कारण निर्मित क्षमता का उपयोग कम था।

मंजूरी के विभिन्न चरणों में मौजूद 11 परियोजनाओं की स्थिति नीचे तालिका 3 में दी गई है-

तालिका 3: मंजूरी के विभिन्न चरणों में 11 परियोजनाओं का विवरण (मार्च 2017)

क्र. सं.	परियोजना का नाम	संबंधित राज्य (नदी)	सिंचाई क्षमता (लाख हेक्टेयर)	परियोजना की अनुमानित लागत (₹ करोड़ में)	परियोजना की वर्तमान स्थिति
1.	लखवार परियोजना	उत्तराखण्ड, हिमाचल प्रदेश (यमुना)	0.34	3,966.51	निवेश मंजूरी फरवरी 2016 में दी गई। सी.ए. को अभी जारी किया जाना बाकी है क्योंकि अंतर-राज्य समझौते को अंतिम रूप नहीं दिया गया है।
2.	केन-बेतवा परियोजना	मध्यप्रदेश, उत्तर प्रदेश (केन बेतवा, यमुना)	6.35	18,057.08	जून 2017 में वन मंजूरी के अधीन निवेश मंजूरी प्रदान की गई।
3.	रेणुका बाँध परियोजना	एचपी (गिरी और यमुना)	-	4,596.76	लंबित वन मंजूरी के कारण निवेश मंजूरी को अभी दिया जाना बाकी है।
4.	कुल्सी बाँध परियोजना	असम (कुल्सी)	0.21	1,139.27	जून 2014 से सी.डब्ल्यू.सी. में परियोजना के डी.पी.आर. का मूल्यांकन किया जा रहा है।
5.	नोआ दिहिंग परियोजना	अरुणाचल प्रदेश (नोआ-दिहिंग)	0.04	1,086.06	अक्टूबर 2014 से सी.डब्ल्यू.सी. में परियोजना के डी.पी.आर. का मूल्यांकन किया जा रहा है।
6.	बर्सर एचर्ड परियोजना	जम्मू कश्मीर (चेनाब और सिंधु)	1.74	16,839.90	जनवरी 2017 से सी.डब्ल्यू.सी. में परियोजना के डी.पी.आर. का मूल्यांकन किया जा रहा है।

क्र. सं.	परियोजना का नाम	संबंधित राज्य (नदी)	सिंचाई क्षमता (लाख हेक्टेयर)	परियोजना की अनुमानित लागत (₹ करोड़ में)	परियोजना की वर्तमान स्थिति
7.	किशु परियोजना	उत्तराखण्ड (टोंस और यमुना)	0.97	7,193.24	अक्टूबर 2010 से सी.डब्ल्यू.सी. में परियोजना के डी.पी.आर. का मूल्यांकन किया जा रहा है क्योंकि किशाऊ निगम ने 2010-11 के दौरान सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा उठाए गए प्रश्नों पर प्रतिक्रिया नहीं दी है।
8.	उझ परियोजना	जम्मू कश्मीर (उझ और रावी)	0.32	3,630.73	डी.पी.आर. को प्रारंभ में 2013 में सी.डब्ल्यू.सी. को भेजा गया था, हालांकि कमियों की वजह से इसे राज्य को वापस भेजा गया था। राज्य सरकार से संशोधित डी.पी.आर. अभी भी प्रतीक्षित है।
9.	गायस्पा एचई परियोजना	हिमाचल प्रदेश (भागा, चिनाब)	0.50	एन.ए.	राज्य सरकार द्वारा डी.पी.आर. तैयार किया जा रहा है।
10.	ऊपरी सियांग परियोजना	अरुणाचल प्रदेश (सियांग)	-	एन.ए.	राज्य सरकार द्वारा डी.पी.आर. तैयार किया जा रहा है।
11.	दूसरा रावी परियोजना	पंजाब (रवि व्यास लिंक)	-	एन.ए.	परियोजना पूर्व व्यवहारिकता चरण में है।

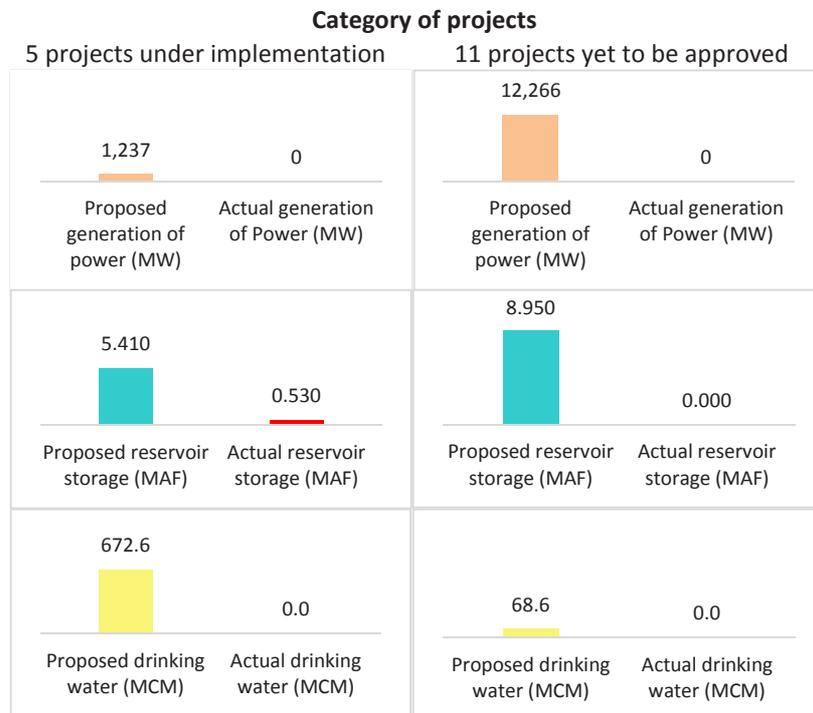
जैसा कि ऊपर से देखा जा सकता है, यद्यपि दो परियोजनाओं (लखवार और केन बेतवा) को निवेश मंजूरी दी जा चुकी है, फिर भी संबंधित राज्यों के बीच लाभ साझाकरण और वित्तीय बोझ को परिभाषित करने वाले एक समझौता की कमी के कारण परियोजनाओं के लिए वित्त पोषण की मंजूरी दी जानी बाकी है। एक परियोजना (रेणुका) में, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी.पी.आर.) को अंतिम रूप दे दिया गया है लेकिन वन मंजूरी की कमी के कारण निवेश मंजूरी लंबित है। तीन परियोजनाओं (कुल्सी, नोआ दिहिंग, और बर्सर) में, डी.पी.आर. सी.डब्ल्यू.सी. के साथ तीन वर्ष के लिए मार्च 2017 तक जाँच के दायरे में है। शेष पांच परियोजनाएं (किशु, उझ, गायस्पा, ऊपरी सियांग और दूसरा रावी) सी.डब्ल्यू.सी. को प्रस्तुत करने के लिए राज्यों

के पास लंबित है। इस प्रकार 10.47 लाख हेक्टेयर सिंचाई क्षमता वाले सभी 11 परियोजनाओं को अभी शुरू किया जाना बाकी है।

1.2 बिजली, पेयजल तथा जलाशय के लाभों की प्राप्ति

आई.पी. के निर्माण के अतिरिक्त, यह परिकल्पना की गई थी कि राष्ट्रीय परियोजनाओं के परिणामस्वरूप 14.363 एम.ए.एफ.⁶ की जलाशय क्षमता एवं 741.23 एम.सी.एम.⁷ तक पेयजल का संवर्धन तथा 13.503 एम.डब्ल्यू.⁸ तक बिजली उत्पादन में वृद्धि होगी। चार्ट 2 सभी 16 परियोजनाओं के संबंध में लक्ष्य और उपलब्धियों के विवरण को इंगित करता है।

चार्ट 2: 16 परियोजनाओं में लक्ष्य और उपलब्धियों का विवरण



जैसा कि देखा जा सकता है, गोसीखुर्द परियोजना में 0.53 एम.ए.एफ. जलाशय क्षमता के सृजन के अलावा इन 16 परियोजनाओं द्वारा मार्च 2017 तक किसी भी परिकल्पित लाभों का प्रतिपादन नहीं किया गया।

⁶ मिलियन एकड़ फीट

⁷ मिलियन क्यूबिक मीटर

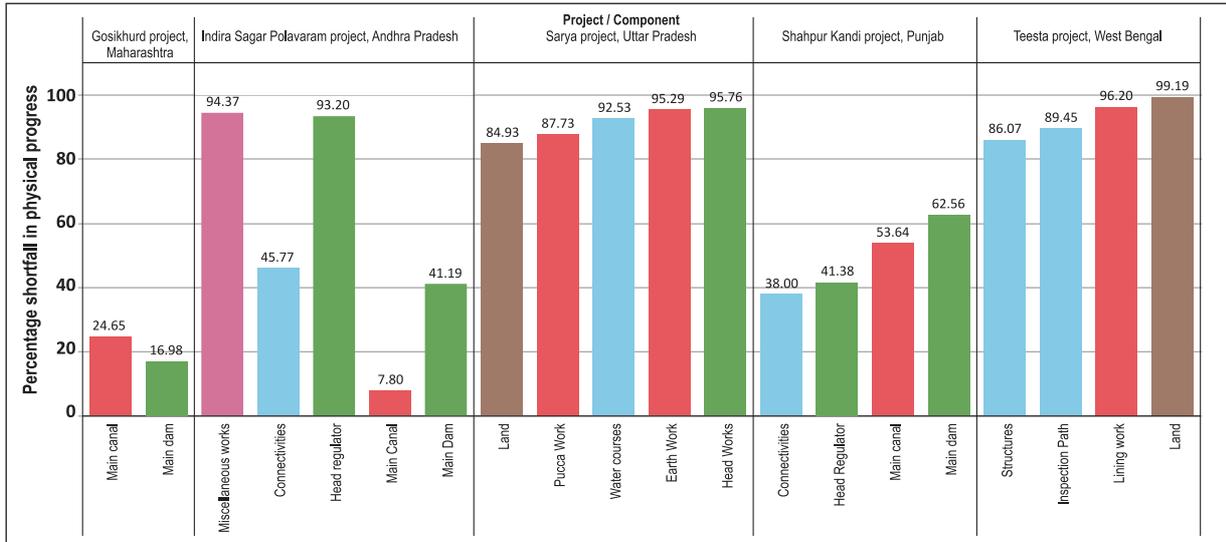
⁸ मेगावाट

1.3 कार्यान्वयन के अंतर्गत पांच परियोजनाओं की भौतिक प्रगति

<u>परियोजना</u>	<u>समापन के लिए समयसीमा</u>
शाहपुर कांडी परियोजना (पंजाब)	मार्च 2015 (विलंबित)
तिस्ता परियोजना (पश्चिम बंगाल)	मार्च 2015 (विलंबित)
इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना (आंध्र प्रदेश)	जून 2019
गोसीखुर्द परियोजना (महाराष्ट्र)	दिसम्बर 2019
सरयू परियोजना (उत्तर प्रदेश)	मार्च 2016 (विलंबित)

कार्यान्वयन के अंतर्गत पांच परियोजनाओं की अवस्था की संपूर्ण स्थिति निम्न के अनुसार है। नीचे दिया गया चार्ट 3, इन पांच परियोजनाओं के विभिन्न परियोजना घटकों जैसे बाँध, हेड रेगुलेटर, नहरें, कनेक्टिविटी एवं संरचनाओं के भौतिक प्रगति में प्रतिशत कमी को दर्शाता है।

चार्ट 3 : विभिन्न परियोजना घटकों में भौतिक प्रगति में कमी का विवरण



कार्यान्वयन के तहत पांच परियोजनाओं के विभिन्न घटकों में भौतिक प्रगति की कमी आठ से 99 प्रतिशत तक थी। इन परियोजनाओं की समापन की समय-सीमा के साथ घटकों की भौतिक प्रगति की तुलना करने पर हमने निम्नलिखित पाया:

- गोसीखुर्द परियोजना (महाराष्ट्र) में, मुख्य बाँध में 17 प्रतिशत तथा मुख्य नहर में 25 प्रतिशत की कमी थी।
- इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना (आंध्र प्रदेश) में, पांच घटकों की कमियों में, हेड रेगुलेटर में 93 प्रतिशत की, कनेक्टिविटी में 46 प्रतिशत की, मुख्य बाँध में

- 41 प्रतिशत, विविध कार्यों में 94 प्रतिशत एवं मुख्य नहर में आठ प्रतिशत की कमियां शामिल हैं। मुख्य बाँध में 41.19 प्रतिशत की कमी एवं हेड रेगुलेटर में 93.20 प्रतिशत की कमी के साथ, यह प्रतीत होता है कि लक्ष्य की तारीख जून 2019 को प्राप्त करना मुश्किल हो सकता है। अब तक परियोजना के कुल लागत ₹ 55,133 करोड़ का केवल 7.3 प्रतिशत ₹ 4,008 करोड़ खर्च किया गया था।
- ग) सरयू परियोजना (उत्तर प्रदेश) में, भूमि, पक्का कार्यों, जलमार्गों, खुदाई एवं हेड कार्य में कमियां 85 प्रतिशत से 96 प्रतिशत के बीच थी। समापन का मूल लक्ष्य मार्च 2016 पहले ही बीत जाने के साथ ही, और अधिक विलम्ब एवं लागत वृद्धि का खतरा था क्योंकि इसकी लागत का 43 प्रतिशत खर्च हो चुका था हालांकि पांच घटक कार्यों का 85-96 प्रतिशत अभी भी पूरा किया जाना बाकी था।
- घ) शाहपुर कांडी परियोजना (पंजाब) में, मुख्य बाँध (62.56 प्रतिशत) के चार घटकों में 38 से 63 प्रतिशत के बीच, मुख्य नहर (53.64 प्रतिशत), हेड रेगुलेटर में 41.38 प्रतिशत एवं कनेक्टिविटी में 38 प्रतिशत तक कमियां थी। समापन के मूल लक्ष्य मार्च 2015 के बीत जाने के साथ, मुख्य बाँध में 63 प्रतिशत की कमी एवं मुख्य नहर में 54 प्रतिशत की कमी न केवल खराब कार्यान्वयन बल्कि और अधिक विलम्ब एवं लागत वृद्धि के खतरे को दर्शाता है। यह पाया गया कि मार्च 2017 तक परियोजना की कुल लागत ₹ 2,285.81 करोड़ के विपरीत केवल ₹ 26.04 करोड़ खर्च किया गया था।
- ड) तिस्ता परियोजना (पश्चिम बंगाल) में, चार घटकों भूमि, लाईनिंग कार्य, निरीक्षण पथ एवं संरचनाओं में कमी 86 से 99 प्रतिशत थी। परियोजना लागत के ₹ 2,988.61 करोड़ के विपरीत केवल 9.56 प्रतिशत जो कि ₹ 285.72 करोड़ है, खर्च किया गया है।

हमने गोसीखुर्द परियोजना (महाराष्ट्र), इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना (आंध्र प्रदेश) एवं शाहपुर कंडी परियोजना (पंजाब) के संबंध में बाँध कार्य एवं नहर कार्य के समापन के बीच अंतराल पाया, जो परियोजना के विभिन्न घटकों में समन्वयन की कमी को दर्शाता है। कनेक्टिविटी में कमियों का कारण मुख्यतः अपर्याप्त भूमि अधिग्रहण, अप्रभावी राहत और पुर्नवास (आर.&आर.) उपायों एवं निगरानी की कमी जैसा कि रिपोर्ट के भाग दो में विस्तार से चर्चा की गई है।

परियोजना द्वारा निर्मित सिंचाई क्षमता के उपयोग हेतु, वितरणों एवं कनेक्टिविटी के अंतिम मील के कमांड क्षेत्र विकास (सी.ए.डी.) कार्य का पूर्ण किया जाना

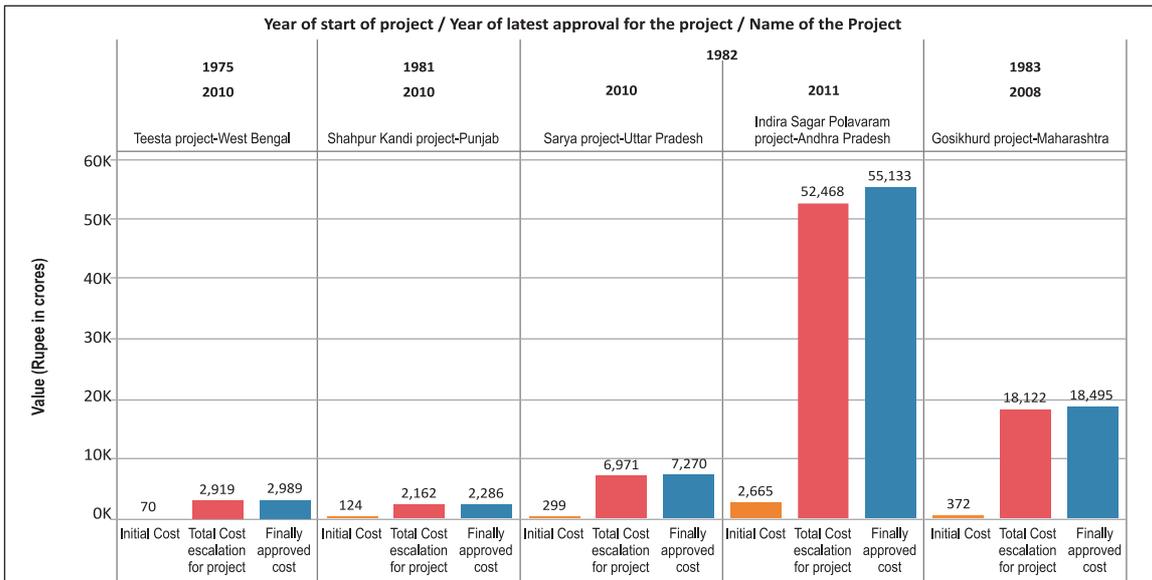
आवश्यक है। राष्ट्रीय परियोजना दिशानिर्देश (2008) के अनुसार, सी.ए.डी. कार्यक्रम को परियोजना कार्यान्वयन के साथ समान स्तर पर कार्यान्वित करने की आवश्यकता है। सी.ए.डी. कार्यों के लिए उत्तरदायी परियोजना प्राधिकारियों को सी.ए.डी. कार्यों के वित्त पोषण के लिए एम.ओ.डब्ल्यू.आर., आर.डी.&जी.आर. के विभिन्न योजना के अंतर्गत अलग से प्रस्ताव करना होगा। हमने पाया कि मार्च 2017 तक गोसीखुर्द को छोड़कर कार्यान्वयन के अंतर्गत पांचों परियोजनाओं में से किसी में भी सी.ए.डी. कार्यों के लिए प्रस्ताव सी.डब्ल्यू.सी. को नहीं भेजा गया है। सी.ए.डी. कार्यों के समान स्तर पर कार्यान्वयन की अनुपस्थिति में, आई.पी. का उपयोग नहीं किया जाएगा, भले ही परियोजना पूरी हो जाए और वांछित आई.पी. निर्मित हो जाए।

1.4 सामयिकता एवं लागत वृद्धि

पांच परियोजनाओं की प्रारंभिक लागत	₹ 3,530 करोड़
पांच परियोजनाओं की वर्तमान लागत	₹ 86,172.23 करोड़
लागत में वृद्धि	2,341 प्रतिशत

नीचे दिया गया चार्ट 4 शुरू होने का वर्ष, पांच परियोजनाओं के वर्तमान संशोधन, समरूप लागत अनुमान और परिणामी लागत वृद्धि को दर्शाता है।

चार्ट 4: पांच परियोजनाओं में लागत वृद्धि का विवरण



इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना और गोसीखुर्द परियोजना का अंतिम लागत सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा अभी भी स्वीकार किया जाना है।

आंकड़े पूर्ण कर दिए गए हैं, इसलिए कुल नहीं हो सकते।

सभी पांच परियोजनाओं के लिए ₹ 2,162 करोड़ से ₹ 52,468 करोड़ तक लागत में वृद्धियां हुई थी जो कुल लागत वृद्धि का 2,341 प्रतिशत दर्शाता है। पूरे वर्ष में लागत में वृद्धि हुई, जबकि अनुमानित लाभ यथावत रहे।

लाभों में आनुपातिक वृद्धि के बिना लागत में वृद्धि लाभ लागत अनुपात (बी.सी.आर.) द्वारा मापे गए। इन परियोजनाओं की आर्थिक व्यवहारिकता को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करता है। बी.सी.आर. को उन लाभों प्रदान करने की वार्षिक लागत⁹ से सिंचाई के कारण वार्षिक अतिरिक्त लाभ के अनुपात के रूप में परिभाषित किया जाता है। परियोजना की आर्थिक व्यवहारिकता निर्धारित करने के लिए बी.सी.आर. आवश्यक है और आमतौर पर इसे डी.पी.आर. में शामिल किया जाता है। मौजूदा दिशानिर्देशों के अनुसार, सूखाग्रस्त क्षेत्र के लिए न्यूनतम 1 बी.सी.आर. और अन्य क्षेत्र के लिए 1.5 को आर्थिक रूप से व्यावहारिक माना जाता है।

हम लोगों ने लागत में वृद्धि के संबंध में तीन परियोजनाओं के बी.सी.आर. में परिवर्तन का विश्लेषण किया और उसे तीनों परियोजनाओं के संबंध में नीचे तालिका 4 में दर्शाया गया है।

तालिका 4: लागत संशोधन सहित तीन परियोजनाओं के बी.सी.आर. का विवरण

परियोजना	संस्वीकृति वर्ष	लागत (₹ करोड़ में)	संस्वीकृत बी.सी.आर.
इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना	2009	10,151.04	1.73
	2011	16,010.45	1.70
	2017	55,132.92	अभी भी गणना की जानी है लेकिन लागत में वृद्धि के कारण बी.सी.आर. में और हास होगा।
तिस्ता परियोजना	1975	69.72	2.53
	2010	2,988.61	1.52
गोसीखुर्द परियोजना	1983	372.22	1.58
	1999	2,091.13	1.53
	2016	18,494.57	अभी भी गणना की जानी है लेकिन लागत में वृद्धि के कारण बी.सी.आर. में और हास होगा।

⁹ वार्षिक लागत में चालू लागतों जैसे प्रचालन, अनुरक्षण एवं बिजली सहित निर्धारित लागतों जैसे परियोजना का मूल्यहास तथा पूंजी पर ब्याज को शामिल किया जाता है। बी.सी.आर. की गणना के लिए प्रारूप को सिंचाई परियोजनाओं (2010) के लिए डी.पी.आर. तैयार करने हेतु दिशानिर्देशों द्वारा निर्धारित किया जाता है।

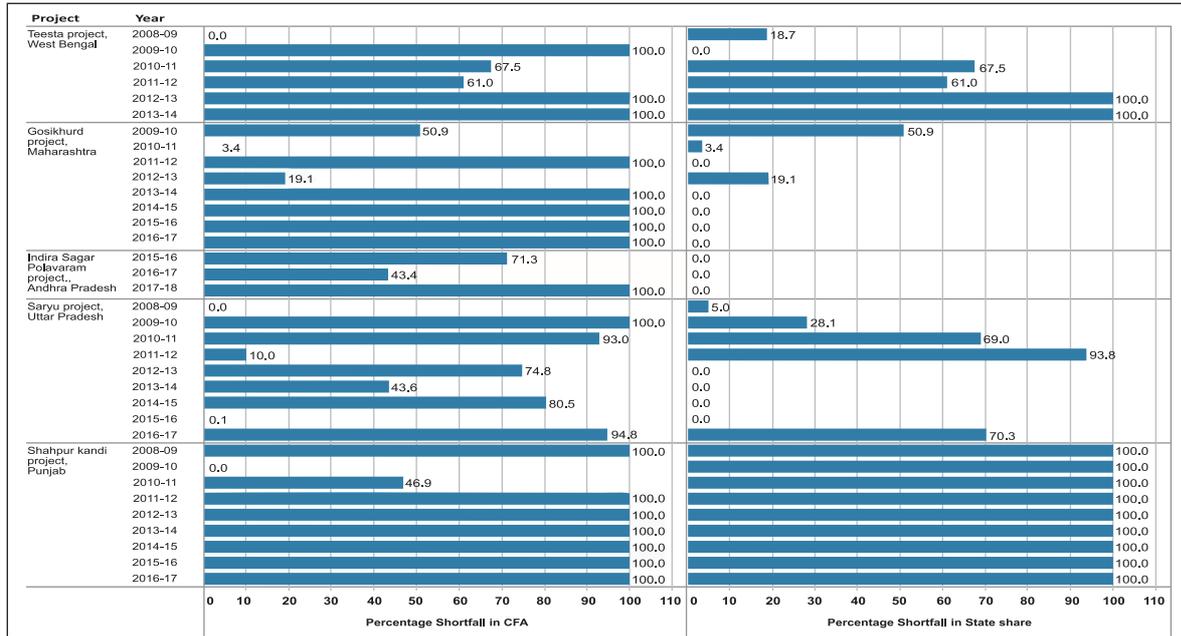
जैसा कि ऊपर देखा जा सकता है, तीन परियोजनाओं के संबंध में बी.सी.आर. एक समयावधि के बाद लागत में संशोधन के साथ कम हो गया है। गोसीखुर्द परियोजना और इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना के मामले में, सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा वर्तमान बी.सी.आर. की गणना अभी भी की जानी है लेकिन इसमें आगे कमी का स्पष्ट जोखिम है।

दो परियोजनाओं अर्थात् इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना और गोसीखुर्द परियोजना के लागत संशोधन के विश्लेषण से पता चला कि भूमि अधिग्रहण लागत, आर.&आर., विशेषकर भूमि अर्जन अधिनियम, 2013 के लागू होने के पश्चात लागत में वृद्धि और कार्यक्षेत्र में परिवर्तनों के कारण लागतों में वृद्धि हुई थी। इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना, आंध्र प्रदेश, को 2014 में ₹ 16,010 करोड़ (2010-11 मूल्य स्तर) की लागत सहित इस योजना में शामिल किया गया था। अब राज्य सरकार द्वारा ₹ 55,133 करोड़ (2013-14 मूल्य स्तर) का संशोधित अनुमान मंजूर कर लिया गया है और सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा अनुमोदन लंबित है। 244 प्रतिशत की यह लागत वृद्धि मुख्य रूप से आर.&आर. लागत में वृद्धि, भूमि अधिग्रहण और कार्यक्षेत्र में वृद्धि के कारण हुई है। इसी प्रकार महाराष्ट्र में गोसीखुर्द परियोजना को 2008 में राष्ट्रीय परियोजनाओं की योजना में ₹ 7,778 करोड़ (2005-06 मूल्य स्तर) पर शामिल किया गया था। अब ₹ 18,495 करोड़ (2012-13 का मूल्य स्तर) के लिए संशोधित अनुमान को राज्य सरकार ने मंजूरी दे दी है और सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा अनुमोदन लंबित है। 138 प्रतिशत की यह लागत वृद्धि भी मुख्य रूप से काम की लागत में वृद्धि और परियोजना के दायरे में बदलाव के कारण हुई है।

इस प्रकार, राष्ट्रीय परियोजना की योजना में शामिल करने के लिए पांच परियोजनाओं में लागत वृद्धि ₹ 32,802 करोड़ तक थी। हालांकि शामिल किए जाने के बाद, दो परियोजनाओं ने स्वयं ₹ 49,840 करोड़ के लागत में वृद्धि दर्ज की है। शेष तीन परियोजनाएं पहले से ही अपने स्वीकृत समापन समय को पार कर चुकी हैं और उनमें से कोई भी अभी तक पूरी नहीं हुई है तथा उन्हें भविष्य में लागत वृद्धि का जोखिम भी उठाना पड़ सकता है।

नीचे दिए गए चार्ट 5 से केंद्र (केंद्रीय सहायता) के साथ-साथ राज्यों (वचनबद्ध देयताएं) से पांच परियोजनाओं के लिए धन जारी करने में कमी की ओर संकेत मिलता है। एक वर्ष में निधि की प्रस्तावित रिलीज के विरुद्ध कमी का संकेत किया गया है। केवल उन वर्षों की ओर संकेत किया गया है जिनमें कमी पाई गई थी।

चार्ट 5: सीएफए और राज्य शेयर जारी करने में प्रतिशत कमी



वर्ष 2008-17 की अवधि के दौरान सभी पांच परियोजनाओं के 32 उदाहरणों में केंद्रीय सहायता में 100 प्रतिशत तक की कमी पायी गई थी। इसी तरह, वर्ष 2008-17 के दौरान चार परियोजनाओं के 22 मामलों में राज्य के शेयरों को जारी करने में 100 प्रतिशत तक की कमी देखी गई थी। केंद्रीय सहायता और राज्य का शेयर जारी करने में देरी, कार्य की भौतिक प्रगति, भूमि अधिग्रहण और आर.&आर. उपायों के कार्यान्वयन को प्रभावित करती है।

मंत्रालय ने कहा है (जनवरी 2018) कि लागत में वृद्धि अंतर-राज्य मामलों, भूमि अधिग्रहण और आर.&आर. के मुद्दों सहित विभिन्न कारकों पर निर्भर करती है, जो कार्यान्वयन प्राधिकारियों के नियंत्रण में नहीं हो सकते हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि जहां ऐसे कारक हो सकते हैं जो कार्यान्वयन प्राधिकारियों के नियंत्रण से परे थे, वहीं ज्यादातर विलंब भूमि की पहचान करने, राजस्व अधिकारियों द्वारा भूमि अधिग्रहण की प्रगति में देरी और आर.&आर. उपायों को अंतिम रूप देने में देरी का कारण हुए थे, जिसे सम्मिलित विभिन्न अधिकारियों और एजेंसियों के बीच बेहतर एवं प्रभावी समन्वय द्वारा कम किया जा सकता था।

लेखापरीक्षा परिणाम

इस प्रकार, राष्ट्रीय परियोजनाओं के कार्यान्वयन से परिकल्पित लाभ अभी भी प्राप्त किए जाने थे। जहाँ 11 परियोजनाएं शुरू हुई भी नहीं थीं, वहीं कार्यान्वयन के तहत पांच परियोजनाएं लागत और समय अतिक्रमण दोनों से प्रभावित थीं। सिंचाई क्षमता में केवल 14.53 लाख हेक्टेयर की वृद्धि हुई थी जो मार्च 2017 तक केवल 16 परियोजनाओं के परिकल्पित आई.पी. का 41 प्रतिशत था। इसके अलावा, उपयोग किया गया 5.36 लाख हेक्टेयर आई.पी. निर्मित आई.पी. का केवल लगभग 37 प्रतिशत और 16 परियोजनाओं के लिए कुल परिकल्पित आई.पी. का मात्र 15 फीसदी था। निर्मित तथा उपयोग में लाये गये अधिकतम आई.पी. अकेले सरयू परियोजना के कारण थी तथा लागू किये गये अनय चार परियोजनाओं से नगण्य उपलब्धि प्राप्त हुई। आगे, बांध और नहरों के बुनियादी ढांचे के निर्माण, कनेक्टिविटी और ढांचे में अंतर तथा सी.ए.डी. कार्यों के समान स्तर पर कार्यान्वयन की कमी के बीच असंतुलन भी था जो बाद में वितरिकाओं की अनुपस्थिति के कारण निर्मित आई.पी. के उपयोग को प्रभावित कर सकता है।

भाग 2

परियोजनाओं का कार्यान्वयन

कार्यान्वयन के अंतर्गत राष्ट्रीय परियोजनाओं में विलम्ब तथा लागत की अधिकता के प्रकाश में, लेखापरीक्षा में उपचारात्मक कार्यवाही के लिए निष्पादन प्राधिकरण के द्वारा संबोधित किए जा सकने वाले कारकों या तथ्यों की पहचान करने के लिए कार्यो तथा विविध गतिविधियों की प्रगति का विश्लेषण किया गया। इनकी आगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

कारक 1: अपूर्ण सर्वेक्षण और जांच

2.1 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों (डी.पी.आर.) के निर्माण के लिए आवश्यक स्थल दौरें तथा जांच, किसी भी मुख्य कार्य परियोजना के कार्यान्वयन में एक जटिल प्रारम्भिक कदम है। सभी कार्य नियमावतियों तथा मार्गनिर्देशों में डी.पी.आर. के निर्माण तथा प्रशासनिक व वित्तीय संस्वीकृतियों के अनुदान से पहले पूर्व अपेक्षित के रूप में एक उचित स्थल सर्वेक्षण के किए जाने की परिकल्पना है। त्वरित योजना में स्थल सर्वेक्षणों तथा जांचों को राज्य सरकार द्वारा किया जाना था तथा केन्द्रीय जल आयोग (सी.डब्ल्यू.सी.) द्वारा अनुमोदित किया जाना था। सर्वेक्षणों में, इस पैमाने की परियोजना के लिए आवश्यक होने के जैसे भूवैज्ञानिक, भूकम्प, हाइड्रोलॉजिकल तथा मैट्रोलॉजिकल जांचों को शामिल किया जा सकता है। व्यापक एवं सही सर्वेक्षण तथा जांच, पर्याप्त तथा विश्वसनीय डी.पी.आर.एस. के लिए रास्ता साफ करता है तथा परियोजनाओं के कुशल एवं निर्बाध कार्यान्वयन के लिए मुख्य घटक है।

2.2 2010 में सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा जारी परियोजनाओं के मूल्यांकन के लिए दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.), सी.डब्ल्यू.सी. (परिशिष्ट 2) द्वारा तकनीकी-आर्थिक जांच करने के बारे में है जिसे एक वर्ष के भीतर मूल्यांकन पूर्ण करना था। हमने कुल 16 परियोजनाओं में से छः मामलों में सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा डी.पी.आर. के अनुमोदन में विलम्ब पाया, जैसा कि नीचे तालिका 5 में दर्शाया गया है।

तालिका 5: डी.पी.आर. के अनुमोदन में विलम्ब के साथ परियोजनाओं का ब्यौरा

क्र. सं.	परियोजनाओं का नाम	डी.पी.आर. भेजने की तिथि	डी.पी.आर. के अनुमोदन की तिथि	मार्च 2017 को अनुमोदन में विलम्ब (महीनों में)
1.	इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना	अक्टूबर 2005	जनवरी 2009	27
2.	नोआ-दिहिंग डैम परियोजना	अप्रैल 2014	अस्वीकृत	24
3.	कुल्सी डैम परियोजना	जून 2014	अस्वीकृत	21
4.	केन बेतवा लिंक परियोजना	नवम्बर 2011	जून 2016	43
5.	लखवार मल्टीपरपस परियोजना	जुलाई 2010	दिसम्बर 2012	17
6.	किशु मल्टीपरपस परियोजना	अक्टूबर 2010	अस्वीकृत	65

इस प्रकार, राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुति की तिथि से सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा डी.पी.आर. के अनुमोदन में 17 से 65 महीनों तक विलम्ब हुआ। यहां तक कि योजना के गठन/निर्माण के नौ वर्ष बाद, 11 परियोजनाएं अभी तक अनुमोदन के विभिन्न स्तरों पर हैं। हमने पाया कि परियोजनाओं के अनुमोदन में विलम्ब, अधिकांशतः राज्य एजेंसियों द्वारा अपर्याप्त तथा गलत सर्वेक्षण के कारण था। कुछ उदाहरणों को नीचे वर्णित किया गया है।

2.3 नदी मार्ग एवं इसके पारिस्थितिक तंत्र में समय के साथ क्रमिक बदलाव आते हैं तथा परियोजना के सही नियोजन के लिए अद्यतन सर्वेक्षण कार्य की आवश्यकता है। परियोजना के मूल्यांकन (2010) अधिदेश के लिए सी.डब्ल्यू.सी. मार्गनिर्देशों में प्राक्कलन के लिए लागत तथा आंकड़ों का अद्यतन शामिल है तथा शर्त अनुबंध करता है कि राज्य द्वारा तकनीकी मामलों में प्रतिक्रिया प्रदान करने में विलम्ब के मामलों में, परियोजना को वापिस लौटाया गया समझा जाएगा। हमने पाया कि पूर्व में 13 से 47 वर्षों के बीच संचालित सर्वेक्षण तथा जांच का प्रयोग कुल 16 परियोजनाओं में से चार में डी.पी.आर. निर्माण के लिए गया था जैसा कि निम्न तालिका 6 में दर्शाया गया है:-

तालिका 6: परियोजनाओं का ब्यौरा जहां अनावश्यक सर्वेक्षण का इस्तेमाल किया गया था

क्रम संख्या	परियोजना	डी.पी.आर./नवीनतम संशोधन प्रस्तुत करने का वर्ष	सर्वेक्षण तथा जांच का वर्ष	अनावश्यकता (वर्षों में)
1.	किशु परियोजना, उत्तराखण्ड	2010	1993	17
2.	सरयू परियोजना, उत्तरप्रदेश	2010	1982	28

क्रम संख्या	परियोजना	डी.पी.आर./नवीनतम संशोधन प्रस्तुत करने का वर्ष	सर्वेक्षण तथा जांच का वर्ष	अनावश्यकता (वर्षों में)
3.	तिस्ता परियोजना, पश्चिम बंगाल	2010	1963	47
4.	शाहपुर कांडी परियोजना, पंजाब	2008	1995	13

हमने यह भी पाया कि अनुमोदन के लिए संशोधित प्राक्कलन की प्रस्तुति के समय कीमत स्तरों की अनावश्यकता को अपनाया गया था। निम्न तालिका 7 में दर्शाये गए दो मामलों में, संशोधित लागत प्राक्कलनों के लिए तीन से चार वर्ष पुराने कीमत स्तरों को अपनाया गया था। इस प्रकार, लागत स्तर अद्यतन आंकड़ों पर आधारित नहीं थे तथा सी.डब्ल्यू.सी. की प्रस्तुति के समय पुराने थे।

तालिका 7: लागत प्राक्कलनों में अनावश्यक कीमत स्तरों वाली परियोजनाओं का ब्यौरा

परियोजना	कीमत संशोधन हेतु अंतिम अनुमोदन	कीमत स्तर
गोसिखुर्द परियोजना-महाराष्ट्र	अभी भी अनुमोदित होना बाकी है	2012-13
इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना-आंध्रप्रदेश	अभी भी अनुमोदित होना बाकी है	2013-14

परियोजनाओं के डी.पी.आर. में अनावश्यक सर्वेक्षण तथा जांच का प्रयोग, सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा परियोजना की शुद्ध तकनीकी-आर्थिक साध्यता को प्रभावित करने का जोखिम रखता है।

मंत्रालय सहमत (जनवरी 2018) था कि यद्यपि समय बीतने के साथ क्षेत्र की स्थलाकृति तथा भूतत्व बदल नहीं सकते हैं, अन्य मापदंड यथा कमांड क्षेत्र का भूमि उपयोग, जल उपलब्धता, फसल पद्धति, फसल जल आवश्यकता इत्यादि वर्षों में बदल सकता है। मंत्रालय ने जोड़ा (जनवरी 2018) कि ये परियोजनाएं अपने स्वभाव से जटिल होने के नाते, डी.पी.आर. के अनुमोदन की सम्पूर्ण प्रक्रिया में दो वर्ष से अधिक की आवश्यकता होती है और इसलिए कीमत स्तर सामान्यतः दो वर्ष पुराने हैं। उत्तर, विलम्ब की सीमा तथा सी.डब्ल्यू.सी. को प्रस्तुति के लिए प्रस्तावों को तैयार करते समय प्रयुक्त पुराने आंकड़ों का औचित्य सिद्ध नहीं करता। यह स्पष्ट था कि अनावश्यक आदानों के आधार पर लागत प्राक्कलनों के अनुमोदन के परिणामस्वरूप परियोजना के मूल्यांकन की प्रक्रिया संबंधी दिशानिर्देशों का पालन नहीं किया गया था।

2.4 इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना (आंध्र प्रदेश) के डी.पी.आर. के अनुसार, तटबंध को मुख्य नहर पर निशान 169 किमी से 174 किमी के लगभग बुडामेरु जलाशय से गुजरना था। तथापि, स्थान की सैटेलाइट प्रतिकृतियों¹⁰ (नवम्बर 2016) से प्रकट होता है कि वास्तव में नहर के एक स्थान को ही जोड़ने के लिए दो भिन्न चैनलों का निर्माण किया गया था अर्थात् डी.पी.आर. में प्रावधान के अनुरूप एक चैनल जलाशय के मध्य से गुजरा जबकि चैनल जलाशय के किनारे के चारों ओर मोड़ दिया गया।



हमने पाया कि यह बाद वाला चैनल, योजना में बदलाव के द्वारा निर्मित किया गया था चूंकि जलाशय में पूर्ण पूर्ति स्तर (एफ.एस.एल.) को अन्यथा कम करना था तथा इसका स्थानीय लोगों द्वारा सिंचाई की क्षमता को प्रभावित किए जाने के कारण विरोध किया गया। इसलिए, परियोजना प्राधिकरण को जलाशय के किनारों के चारों ओर अन्य चैनल का निर्माण करना पड़ा परिणामतः काम का दोहराव हुआ।

आगे, नहर संरेखण को विभिन्न अन्य स्थलों पर डी.पी.आर. में अनुमोदित विन्यास से परिवर्तित किया जाना था। इन बदलावों का परिणाम दाईं मुख्य नहर में 9.67 किमी तक तथा बाईं मुख्य नहर में 5.20 किमी तक की लम्बाई में समग्र रूपांतरण के रूप में निकला। लेखापरीक्षा में पाया गया कि स्थलाकृति तथा जलाशय के एफ.एस.एल. सहित भूमि का नक्शा, एक उचित सर्वेक्षण में स्पष्ट हो गया होता तथा नियोजन चरण में ही अधिकारियों को ज्ञात होना चाहिए था।

मंत्रालय सहमत (जनवरी 2018) था कि जलाशय का एफ.एस.एल., स्थानीय जनता के विरोध के कारण कम नहीं किया जा सका तथा नहर संरेखण को फिर से करना पुनः मार्ग किया जाना था। मंत्रालय ने जोड़ा (जनवरी 2018) कि नहर की लम्बाई में परिवर्तन, कुल नहर लम्बाई की तुलना में निरर्थक था। हालांकि, तथ्य यह है कि समग्र लम्बाई में परिवर्तन, मूल सर्वेक्षण की कमी को इंगित करता है जिसमें निर्माण के स्तर पर मध्य पड़ाव सुधार की आवश्यकता होती है।

¹⁰ उपग्रह छवि 27.08.2017 (03.45 पी.एम.) पर गूगल प्रो से प्राप्त की और अक्टूबर 2016 तक की तारीख प्रदान करता है।

2.5 गोसीखुर्द परियोजना (महाराष्ट्र) में 1.90 लाख हेक्टेयर के आई.सी.ए.¹¹ की परिकल्पना की गई/उल्लेख किया गया जो कि विभिन्न परियोजना घटकों में विभाजित किया गया था। हमने पाया कि परियोजना घटकों को आई.सी.ए. में परिवर्तन हुआ। 11,767 हेक्टेयर का आई.सी.ए., असोलामेंधा टैंक घटक में टैंक के आई.सी.ए. में कम किया गया। टैंक के आई.सी.ए. में कमी के लिए क्षतिपूर्ति करने के लिए, नई उत्सिंचन योजनाएं, 11,767 हेक्टेयर के लिए तृतीय संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन (आर.ए.ए.) में प्रस्तावित थी, जिसने ₹ 770.96 करोड़ की अतिरिक्त लागत से जुड़े आई.सी.ए. परियोजना घटकों में अंतर परिवर्तन के लिए प्रेरित किया जैसा कि निम्न तालिका 8 में दर्शाया गया है।

तालिका 8: परियोजना के आई.सी.ए. में बदलाव/परिवर्तन

(हेक्टेयर में क्षेत्र तथा करोड़ में राशि)

क्रम सं.	घटक/अवयव का नाम	आर.ए.ए. के अनुसार आई.सी.ए.		आई.सी.ए. में अतिरिक्त/घाटा	लागत में वृद्धि/अतिरिक्ता
		द्वितीय	तृतीय		
1.	दायां किनारा नहर	48,760	54,479	5,719	80.69
2.	पाउनी एल.आई.एस., शैली एल.आई.एस. तथा शिवनाला एल.आई.एस.	0	6,048	6,048	452.88
3.	मोखाबर्दी एल.आई.एस.	21,390	21,390	-	369.63
4.	अम्भोरा एल.आई.एस.	8,481	8,481	-	36.03
5.	असोलामेंधा टैंक	53,342	41,575	(-) 11,767	(-) 168.27
					770.96

लागत में वृद्धि मुख्यतः तीन नई सिंचाई योजनाओं (पाउनी, शैली तथा शिवनाला) के निर्माण के कारण थी। इसके अतिरिक्त एक शाखा नहर (वडाला), कमांड क्षेत्र में अंतर परिवर्तन के कारण मोखाबर्दी एल.आई.एस. में प्रस्तावित था। इसी तरह, नवीन वितरण (किन्ही) परियोजना के आई.सी.ए. को अपरिवर्तित रखने के लिए कमांड क्षेत्र में अंतर-परिवर्तन के कारण अम्भोरा एल.आई.एस. में प्रस्तावित था।

इस प्रकार, परियोजना घटकों के कमांड क्षेत्र के सीमा निर्धारण के लिए प्रारम्भिक सर्वेक्षण में कमियों के परिणामस्वरूप आई.सी.ए. के परियोजना घटकों में बदलाव

¹¹ सिंचाई योग्य क्षेत्र कमान क्षेत्र के भीतर भौगोलिक क्षेत्र को संदर्भित करता है, जो परियोजना के माध्यम से सिंचित किया जाता है।

हुआ तथा ₹ 770.96 करोड़ की अतिरिक्त लागत हुई, जो कि सी.डब्ल्यू.सी. (मार्च 2017) अभी तक अनुमोदित होनी थी।

2.6 बर्सर परियोजना (जम्मू एवं कश्मीर) में, सी.डब्ल्यू.सी. ने बर्सर परियोजना के निर्माण के लिए अत्यधिक हैजल तकनीकी-आर्थिक संभाव्य क्षेत्र के रूप में क्षेत्र की सिफारिश (2008) की। तदनुसार, एन.एच.पी.सी. (परियोजना कार्यान्वयन प्राधिकरण) ने सर्वेक्षण तथा जांच कार्य प्रारंभ किया तथा 2008-09 से 2012-13 के दौरान ₹ 132.71 करोड़ का व्यय किया गया। तथापि, इसके बाद राज्य सरकार ने (जनवरी 2013) परियोजना स्थल को पाकल स्थानांतरित करने का निर्णय लिया क्योंकि हैजल स्थल पर परियोजना की निरंतरता से, प्रतिकूल परिस्थितियों, डिजाइन की जटिलता और अपेक्षाकृत बड़ा जलमग्न क्षेत्र के कारण निषेधात्मक लागत शामिल होगी। सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा तकनीकी-आर्थिक दृष्टि से स्पष्ट किए जाने के बावजूद स्थल में परिवर्तन संवीक्षा प्रक्रिया में कमी को दर्शाता है चूंकि निषेधात्मक लागत, डिजाइन की जटिलता तथा विशाल जलमग्न क्षेत्र रूपी बाधाओं को बाद में महसूस किया गया, जो कि हैजल स्थल की सिफारिश करते समय महसूस किया जा सकता था। इसके परिणामस्वरूप, पांच वर्षों के विलम्ब के अलावा ₹ 132.71 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

मंत्रालय सहमत (जनवरी 2018) था कि सामाजिक-आर्थिक परिप्रेक्ष्य के कारण स्थल में बदलाव किया गया, परंतु 2008 में तकनीकी-आर्थिक संभाव्य के रूप हैजल स्थल की सिफारिश करते समय इन प्रभावित करने वाली वस्तुओं की फैक्टरिंग नहीं करने के लिए कारण नहीं बताए गए।

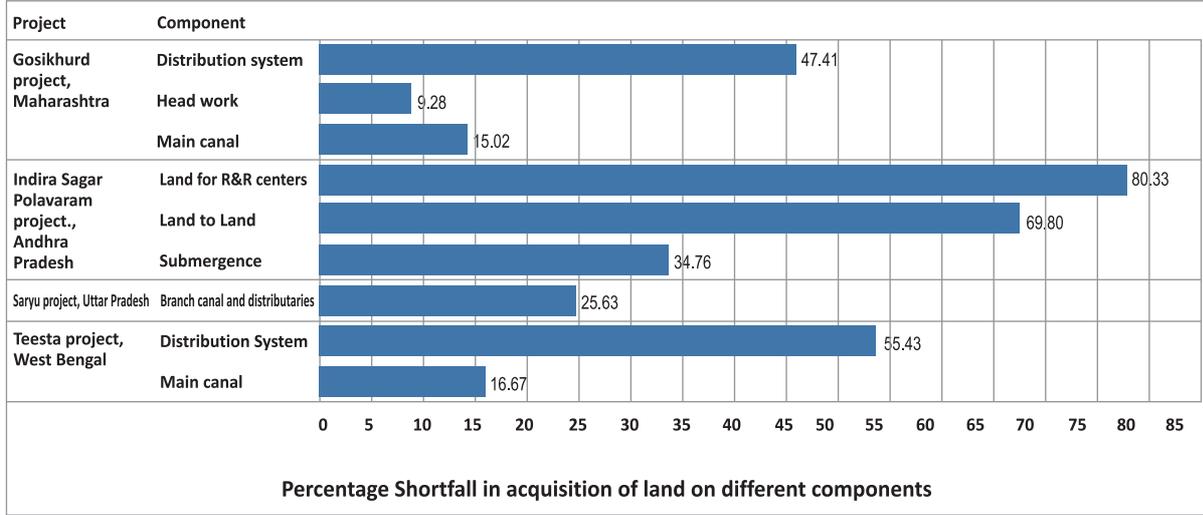
2.7 लेखापरीक्षा सारांश

इस प्रकार, समयबद्ध और व्यापक सर्वेक्षण एवं जांच डी.पी.आर. तैयार करने और यथार्थवादी बजट अनुमान और समय रेखा के साथ-साथ बाद में काम के बिना बाधित अचेतन के लिए महत्वपूर्ण है। लेखापरीक्षा ने पाया कि सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा परियोजनाओं के अनुमोदन के लिए निर्धारित समय सीमा का पालन नहीं किया गया था। परियोजनाओं का अनुमोदन, अनावश्यक सर्वेक्षण को अपनाने तथा पुराने मूल्य स्तर जिसमें परियोजनाओं की व्यवहार्यता की गलत गणना का जोखिम था, के कारण जटिल तथा त्रुटिपूर्ण था। नाकाफी तथा अपर्याप्त सर्वेक्षण कार्य के ऐसे उदाहरण भी थे जिसके परिणामस्वरूप विलम्ब, प्रयासों का दोहराव तथा ₹ 903.67 करोड़ के लगभग अतिरिक्त लागत हुई।

कारक 2: भूमि अधिग्रहण में विलम्ब

- 3.1 पूर्व परियोजनाओं, जिन्हें राष्ट्रीय परियोजनाओं के रूप में घोषित किया गया था, के सफलतापूर्वक कार्यान्वयन में मुख्य बाधाओं के रूप में समय पर भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया में कठिनाई के रूप में पहचान की गई। भूमि अधिग्रहण में कार्यक्षेत्र साथ ही साथ जलमग्न क्षेत्र परियोजना के लिए भूमि आवश्यकता का पर्याप्त प्राक्कलन समाविष्ट रहता है। प्रक्रिया जब भूमि अधिग्रहण के लिए नियामक ढांचा बदलता है, बदलाव के लिए संवेदनशील है तथा राज्य में परियोजना निर्माता एवं राजस्व प्राधिकारियों जैसे विविध प्राधिकरणों के बीच समन्वय की मात्रा द्वारा प्रभावित भी होती है। सिंचाई परियोजनाओं के लिए भूमि अधिग्रहण तथा पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन, भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 तथा तत्पश्चात भूमि अर्जन, पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन अधिनियम, 2013 तथा प्रासंगिक राज्य विधान द्वारा शासित है। 2013 अधिनियम के अनुसार, यह विनिर्दिष्ट है कि घोषणा को, भूमि के अधिग्रहण की लागत के एवज में राशि जमा करने के लिए अधिग्रहण एजेंसी को प्रदत्त प्रारम्भिक अधिसूचना से 12 महीने के अंदर जारी किए जाने की आवश्यकता थी। 1894 अधिनियम यह अनुबंध करता है कि कलैक्टर, भूमि अधिग्रहण के प्रकाशन की तिथि से दो वर्षों की अवधि में प्रयोक्ता विभाग को भूमि प्रदान करता है।
- 3.2 निम्न चार्ट 6 कार्यान्वयन के अंतर्गत पांच परियोजनाओं में से चार के विभिन्न घटकों पर भूमि अधिग्रहण (प्रतिशत) में कमी को दर्शाता है। शाहपुर कांडी परियोजना के मामले में भूमि अधिग्रहण नगण्य कमी के साथ लगभग पूर्ण है।

चार्ट 6: परियोजना घटकों में भूमि के अधिग्रहण में प्रतिशत कमी



3.3 हमने पाया कि भूमि अधिग्रहण, चार परियोजनाओं में पूर्ण नहीं किया गया था। हालांकि वे 35 वर्षों से अधिक के लिए कार्यान्वयन के अंतर्गत किया गया था। भूमि के अधिग्रहण में कमी की प्रतिशतता, घटकों फैलाव वाली चार परियोजनाओं में नौ से 80 प्रतिशत तक है। पोलावरम परियोजना में, जलमग्नता के लिए 35 प्रतिशत, भूमि से भूमि के लिए 70 प्रतिशत तथा आर.&आर. केन्द्रों के लिए 80 प्रतिशत के बीच अधिकतम था। इन परियोजनाओं में भूमि के अधिग्रहण में विलम्ब के लिए कारणों से संबंधित विनिर्दिष्ट मामलों पर आगामी पैरों में संकेत किया गया है।

3.4 तिस्ता परियोजना (पश्चिम बंगाल) में, भूमि अधिग्रहण में विभिन्न स्तरों¹² सहित दो से तीन वर्ष लगे। कुल 8,375.13 हैक्टेयर भूमि का परियोजना के लिए अधिग्रहण किया जाना था जिसका 5,092.07 हैक्टेयर का राष्ट्रीय परियोजनाओं की योजना में परियोजना के समावेश से पहले ही अधिग्रहण कर लिया गया था, बचा हुआ शेष 3,283.06 हैक्टेयर का अधिग्रहण करना था। 1,199.583 हैक्टेयर के भूमि अधिग्रहण के लिए प्रस्ताव, राज्य कैबिनेट के अनुमोदन के लिए तिस्ता परियोजना प्राधिकरण द्वारा प्रस्तुत (सितम्बर 2012) किया गया था। तथापि, अनुमोदन मार्च 2017 तक लम्बित था। आगे, 2,083.47 हैक्टेयर के लिए अधिग्रहण हेतु प्रस्ताव, तिस्ता परियोजना प्राधिकरण द्वारा राज्य कैबिनेट के अनुमोदन के लिए अग्रेषित

¹² प्रस्ताव प्रस्तुत करना, प्रारंभिक जांच, भूमि के मालिक को नोटिस, तिस्ता परियोजना को अनुमान प्रस्तुत करना, राजस्व विभाग को भुगतान करना, राजपत्र अधिसूचना, अवाई घोषित करना और परियोजना प्राधिकरण को भूमि सौंपना।

नहीं किया गया। स्थल दौरा के दौरान, यह पाया गया कि लम्बित भूमि अधिग्रहण के कारण 34 ब्रांच नहरों (वितरिका प्रणाली) का निर्माण अपूर्ण था। इसके अलावा, भूमि के गैर-अधिग्रहण के कारण 10 ब्रांच नहरों में 36 गैप्स तथा एक मुख्य नहर में छः गैप्स भी पाए गए। परियोजना का कार्यान्वयन, भूमि के अधिग्रहण में विलम्ब के कारण प्रभावित हुआ।

- 3.5** इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना (आंध्रप्रदेश) में, राजस्व विभाग ने ₹ 2.31 करोड़ के लिए कोवुरूपाटु ग्राम, गोपालपुर मंडल में 89.62 एकड़ के अधिग्रहण के लिए मार्च 2008 में देना स्वीकृत किया। हालांकि, चूंकि 89.62 एकड़ में से 24.65 एकड़ की एक सीमा तक रद्द करने की कार्यवाही के लिए किसानों ने आग्रह किया था, राजस्व विभाग, भूमि मालिकों को राशि वितरित नहीं कर सका। राशि का भुगतान नहीं कर सका। चूंकि परियोजना के दाएं मुख्य नहर (13.000 से 14.000 किमी) के उत्खनन के लिए पहचान की गई भूमि आवश्यक थी, नवम्बर 2012 में किसानों के आग्रह को राज्य सरकार ने अस्वीकार कर दिया। मांग की अस्वीकृति, हालांकि प्राप्तकर्ता को केवल अप्रैल 2015 में सूचित की गई तथा राजस्व प्राधिकरण द्वारा सिविल जमा (जून 2010 से अप्रैल 2015) में ₹ 83.93 लाख रखा गया था। तीन वर्षों के कालातीत होने के बाद प्राप्तकर्ता को निवेदन की अस्वीकृति की सूचना तथा लगभग पांच वर्षों के लिए ₹ 83.93 लाख की निधि का अवधारण, भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया के प्रबंधन में प्रशासनिक कमियों की ओर संकेत करता है।
- 3.6** महाराष्ट्र लोक निर्माण कार्य नियमावली का पैरा 251 यह प्रदत्त करता है कि भूमि की उपलब्धता को सुनिश्चित किए बिना कोई कार्य प्रारंभ नहीं किया जाना चाहिए। गोसिखुर्द परियोजना (महाराष्ट्र) में, पांच प्रभागों द्वारा संपन्न किए गए 19 कार्यों को मार्च 2009 से जून 2014 के बीच ₹ 24.87 करोड़ की लागत पर प्रदान किया गया। तथापि, यह कार्य भूमि की गैर-उपलब्धता के कारण प्रारंभ (मार्च 2017) नहीं किए जा सके तथा फलस्वरूप कार्य आदेश के जारी होने की तिथि से लेकर लगभग तीन से आठ वर्षों तक विलम्ब हुआ। आगे, पांच प्रभागों में मुख्य नहर के वितरण नेटवर्क से संबंधित 34 कार्य प्रारंभ तो हुए परंतु ₹ 162.55 करोड़ का व्यय उठाने के बावजूद भूमि की गैर-उपलब्धता के कारण रोक दिया गया था। इस प्रकार, विभाग द्वारा कार्य आदेश प्रदान करने से पूर्व कार्यों के लिए आवश्यक भूमि की उपलब्धता की स्थिति राजस्व प्राधिकरण से सुनिश्चित नहीं की गई जिसके परिणामस्वरूप प्रशासनिक कार्यवाही के कारण परियोजना के पूर्ण होने में विलम्ब हुआ।

3.7 सरयू परियोजना (उत्तर प्रदेश) में, नहर प्रणाली (मार्च 2017) में 417.753 हैक्टेयर भूमि सहित 559 गैप्स¹³ थे जिसके परिणामस्वरूप परियोजना की वितरण प्रणाली तथा नहर की गैर-अपूर्णता के रूप में निकला। नमूना-जांच किए गए प्रभागों में, 11 गैप्स को भरने के लिए आवश्यक 6.682 हैक्टेयर भूमि, नौ वर्षों से अधिक के लिए किसानों से समझौता वार्ता के अंतर्गत बताई गई।

मंत्रालय ने भूमि अधिग्रहण में विलम्ब के लिए विविध कारणों को बताया (जनवरी 2018)। गोसीखुर्द परियोजना के लिए, भूमि होल्कर के बीच विवाद, भूमि का अस्पष्ट मालिकाना हक, इत्यादि कारकों को देरी या विलम्ब को क्षेत्र दिया गया था। सरयू परियोजना के लिए, यह सुनिश्चित था कि परियोजना भूमि अधिग्रहण में तेजी लाने के लिए प्रभावित हुए हैं। तिस्ता परियोजना के लिए, यह कहा गया कि विशेषज्ञ समिति (2015) की सिफारिशें, भूमि अधिग्रहण का अंतिम रूप देने के लिए प्रतीक्षित है। तथ्य यह था कि यह परियोजनाएं तीस वर्षों से भी अधिक के लिए कार्यान्वयन के अंतर्गत हैं तथा राष्ट्रीय परियोजनाओं के लिए स्कीम के बहुत से उद्देश्यों में से एक भूमि अधिग्रहण में देरी को कम करने के लिए था ताकि उनके पूरा होने में तेजी लाई जा सके। यह उद्देश्य स्पष्ट तौर पर प्राप्त नहीं किया गया था।

3.8 लेखापरीक्षा सारांश

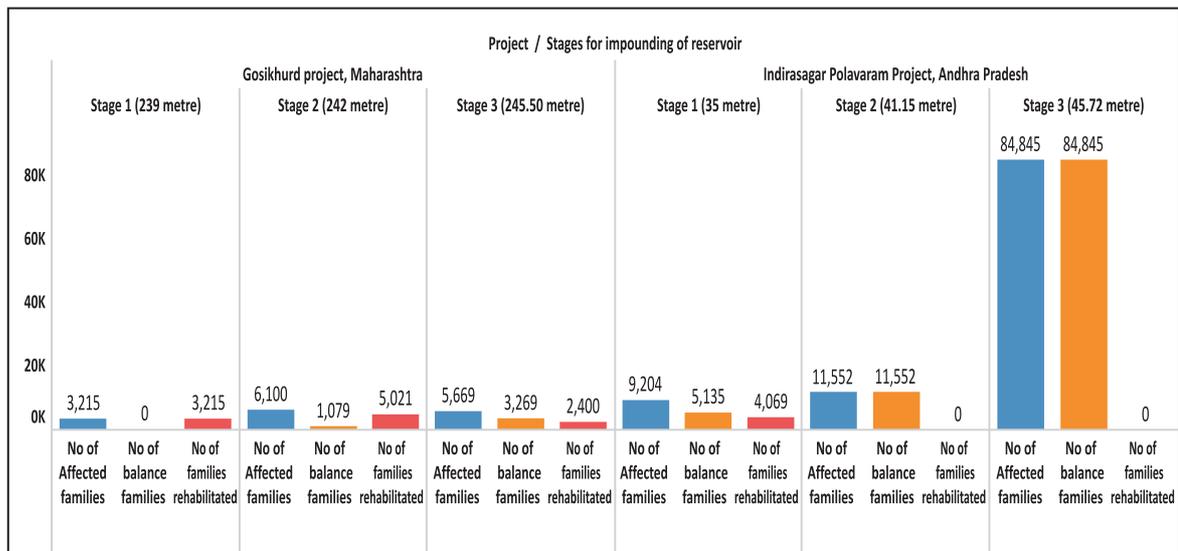
हमने चार परियोजनाओं, जो तीन दशकों से अधिक समय से लागू हो रहे हैं और जिन्हें राष्ट्रीय परियोजनाओं की योजना में शामिल होने के एक दशक पूरे हो चुके हैं, में भी अधूरा भू-अधिग्रहण पाया। भूमि के अधिग्रहण में देरी के कारण प्रशासनिक प्रकृति के हैं। भूमि अधिग्रहण में विलम्ब परियोजनाओं की भौतिक प्रगति पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है। भूमि की अनुपलब्धता के कारण संरचनाओं और कनेक्टिविटी में अंतर, अंतराल के मध्य हाइड्रोलिक कनेक्टिविटी की अनुपस्थिति के कारण सिंचाई की क्षमता के उपयोग में बाधा लाते हैं।

¹³ सरयू प्रोजेक्ट प्राधिकरण से प्राप्त डाटा के अनुसार

कारक 3: आर.&आर. उपायों का अक्षम वितरण

- 4.1** पुनर्वास एवं पुनः स्थापन उपाय (आर.&आर.), संघ व संबंधित राज्य अधिनियमों के भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 तथा भूमि अर्जन, पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन अधिनियम, 2013 द्वारा शासित है। जिलाधीश द्वारा खंड 11 के अन्तर्गत प्राथमिक अधिसूचना के प्रकाशन पर, 2013 अधिनियम के अनुसार, प्रशासक को इस तरह से और समय में जैसा कि निर्धारित किया जाए, प्रभावित परिवारों हेतु जनगणना प्रारम्भ करनी चाहिए। आर.&आर. योजना का प्रारूप तैयार करने तथा सार्वजनिक सुनवाई की प्रक्रिया उचित प्रक्रिया के अनुसरण के बाद, कमीशनर ने आर.&आर. योजना को अनुमोदित करता है तथा इसके प्रकाशन के लिए आवश्यक प्रबंध करवाता है। संबंधित राज्य सरकार तब आर.&आर. उपायों के वितरण के उद्देश्य के लिए घोषणा जारी करता है। प्रोजेक्ट के जलमग्न¹⁴ क्षेत्र में आर.&आर. उपायों का कार्यान्वयन, जलाशयों में जल भंडारण से पहले एक आवश्यक पूर्व अपेक्षित है।
- 4.2** निम्न चार्ट 7 दो प्रोजेक्टों (इंदिरा सागर पोलावरम प्रोजेक्ट, आंध्र प्रदेश और गोसीखुर्द परियोजना) के आप्लावन क्षेत्र के परियोजना विस्थापित परिवारों के आवश्यक विस्थापन तथा जलाशयों का अवरोधन के विविध स्तरों को दर्शाता है। शेष तीन परियोजनाओं (सरयू परियोजना, तिस्ता परियोजना और शाहपुर कांडी परियोजना) में आप्लावन सम्मिलित नहीं है।

चार्ट 7: दो परियोजनाओं के आप्लावन क्षेत्र का स्तर अनुसार आर.&आर. की स्थिति



¹⁴ उस भौगोलिक क्षेत्र को इंगित करता है जो नदी के पानी के जलाशय में भंडारण के कारण ऊँचे जल स्तर के कारण प्रभावित होते हैं।

4.3 इन दो प्रोजेक्टों में, हमने आर.&आर. उपायों के कार्यान्वयन में विलम्ब देखा, जो कि जलाशयों के प्रतिबंधन को प्रभावित कर सकता है जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:-

- क) गोसीखुर्द प्रोजेक्ट (महाराष्ट्र), में, आवश्यक आर.&आर. कार्य, जलाशयों के प्रतिबंधन के लिए केवल स्तर 1 तक किया गया है। हमने स्तर 2 तक जलाशय भरण के आर.&आर. उपायों में 18 प्रतिशत तथा स्तर 3 तक जलाशय भरण के आर.&आर. उपायों में 58 प्रतिशत की कमी पाई गई।
- ख) इंदिरा सागर पोलावरम प्रोजेक्ट (आंध्र प्रदेश) के मामले में, आवश्यक आर.&आर. कार्य स्तर 1 के लिए भी पूर्ण नहीं किया तथा 56 प्रतिशत तक कमी पाई गई। इस तथ्य पर विचार करते हुए कि उत्प्लव मार्ग कार्य मार्च 2018 तक पूर्ण किये जाने के लिए निर्धारित है तथा विभाग ने निम्नतम स्तरों (स्तर 1) तक जलाशय भरण के लिए आवश्यक प्रोजेक्ट विस्थापित परिवारों (पी.डी.एफ.) के 44 प्रतिशत पुर्नवास करने के लिए 12 वर्षों से अधिक समय लिया, शेष पी.डी.एफ. के लिए आर.&आर. को पूर्ण किये जाने की तथा जलाशयों को अपेक्षित आवश्यक स्तरों तक प्रतिबंधन दूरस्थ दिखाई देते हैं।

आर.&आर. उपायों के कार्यान्वयन में विलम्ब से जलाशय में पानी के भंडारण पर प्रभाव डाल सकता है, भले ही सभी परियोजना घटकों को पूरा कर दिया गया हो। फलतः यह निर्मित आई.पी. के उपयोग को प्रभावित करेगा।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2018) कि गोसीखुर्द परियोजना, परियोजना प्रभावित लोग (पी.ए.पी.) अपने निजी विवरणों से स्थानान्तरण के लिए तैयार नहीं थे। यह कहा कि पोलावरम परियोजना में, बांध साइट के संदर्भ में आर.&आर. उपायों ने समय लिया जिसका परिव्यय बांध कार्य के आरंभ होने में विलम्ब के रूप में निकला।

4.4 इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना (आंध्रप्रदेश) में, उत्प्लव मार्ग व बांध के निर्माण का कार्य पॉवर हाउस साथ ही साथ एप्रौच चैनल की नींव का उत्खनन मार्च 2013 में ₹ 4,054 करोड़ के कुल समझौता राशि के लिए ठेकेदार को दिया गया। तथापि एजेंसी कार्य में प्रगति नहीं कर सकी क्योंकि परियोजना प्रभावित क्षेत्रों के अन्तर्गत आने वाले आठ गाँवों¹⁵ में आर.&आर. उपायों को पूर्ण नहीं किया गया था और कार्य गांव वालो द्वारा बाधित था। अनुबंध एजेंसी ने समझौता दरों में दरों की

¹⁵ पश्चिमी गोदावरी जिला के पोलावरम मंडल में राम्यापेट, ममिदिगोंडी, देवरागोंडी, पिडीपाका, थोटागोंडी, चेगोंडापल्ली तथा सिंगानापल्ली गाँव एवं पूर्वी गोदावरी जिला का अंगालुरु गाँव

वर्तमान अनुसूची के अनुसार संशोधन की मांग (जून से अगस्त 2015) की तथा विभाग ने एजेंसी के साथ ₹ 5,385.91 करोड़ का एक संशोधित अनुबन्ध सम्पन्न किया (अक्टूबर 2016) जो कि वास्तविक समझौता मूल्य से 32.85 प्रतिशत अधिक था। इस कारण, स्थानीय गाँववासियों की संतुष्टि के लिए आवश्यक आर.&आर. की व्यवस्था सुनिश्चित करने के लिए स्थानीय प्राधिकरणों की असमर्थता से ₹ 1,331.91 करोड़ की लागत में वृद्धि हुई साथ ही साथ कार्य की प्रगति में तीन साल से अधिक का विलम्ब हुआ।

- 4.5** इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना (आंध्र प्रदेश) में, उड़ीसा तथा छत्तीसगढ़ में जनजाति क्षेत्रों के जलमग्नता के भूतल पर परियोजना के निर्माण के विरुद्ध इन राज्यों की राज्य सरकार के विपक्ष के दृष्टिकोण में, आंध्र प्रदेश सरकार ने उन राज्यों में कोई जलमग्नता रोकने के लिए सुरक्षात्मक तटबंध का निर्माण प्रस्तावित किया। डी.पी.आर. (2005-06) में दिये गये निर्माण कार्य के अनुसार, सुरक्षात्मक तटबंध का निर्माण आठवें वर्ष (2013-14) में शुरू करना तथा ग्यारहवें वर्ष (2016-17) तक पूर्ण किया जाना था। तथापि, छत्तीसगढ़ तथा उड़ीसा राज्यों में सुरक्षात्मक बांध का निर्माण मार्च 2017 तक भी प्रारंभ नहीं किया गया है। विभाग द्वारा निर्धारित संशोधित लक्ष्य तिथियों के अनुसार, परियोजना कार्य जून 2019 तक पूर्ण किये जाने के लिए निर्धारित है। हमने पाया कि पड़ोसी राज्यों में जनजाति क्षेत्रों के जलमग्नता के मामले से निपटने में विलम्ब के परिणामतः इंदिरा सागर पोलावरम जलाशय में जल के भंडारण में परियोजना सक्षम नहीं हुई जो कि निर्मित आई.पी. के उपयोग में विलम्ब करेगा।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2018) कि इच्छित लाभों के उनके संकल्प और प्राप्ति के लिए कोई समय सीमा दर्शाये बिना मामले का समाधान करने के लिए प्रयास किये जा रहे हैं।

- 4.6** इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना (आंध्र प्रदेश) में विभाग, परियोजना के अन्तर्गत जलमग्नता के अन्तर्गत आने वाले गाँवों की संख्या के आँकड़ों में बदलाव करता रहा। जबकि डी.पी.आर. (फरवरी 2006) के अनुसार जलमग्नता के अन्तर्गत आने वाले गाँवों की संख्या 276 थी, संशोधित आर.&आर. आवश्यकताओं (मई 2017) के लिए परियोजना प्राधिकरण के अद्यतन आँकड़ों के अनुसार यह 371 तक बढ़ गया। डी.पी.आर. के संबंध में, विभाग ने परियोजना के अन्तर्गत 44,574 प्रभावित परिवारों की पहचान की। तथापि, आर.&आर. कमीशनर के अभिलेखों के अनुसार, परियोजना प्रभावित परिवारों की संख्या 1,05,601 के आस पास थी। लाभार्थियों

की कुल संख्या के बारे में अनिश्चतता आर.&आर. प्रबंधन को दर्शाता है तथा परियोजना के पूर्ण होने में विलम्ब का जोखिम है।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2018) कि विविध बाध्यताओं के कारण भूमि अभिलेख अद्यतन नहीं है।

- 4.7 गोसीखुर्द परियोजना (महाराष्ट्र) में, निष्पादन एजेंसी को पी.ए.पी. को आगे वितरण के लिए राजस्व प्राधिकरण को क्षतिपूर्ति राशि जमा कराना आवश्यक था। भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 (एल.ए.) की धारा 31 एवं 34 के अनुसार, कलेक्टर को भूमि के अधिकार में लेने से पहले क्षतिपूर्ति का भुगतान करना होगा। यदि ऐसी क्षतिपूर्ति राशि का भुगतान अधिकार से पहले नहीं किया जाता, तब क्षतिपूर्ति की राशि या उसके भाग पर बजाय देय होगा। यह पाया गया है कि 1999 और 2016 के बीच घोषित अधिनिर्णय के लिए पी.ए.पी. को वितरित करने के लिए राजस्व प्राधिकरण को ₹ 840.59 करोड़ की देय राशि को निर्गत करने में विदर्भ सिंचाई विकास कोरपोरेशन (वी.आई.डी.सी.) की ओर से विलम्ब पाया गया। हमने यह पाया कि अधिनिर्णय की घोषणा की तिथि से भुगतान की वास्तविक तिथि तक ₹ 82.35 करोड़ का परिहार्य ब्याज का क्षतिपूर्ति के विलम्ब से भुगतान के लिए भुगतान किया जाना था।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2018) कि राजस्व प्राधिकरण को पर्याप्त निधियाँ उपलब्ध नहीं करवाई जा सकी तथा इस कारण भूमि मालिकों को ब्याज का भुगतान किया जाना था।

- 4.8 गोसीखुर्द परियोजना में, नरेला गौथन की ₹ 58.77 लाख की राशि प्रदान किये जाने के साथ पुर्नवास के लिए पहचान (अगस्त 2004) की गई। अवार्ड राशि, वी.आई.डी.सी. द्वारा (फरवरी 2010) पी.ए.पी. को आगे वितरण के लिए पांच साल और छः महीनों के कालातीत हो जाने के बाद निर्गत की गई। तथापि, पी.ए.पी. ने भुगतान में विलंब के कारण राशि लेने से मना कर दिया जिसका परिणाम भूमि के गैर-अधिग्रहण के रूप में निकला। इस कारण से, समय पर आर.&आर. उपायों के वितरण में वी.आई.डी.सी. की ओर से प्रशासनिक विलम्ब के परिणामस्वरूप भूमि का गैर-अधिग्रहण हुआ तथा परियोजना में कार्य की प्रगति पर प्रभाव पड़ा।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2018) कि नरेला गाँव के लिए स्वेच्छा - पुर्नवास का प्रस्ताव प्रक्रियाधीन है, जो लागत को बचाएगा। इस प्रकार, भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया राशि के विलम्ब से वितरण के कारण पूर्ण नहीं हो सका।

4.9 गोसीखुर्द परियोजना (महाराष्ट्र) में ₹ 90 करोड़ की राशि जो कि पी.ए.पी. को क्षतिपूर्ति के रूप में वितरण के लिए बनी थी, राजस्व प्राधिकरण के पास 19 वर्षों (मार्च 2017) तक की अवधि के लिए अवरुद्ध थी। राज्य में राजस्व प्राधिकरण की ओर से आर.&आर. उपायों के वितरण में असामान्य विलम्ब, उनकी कार्यप्रणाली पर बुरे प्रभाव को दर्शाता है तथा परियोजना के पूर्ण होने में विलम्ब करेगा।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2018) कि राशि पी.ए.पी. के कानूनी वारिसों से संबंधित विवादों के कारण पड़ी थी तथा मामले का एक या दो साल में निपटान किया जाएगा।

4.10 लखवार परियोजना (उत्तराखण्ड) में, प्रभावित गांवों में निवास कर रहे परिवारों की संख्या, राजस्व अभिलेखों से मेल नहीं खाती। सामाजिक-आर्थिक सर्वेक्षण जो कि 2007 में परियोजना प्राधिकारियों द्वारा संचालित किया गया था, से उजागर होता है कि परियोजना प्रभावित परिवारों की कुल संख्या 648 है (171 पूर्णतः प्रभावित तथा 477 अंशतः प्रभावित) जबकि राजस्व अभिलेखों में परियोजना प्रभावित परिवारों की कुल संख्या को 348 (171 पूर्णतः प्रभावित तथा 177 अंशतः प्रभावित) दर्शाया गया है। यह भी पाया गया कि कुल 159.031 हैक्टेयर निजी भूमि की जरूरत थी, जिसमें से केवल 105.526 हैक्टेयर भूमि अधिग्रहण कर ली गई है। तथापि ₹ 4.13 का आंशिक भुगतान, 1986-1992 के दौरान सिंचाई विभाग द्वारा 155.12 हैक्टेयर भूमि के लिए किया गया था परंतु 49.59 हैक्टेयर भूमि के लिए भूमि अधिग्रहण नहीं किया गया। शेष 3.91 हैक्टेयर निजी भूमि के लिए भुगतान अभी किया जाना है। इसमें आगे मामलों को जटिल कर दिया क्योंकि अधिग्रहण के लिए भुगतान, व्यक्तियों को किया गया था और समय बीतने के साथ, परिवारों में विभाजन जारी रहा जिससे व्यक्तिगत दावेदारों और परिवारों की संख्या जो कि क्षेत्र में उपस्थित है, में बढ़ोतरी हुई है। आर.&आर. उपायों और भूमि का गैर-अधिग्रहण में विलम्ब के परिणामस्वरूप जैसा कि ऊपर वर्णित किया गया है, समय बीतने के साथ लागत में बढ़ोतरी होगी।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2018) कि भूमि अधिग्रहण, राष्ट्रीय परियोजनाओं की योजना के अंतर्गत वित्त पोषण अनुमोदित होने के बाद ही शुरू किया जाएगा। इसमें यह समाविष्ट किया गया कि परिवारों की संख्या के सत्यापन के लिए सर्वेक्षण तथा भूमि अभिलेखों को अद्यतन करने का कार्य प्रगति पर था। यह प्रतिक्रिया भूमि के गैर-अधिग्रहण की समस्या का, भुगतान किए जाने के बाद भी हल नहीं करता है।

4.11 लेखापरीक्षा सारांश

आर.&आर. वितरण, कार्यान्वयन के अंतर्गत दो परियोजनाओं में अभी पूर्ण किया जाना है। इससे सृजित आई.पी. की उपयोगिता में विलम्ब होगा, भले ही परियोजनाएं समय पर पूरी हो गई हैं, चूंकि बिना आर.&आर. उपायों के जलाशय में जल का भंडारण नहीं होगा। परियोजना कार्यान्वयन एजेंसियों साथ ही साथ राज्य में राजस्व प्राधिकरणों की ओर से प्रशासनिक विलम्ब जिससे न केवल परियोजना के समय पर पूर्ण होने में बाधा उत्पन्न हुई बल्कि इसके परिणामस्वरूप आर.&आर. मामलों से उत्पन्न समझौते में संशोधन के कारण ₹ 1,331.91 करोड़ का तथा क्षतिपूर्ति के लिए विलम्ब से भुगतान से उत्पन्न ब्याज के भुगतान के कारण ₹ 82.35 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

कारक 4: अपूर्ण संविदा प्रबंधन

5.1 राष्ट्रीय महत्व की लंबे समय से लंबित परियोजनाओं के शीघ्रता से समापन की योजना के प्राथमिक उद्देश्य की प्राप्ति कुशल एवं प्रभावी कार्यान्वयन और कोडल प्रावधानों तथा कार्य एवं संविदा प्रबंधन के लिए प्रमाणिक प्रक्रियाओं के अनुपालन पर निर्भर है। ये कोडल प्रावधान सामान्यतः उपयुक्त भारमुक्त भूमि एवं आवश्यक सांविधिक मंजूरीयों की उपलब्धता सुनिश्चित करते हुए कार्य प्रस्तावों की अवधारणा और मंजूरी में उचित परिश्रम के चयन की परिकल्पना करते हैं ताकि सभी पार्टियों द्वारा संविदाओं अथवा कार्य आदेशों के संविदात्मक दायित्वों का समय पर प्रदर्शन सुनिश्चित करने के लिए नियत कार्य के निर्बाध निष्पादन और संविदा संबंधी प्रावधानों के सख्त प्रवर्तन को सक्षम बनाया जा सके। हमने कार्यान्वयन के तहत पांच परियोजनाओं के निष्पादन के प्रबंधन में इन प्रावधानों के विचलन और गैर-अनुपालन के कई उदाहरण देखे। ये विलंब प्रस्तावों के प्रसंस्करण में प्रशासकीय विलंब से बढ़ा जो नीचे दिए गए वर्णन के अनुसार संयुक्त रूप से लागत वृद्धि या कार्य की संपूर्ण प्रगति में हुए विलंब का कारण बना। ये अधूरे संविदा प्रबंधन के वे उदाहरण हैं जो प्रासंगिक रिकॉर्डों की जांच परीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा के संज्ञान में आए थे और अन्य समरूप उदाहरणों के जोखिम को वर्जित नहीं करते हैं।

5.2 प्रस्तावों के प्रसंस्करण में अनुचित विलंब

यह तथ्य दिया गया था कि इन परियोजनाओं के शीघ्र समापन को अनिवार्य बनाते हुए उन्हें राष्ट्रीय महत्व का समझा जाना था, इसलिए यह आदेशात्मक है कि विभिन्न चरणों में प्रस्तावों के प्रशासनिक प्रसंस्करण और कार्य आदेशों में कोई अनुचित विलंब नहीं होना चाहिए। तथापि, हम लोगों ने प्रावधानों के आरेखण, निविदा प्रक्रिया को अंतिम रूप देने और कार्यान्वयन के तहत तीन परियोजनाओं में कार्य आदेश जारी करने में अनुचित विलंब पाया जो इस प्रकार है:

- **सरयू परियोजना, उत्तर प्रदेश:** परियोजना निष्पादन प्राधिकरण को पांच कार्यों से संबंधित 687 आरेखण संवेदकों को प्रदान करने थे। हम लोगों ने पाया कि परियोजना प्राधिकारियों द्वारा संवेदकों को 488 आरेखण कार्य सौंपने की तिथि से पांच महीनों से लेकर चार वर्षों से ज्यादा तक के विलंब के बाद प्रदान किए गए थे और शेष 199 आरेखण (कुल आरेखण का 29 प्रतिशत) अभी भी मंजूर एवं संवेदकों (मार्च 2017) को प्रदान किए जाने थे। संवेदकों

को आरेखण प्रदान करने में विलंब के कारण परियोजना की प्रगति में बाधा पहुँचाते हुए कार्य के निष्पादन में विलंब हुआ।

- **तिस्ता परियोजना, पश्चिम बंगाल:** ₹ 34.49 करोड़ की लागत वाले 23 कार्यों में से आठ में उनके लक्ष्य तारीख के संदर्भ में सात महीनों से लेकर दो वर्षों से ज्यादा का विलंब हुआ था। लेखापरीक्षा में देखा गया कि ₹ 56.06 करोड़ की लागत वाले 23 कार्यों में निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.) के जारी होने की तिथि से कार्य आदेश जारी करने में 79 दिनों से लेकर 533 दिनों का विलंब हुआ था।
- **शाहपुर कांडी परियोजना, पंजाब:** केंद्र सरकार ने मुख्य बाँध एवं रेगुलेटर के निर्माण हेतु मार्च 2010 में ₹ 10.80 करोड़ एवं मार्च 2011 में ₹ 15.24 करोड़ जारी किया था। तथापि, सिंचाई विभाग ने निविदा प्रदान करने की प्रक्रिया को अंतिम रूप देने में 34 महीनों का समय लिया और निर्माण कार्य केवल जनवरी 2013 में आंशिक रूप से पूरा किया गया अर्थात् विभाग ने कार्य सौंपने की प्रक्रिया को अंतिम रूप देने के लिए लगभग तीन वर्षों का समय लिया जिससे परियोजना पर कार्य की प्रगति में विलंब हुआ।

5.3 सांविधिक मंजूरी प्राप्त करने में विलंब

गोसीखुर्द परियोजना में जलाशय के निर्माण के कारण महाराष्ट्र में भंडारा शहर को बाढ़ से बचाने के उद्देश्य से परियोजना प्राधिकारियों ने दिसंबर 2012 तक के सूचीबद्ध समापन के साथ जून 2009 में बाढ़ संरक्षण बाँध के निर्माण का निर्णय लिया। हालांकि, प्रस्तावित बाढ़ संरक्षण बाँध एक राष्ट्रीय राजमार्ग को पार करता है एवं परियोजना प्राधिकरण ने प्रस्तावित बाढ़ संरक्षण बाँध के लिए एन.एच.ए.आई. से कोई मंजूरी प्राप्त नहीं की थी। जब शेष भाग में कार्य पूर्ण कर दिए गए थे, तब ₹ 23.70 करोड़ का व्यय करने के बाद लगभग पांच वर्षों (मई 2012 से फरवरी 2017) के लिए एन.एच.ए.आई. साईट पर कार्य को रोक दिया जाता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि परियोजना प्राधिकारियों को कार्य सौंपते वक्त राष्ट्रीय राजमार्ग के अस्तित्व एवं उसके बाद एन.एच.ए.आई. से मंजूरी की आवश्यकता की जानकारी होना चाहिए थी तथा इसे समयबद्ध तरीके से पूरा किया जाना चाहिए था। एन.एच.ए.आई. से आवश्यक मंजूरी के बिना परियोजना निष्पादन एजेंसी द्वारा कार्य सौंपने के परिणामस्वरूप ₹ 23.70 करोड़ के व्यय के बावजूद कार्य की गैर-पूर्ति और इसके समापन में विलंब हुआ।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2018) कि कार्य की पूर्ति हेतु आवश्यक अनुवर्ती कार्रवाई की जा रही है एवं इसे दिसम्बर 2018 तक पूर्ण किया जाना प्रस्तावित है।

5.4 कोडल प्रावधानों एवं नियमावली से विचलन

लोक निर्माण पुस्तिका, सरकारी अनुदेशों एवं आदेशों का अनुपालन कार्य प्रबंधन में पारदर्शिता एवं जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए प्रधान आवश्यकता है। हम लोगों ने उत्तर प्रदेश में सरयू परियोजना में मौजूदा नियमावली एवं अनुदेशों से विचलन के उदाहरण देखे थे जो नीचे दिए गए हैं।

- उत्तर प्रदेश हेतु लोक निर्माण लेखा नियमावली के खंड 315 के अनुसार, कार्य हेतु किसी परियोजना से संबंधित चार मुख्य चरण होते हैं, यथा, प्रशासनिक मंजूरी, व्यय संस्वीकृति, तकनीकी संस्वीकृति और निधियों का विनियोजन एवं पुनर्विनियोजन। सी.पी.डब्ल्यू.डी. कार्य पुस्तिका के खंड 2.1(2) में वर्णित है कि जब तक प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त नहीं हो जाता, तब तक सामान्यतः कोई कार्य शुरू नहीं होना चाहिए अथवा उस पर कोई देयता वहन नहीं की जानी चाहिए, वहीं एक समुचित रूप से तैयार किए गए विस्तृत आकलन को तकनीकी रूप से संस्वीकृत कर लिया गया है और जहाँ आवश्यक हो व्यय संस्वीकृति की मंजूरी दे दी गई है तथा निधि का आवंटन किया गया है। हम लोगों ने पाया कि ₹ 2,107.97 करोड़ की लागत वाले 28 कार्यों के लिए एन.आई.टी. सक्षम प्राधिकारी द्वारा कार्यों की तकनीकी संस्वीकृति प्रदान करने के सात दिनों से लेकर करीब तीन वर्ष पहले ही जारी किया गया था। तकनीकी संस्वीकृति के पूर्व एन.आई.टी. जारी करना एक आवश्यक कदम, जो परियोजना के रूपरेखा की तकनीकी व्यवहार्यता सुनिश्चित करने के लिए बनाया जाता है, की उपेक्षा करने के बराबर होता है और तकनीकी संस्वीकृति में अनुमोदित किसी कार्य की रूपरेखा या क्षेत्र में किसी योग, विलोप, सुधार अथवा संशोधन की सूचना टेंडर में सभी प्रत्याशित बोलीकर्त्ताओं को नहीं दी जा सकती है। इसका परिणाम तकनीकी रूप से अपूर्ण बोलियाँ और आगामी संशोधनों तथा परिणामी विलंबों व लागत वृद्धियों को अनिवार्य बनाने वाले उत्तरवर्ती कार्यों को सौंपने के रूप में हो सकता है।
- उत्तर प्रदेश के लोक निर्माण लेखा नियमावली के खंड 360 के अनुसार, टेंडरों को प्रस्तुतीकरण के लिए समय प्रथम विज्ञापन की तिथि के कम से कम एक महीने बाद का होना चाहिए। ₹ 12.42 करोड़ के मूल्य वाले 51 संविदाओं की जाँच परीक्षा में पता चला कि कार्यपालक अभियंता (ई.ई.) द्वारा ₹ 10.01 करोड़ के मूल्य वाले 42 कार्यों (82 प्रतिशत) के लिए एन.आई.टी. नौ से 27 दिनों के बीच के अल्पावधि टेंडर सूचनाएं देते हुए जारी किए गए थे। केवल चार मामलों (आठ प्रतिशत) में बोलियाँ 30 दिनों

की नियत टेंडर सूचना देते हुए आमंत्रित किए गए थे। ₹ 1.23 करोड़ की शेष पांच संविदाएं एन.आई.टी. अथवा सार्वजनिक बोली के बिना निष्पादित की गई थी। एन.आई.टी. के जवाब देने के लिए समय को सीमित करना प्रतिवादियों के क्षेत्र को अनावश्यक रूप से परिमित कर सकता है जिसके द्वारा प्रतिस्पर्धा के साथ समझौता करना होता है।

- सामान्य वित्तीय नियमावली संविदा देने हेतु सबसे कुशल एवं प्रतिस्पर्धात्मक बोलीकर्ताओं का चयन सुनिश्चित करने के उद्देश्य से टेंडर के निबंधनों एवं शर्तों में वर्णित किए जाने के लिए पूर्व-निर्धारित मानदंड के अनुरूप परियोजनाओं हेतु प्रतिस्पर्धात्मक बोली की परिकल्पना करता है। एकल टेंडर जाँच का आश्रय केवल संपत्ति मदों के मामले में अथवा आपातकाल के मामले में अथवा मशीनरी या अतिरिक्त भागों के मानकीकरण के लिए लिया जा सकता है। जाँच-परीक्षित प्रभागों के ₹ 1,949.90 करोड़ की कीमत वाले 74 संविदाओं की संवीक्षा में पता चला कि ₹ 4.26 करोड़ के सात संविदाओं (नौ प्रतिशत) को एकल टेंडर के आधार पर सौंपा गया था जबकि कार्य में सामान्य निर्माण ही शामिल था एवं कोई संपत्ति क्रय शामिल नहीं था। इनमें से किसी भी मामले में पुनः टेंडर नहीं सौंपा गया था। यह विभाग को प्रतिस्पर्धात्मक बोली के लाभों से वंचित रखता है और पारदर्शिता से समझौता करता है।
- सरकार ने निर्णय लिया (जून 1995) कि आकलनों की तकनीकी संस्वीकृति जारी की जाएगी तथा कार्यपालक अभियंता (ई.ई.), अधीक्षक अभियंता (एस.ई.) एवं मुख्य अभियंता (सी.ई.) द्वारा क्रमशः ₹ 40 लाख, ₹ एक करोड़ और एक करोड़ से अधिक राशि तक की लागत वाले कार्य हेतु संविदाएं सौंपी जाएगी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 45.21 करोड़ की कीमत वाले 43 कार्यों को सक्षम प्राधिकरियों की संस्वीकृति से बचने के लिए वर्ष 2008-17 के दौरान 227 संविदाओं में बांट दिया गया था। संवीक्षा एवं उच्चतर प्राधिकरियों की संस्वीकृति से बचने के लिए कार्यों को इस प्रकार बांटना दुरुपयोग एवं धोखेबाजी का जोखिम उत्पन्न करता है जिससे पारदर्शिता व जवाबदेही धूमिल होती है।

5.5 कार्य की पूर्ति में विलंब के लिए ठेकेदारों से बकाया की गैर-वसूली

समय को किसी संविदा का मूल तत्व माना जाता है। 'आंध्र प्रदेश मानक विनिर्देशन', जो किसी ठेकेदार की जिम्मेदारियों एवं देयताओं और कार्य संविदाओं के लिए लागू सामान्य संविदा शर्तें अनुबंधित करता है, के अनुसार ई.ई. कार्य की प्रगति के अनुबंधित दर का अनुरक्षण करने के उद्देश्य से कार्य के किसी भाग, जो

ठेकेदार द्वारा देरी से किया जा रहा हो, को नामांकन के आधार पर अन्य ठेकेदार को सौंप सकता है। ई.ई. को अन्य ठेकेदार के द्वारा कार्य कराने में हुए व्यय को सत्यापित करना होता है एवं यदि यह राशि कार्य की समाप्ति पर ठेकेदार को देय बकाया राशि से अधिक होती है तो इसके अंतर का भुगतान उसे नहीं किया जाएगा। फिर भी, यदि कार्य हेतु राशि वास्तविक संविदा में लागत से अधिक होती है तो ठेकेदार से कुल संविदा राशि के पांच प्रतिशत की सीमा तक अंतर की वसूली की जाएगी।

लेखापरीक्षा में उपरोक्त कोडल प्रावधानों का गैर-अनुपालन पाया गया जिसके परिणामस्वरूप दोषी ठेकेदारों से ₹ 32.16 करोड़ की गैर वसूली के साथ-साथ लागत में ₹ 224.54 करोड़ की वृद्धि हुई जैसा नीचे संक्षिप्त में प्रस्तुत किया गया है:

- बाएं मुख्य नहर के पैकेज 1 में, 0 किमी से 25.60 किमी के बीच नहर के निर्माण का कार्य मार्च 2005 में ₹ 254.88 करोड़ पर एक ठेकेदार को 24 महीनों में पूरा करने के लिए दिया गया। हालांकि कई समय विस्तार के बाद भी, जून 2017 तक कार्य को पूरा नहीं किया जा सका था। परियोजना अधिकारियों ने ₹ 38.78 करोड़ लागत के कार्य के इस हिस्से को मौजूदा ठेकेदार से अलग करने का निर्णय लिया और इसे दूसरे को ₹ 171.39 करोड़ पर दिया गया जिससे कार्य के इस हिस्से की लागत ₹ 132.61 करोड़ बढ़ गई। विनिर्देशों के अनुसार, मूल ठेकेदार से ₹ 12.74 करोड़ (कुल मूल अनुबंध लागत का पांच प्रतिशत) की वसूली की जानी थी। हालांकि, मूल ठेकेदार से यह वसूली नहीं की गई थी।
- इसी प्रकार बाएं मुख्य नहर के पैकेज 4 में, 69.145 किमी से 93.70 किमी के बीच नहर निर्माण का कार्य मार्च 2005 में 24 महीनों में पूरा करने के लिए एक ठेकेदार को ₹ 206.80 करोड़ में दिया गया। हालांकि जून 2017 तक कार्य पूरा नहीं हो सका था और परियोजना अधिकारियों ने कार्य जिसकी लागत ₹ 66.07 करोड़ थी को दूसरे ठेकेदार को ₹ 108.86 करोड़ में प्रदान करने का निर्णय लिया जिससे इस कार्य की लागत ₹ 42.79 करोड़ बढ़ गई। पुनः मूल ठेकेदार से ₹ 10.34 करोड़ (मूल कुल अनुबंध लागत का पांच प्रतिशत) की वसूली नहीं की गई थी।
- बाएं मुख्य नहर के पैकेज 5 में, 93.70 किमी से 111 किमी के बीच नहर के निर्माण का कार्य मार्च 2005 में ₹ 181.60 करोड़ में एक ठेकेदार को 24 महीनों में पूरा करने के लिए दिया गया। कई समय विस्तार के बाद भी, जून 2017 तक कार्य पूरा नहीं हुआ था और परियोजना अधिकारियों ने

₹ 93.74 करोड़ की लागत के इस कार्य को दूसरे ठेकेदार को ₹ 142.88 करोड़ में देने का निर्णय लिया गया इस प्रकार कार्य के इस भाग की लागत को ₹ 49.14 करोड़ से बढ़ा दिया। हालांकि ₹ 9.08 करोड़ (मूल कुल अनुबंध लागत का पांच प्रतिशत) की वसूली नहीं की गई थी।

5.6 दोषों को दूर करने में तेजी लाने के लिए अनुबंध के नियमों को लागू करने में असमर्थता

मार्च 2011 को समाप्त हुए वर्ष के लिए महाराष्ट्र से संबंधित आर्थिक क्षेत्र के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की लेखापरीक्षा रिपोर्ट ने गोसीखुर्द बाँए बैंक नहर (एल.बी.सी.) के 1 से 10 किमी एवं 11 से 22.93 किमी के दो हिस्सों के सीमेंट कंक्रीट अस्तर के निर्माण में ठेकेदारों द्वारा निष्पादित किए उप-मानक कार्य पर प्रकाश डाला था। जिसे दो ठेकेदारों द्वारा ₹ 51.49 करोड़ की कुल लागत पर अगस्त 2009 में निष्पादित किया गया था। नहर की पूरी लंबाई में संरेखण की उप-मानक गुणवत्ता के कारण, समापन के एक से दो वर्ष के भीतर नहर संरेखण में दरारे विकसित हो गई थी। चूँकि दोष दायित्व अवधि के भीतर दोष दिखाई दिया था, ठेकेदारों को अगस्त 2010 में छः महीने की अवधि के भीतर फरवरी 2011 तक अपने स्वयं के खर्च पर पूरे काम का पुनः निष्पादन करने का निर्देश दिया गया था। हालांकि अप्रैल 2017 तक नहर की लंबाई के केवल 1.2 किमी (पांच प्रतिशत) में संरेखण के पुनः निर्माण का काम किया गया था। नहर पर कार्य की धीमी प्रगति परियोजना के क्रियान्वयन को प्रभावित करेगा चूँकि सुधार कार्य पूरा किए बिना नहर में पानी नहीं छोड़ा जाएगा।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2018) कि मार्च 2018 तक सभी संरेखण को पूरा करने की योजना है।

लेखापरीक्ष में पाया गया कि मार्च 2018 तक पूरा होने की संभावना प्रतीत नहीं हो रही है, चूँकि अप्रैल 2017 तक पुनः निर्माण का 95 प्रतिशत कार्य लंबित था। इसके अतिरिक्त विभागीय अधिकारियों द्वारा काम में तेजी लाने के लिए ठेकेदारों को बाध्य करने के लिए कोई कार्रवाई करने में स्पष्ट रूप से असफल रहा हालांकि फरवरी 2011 के सुधार कार्यों को पूरा करने के निर्धारित तारीख से छः वर्ष बीत चुके थे।

5.7 दोषपूर्ण निर्माण की वजह से अतिरिक्त लागत

गोसीखुर्द दाएं बैंक नहर (आर.बी.सी.) पर जलसेतु¹⁶ के डिजाइन और निर्माण का काम ₹ 12.23 करोड़ के लागत पर जनवरी 2008 में दिया गया था। समझौते के खंड 10(ए) ने निर्धारित किया कि कार्य पूरा करने अथवा कार्य शुरू करने, जो भी बाद में हो, की तारीख से 24 महीनों की दोष दायित्व अवधि के दौरान कार्यों के निष्पादन में दोषों का सुधार ठेकेदार अपने स्वयं के लागत से करेगा। कार्य जनवरी 2010 में पूरा किया गया और सहायक कार्यपालक अभियंता (ए.ई.ई.) द्वारा जनवरी 2010 में हाइड्रोलिक परीक्षण किए बिना इसे निर्धारित विनिर्देशों के अनुसार प्रमाणित कर दिया गया। ठेकेदारों को फरवरी 2011 में ₹ 13.26 करोड़ का भुगतान किया गया एवं जून 2012 में उसे ₹ 21.56 लाख का सुरक्षा जमा वापस कर दिया गया।

इसके बाद, अगस्त 2012 में भारी बारिश के कारण जलसेतु की अपस्ट्रीम एवं डाउनस्ट्रीम सहायता प्रणाली क्षतिग्रस्त हो गई थी। मुख्य अभियंता ने क्षतिग्रस्त जलसेतु को मजबूत करने के लिए एक डिजाइन तैयार करने का सुझाव दिया। बाद में साइट निरीक्षण के दौरान, विभाग द्वारा यह सूचित किया गया कि निर्वहन चैनल, घाट के आधार स्तर, विंग दीवारों और ढलान की ढाल के संबंध में अनुबंध में निर्धारित विनिर्देशों से विचलन हुआ था। जुलाई 2015 में, विभाग ने कार्य के दोषपूर्ण निष्पादन के लिए ठेकेदार को दोषों को दूर करने अथवा अनुमानित मरम्मत लागत ₹ 15.54 करोड़ जमा करने के लिए एक कानूनी नोटिस जारी किया। इसके बाद जुलाई 2016 में मरम्मत कार्यों को दूसरे ठेकेदार को ₹ 16.55 करोड़ की लागत पर जनवरी 2017 तक पूरा करने के लिए दिया



अपर स्ट्रीम साईड पर जलसेतु का मरम्मत कार्य प्रगतिधीन

डाउन स्ट्रीम साईड पर जलसेतु का मरम्मत कार्य प्रगतिधीन

गया। मई 2017 तक कार्य अभी भी प्रगति पर है।

¹⁶ जलसेतु अन्य संरचनाओं जैसे नदी, अन्य नहर, रेलवे अथवा सड़क के ऊपर नहरों के क्रॉसिंग के लिए उपयोग की जाने वाली एक संरचना है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि निर्धारित विनिर्देशों के संबंध में ए.ई.ई. द्वारा कार्य का सही ढंग से मूल्यांकन करने में विफलता के परिणामस्वरूप विभाग को ₹ 16.55 करोड़ का अतिरिक्त व्यय करना पड़ा। यदि दोष दायित्व अवधि के दौरान दोष का पता लगाया होता तो, समझौता शर्तों के अनुसार मूल ठेकेदार अपने स्वयं के खर्च पर सुधारात्मक कार्यवाही करता। दोष दायित्व की 24 महीनों की अवधि समाप्त होने के पश्चात् जुलाई 2015 में कानूनी नोटिस का जारी करना कानूनी रूप से असमर्थनीय था और इस प्रकार आगे जारी नहीं रखा जा सका। आगे यह भी पाया गया कि क्षतिग्रस्त जलसेतु के कारण सिंचाई के लिए पानी की आपूर्ति (सितंबर 2015 से जनवरी 2016) 4,374 हेक्टेयर तक ₹ 88.95 लाख की लागत पर अस्थायी स्टील पाइपों के द्वारा किया गया।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2018) कि हाइड्रॉलिक परीक्षण संभव नहीं था, चूँकि उस समय तक नहरें पूरी नहीं की गई थीं एवं दोष दायित्व खंड को लागू नहीं किया जा सकता था एवं दोषों का पता लगाए जाने तक दोष दायित्व की अवधि समाप्त हो चुकी थी। आगे यह कहता है कि मरम्मत कार्य अब पूरा हो गया था और अगस्त 2017 से जलसेतु द्वारा पानी छोड़ा जा रहा था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूँकि समझौते में निर्धारित विनिर्देशों के संदर्भ में, निर्माण में विचलन से संबंधित बाद में बाहर लाए गए दोषों को कार्यों के प्रमाणिकता के समय, ठेकेदार को भुगतान जारी करने से पहले खोजा जाना चाहिए था। तब ऐसे सुधारात्मक उपायों की लागत को ठेकेदार द्वारा वहन करना पड़ता और ₹ 17.44 करोड़ के व्यय से बचा जा सकता था

5.8 समझौते की शर्तों के बाहर निधि जारी करना

ठेकेदारों को कार्य के निष्पादन के लिए भुगतान संविदा समझौता में निर्धारित भुगतान शर्तों के अनुसार सख्ती से संचालित किया जाता है। समझौतों के तहत दायित्वों को निर्धारित किया जाता है जो प्रत्येक संविदा पक्षों द्वारा पूरा करना होता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने दायित्वों के लिए ₹ 72.13 करोड़ का धनराशि जारी किया था जो कि इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना (आंध्र प्रदेश) में ठेकेदारों द्वारा वहन किया जाना था, जैसा कि नीचे दिया गया है:

- संविदा की विशेष शर्तों की धारा 24 के अनुसार, यदि नहर प्रणाली हिंदुस्तान पोट्रोलियम कॉर्पोरेशन लिमिटेड (एच.पी.सी.एल.) या गैस अथॉरिटी ऑफ इंडिया लिमिटेड (जी.ए.आई.एल.) की किसी भी पाइपलाइन को पार कर रही है, ठेकेदार संबंधित प्राधिकारी के साथ परामर्श से उपयुक्त क्रॉसिंग प्रदान करेगा और इस तरह के क्रॉसिंग की लागत संविदा कीमत में शामिल होना

समझा जाएगा। नहर के 19 किमी और 19.75 किमी के बीच परियोजना के दाहिने मुख्य नहर के पैकेज 2 में दो पाइपलाइन क्रॉसिंग थी। तदनुसार, परियोजना प्राधिकरण ने मई 2012 में ठेकेदारों को नई पाइपलाइन बिछाने की लागत हेतु क्रमशः जी.ए.आई.एल. और एच.पी.सी.एल. को ₹ 2.72 करोड़ एवं ₹ 4.47 करोड़ की राशि जमा करने को कहा। हालांकि, ठेकेदार ने मई 2015 तक क्रॉसिंग के लिए कोई भी राशि जमा नहीं की थी। अंत में, दाहिना मुख्य नहर के संचालन की अत्यावश्यकता का हवाला देते हुए, परियोजना प्राधिकरण ने (मई 2015) खुद जी.ए.आई.एल. और एच.पी.सी.एल. को क्रमशः ₹ 6.89 करोड़ तथा ₹ 7.21 करोड़ का भुगतान किया। ठेकेदार (मार्च 2017) से राशि की वसूली की जानी अभी बाकी थी।

- परियोजना की प्रमुख कार्यों और स्पिलवे (भाग ए-तकनीकी विनिर्देशों की धारा 2.2) के लिए समझौते की नियमों एवं शर्तों के अनुसार, ठेकेदार को स्वयं कार्य निष्पादन के लिए इस्पात की खरीद की जानी थी। हालांकि, परियोजना प्राधिकरण ने ठेकेदार की ओर से कार्य हेतु इस्पात की आपूर्ति के लिए स्टील ऑथोरिटी ऑफ इंडिया को सीधे तौर पर ₹ 25.37 करोड़ का भुगतान (जून 2017) किया। ठेकेदार (दिसंबर 2017) से राशि की वसूली की जानी अभी बाकी थी।
- परियोजना के प्रमुख कार्य (संविदा की सामान्य शर्तों के खंड 1 की धारा 11.2) की समझौता शर्त के अनुसार, डंपिंग के लिए भूमि सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी ठेकेदार की थी और इस संबंध में कोई अलग से भुगतान नहीं किया जाना था। कार्य की लागत में भूमि लागत शामिल थी और मिट्टी के निपटान के लिए भूमि की व्यवस्था की गई ताकि कार्य पूरा होने के पश्चात् यह परियोजना प्राधिकरण को सौंप दी जाएगी। ठेकेदार ने ₹ 32.66 करोड़ की लागत से डंपिंग के उद्देश्य से 203.74 एकड़ भूमि का प्रस्ताव दिया। अत्यावश्यकता का हवाला देते हुए, राजस्व प्रभाग अधिकारी ने भूमि अधिग्रहण के लिए उपलब्ध धन से ठेकेदार के तरफ से ₹ 32.66 करोड़ का भुगतान किया। इस राशि को विनियमित (अगस्त 2017) किया जाना अभी बाकी है।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2018) कि ठेकेदारों से राशियों की वसूली की जाएगी। लेखपरीक्षा में पाया गया कि ठेकेदारों को समझौतों की शर्तों के अंतर्गत जो परिकल्पित था के अलावा लोक निधि से कार्यों के निष्पादन हेतु उनके निधि प्रवाह को पूरा करने वाले प्रदत्त राशि के बदले कुल ₹ 72.13 करोड़ को ऐसे राशि का भुगतान किया गया। यह लोक निधि से ऐसे कार्यों के लिए चुने गए

ठेकेदारों की वित्तीय व्यवहार्यता के साथ-साथ चयन मानदंडों और लोक निधि से ठेकेदार को अनुचित सहायता के गठन को दर्शाता है। इसके अलावा, यद्यपि ठेकेदारों की ओर से भुगतान हेतु निधि जारी करने के लिए औचित्य के रूप में अत्यावश्यकता का हवाला दिया गया था तथापि कार्यों में विलंब होना जारी रहा।

5.9 लेखापरीक्षा परिणाम

प्रस्तावों के प्रसंस्करण में अनुचित विलंब, वैधानिक मंजूरी प्राप्त करने में देरी, कोडल प्रावधानों एवं नियमों का गैर-अनुपालन और खराब संविदा प्रबंधन तथा प्रवर्तन के कारण लागत में वृद्धि और निष्पादन में विलंब हुई। संविदा शर्तों का अनुपालन एवं प्रवर्तन सुनिश्चित करने में परियोजना प्राधिकारियों की विफलता के कारण ₹ 224.54 करोड़ की लागत वृद्धि के साथ-साथ दोषी ठेकेदारों से ₹ 32.16 करोड़ की गैर-वसूली हुई। विभागीय प्राधिकारियों ने अत्यावश्यकता अथवा कार्य में तेजी लाने के आधार पर समझौते की शर्तों के अलावा ठेकेदारों को ₹ 72.13 करोड़ की राशि भी जारी किया था। इसका परिणाम लोक निधियों से ठेकेदारों को वित्तीय सहायता के रूप में हुआ। इसके अलावा, यह कार्य की धीमी गति में काफी हद तक परिवर्तन भी नहीं कर सका। आगे, कोडल प्रावधानों एवं टेंडर/समझौता शर्तों से विचलन होना ठेकेदारी की चयन की प्रक्रिया के पारदर्शिता एवं निष्पक्षता, कार्यों को सौंपने तथा उनके निष्पादन से संबंधित आश्वासन नहीं देता है।

कारक 5: परियोजनाओं की निगरानी, प्रचालन तथा अनुरक्षण

पर्याप्त निगरानी की कमी

- 6.1 प्रभावी निगरानी, उचित निष्पादन तथा सुधार में सहायता सुनिश्चित करता है जैसा कि परियोजना के निष्पादन के दौरान आवश्यक हो सकता है। जहां मौलिक उद्देश्य कार्य की प्रगति में तेजी लाने के लिए है तथा निर्धारित समय सीमा के भीतर उनकी समाप्ति सुनिश्चित करने के लिए यह सब अत्यंत अनिवार्य है। सिंचाई परियोजनाओं (ए.आई.बी.पी.)¹⁷ के लिए दिशानिर्देशों के अनुसार, केन्द्रीय जल कमीशन तथा उसके अधिकारियों को परियोजनाओं के लिए वार्षिक निगरानी संचालित करनी होती है। इसके अतिरिक्त, राज्य स्तर कार्यान्वयन एजेंसियों को भी, उनकी प्रगति को सुनिश्चित करने के लिए तथा उत्पन्न होने वाली कोई भी बाधाओं को दूर करने के लिए चल रहे कार्य का आवधिक निरीक्षण करना आवश्यक है।
- 6.2 हमने तीन परियोजनाओं में सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा निगरानी की आवृत्ति में कमी को देखा जैसा कि निम्न तालिका 9 में दर्शाया गया है।

तालिका 9: सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा निगरानी की आवृत्ति में कमी

परियोजना का नाम	केन्द्रीय स्तर पर सी.डब्ल्यू.सी.		
	लक्ष्य/निर्धारित आवृत्ति (सं.)	संचालित (सं.)	अंतर (सं.)
गोसीखुर्द परियोजना, महाराष्ट्र	18	14	4
शाहपुर कांडी डैम परियोजना, पंजाब	9	7	2
सरयू परियोजना, उत्तर प्रदेश	5	4	1

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2018) कि गोसीखुर्द परियोजना गुणवत्ता संबंधी मुद्दों के कारण लगभग गतिरोध पर थी तथा विभिन्न समितियों ने सुधारात्मक कार्यों के लिए इस परियोजना का दौरा किया था।

¹⁷ राष्ट्रीय परियोजना के दिशानिर्देश सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा निगरानी जांच की आवृत्ति निर्धारित नहीं करते हैं। हालांकि, ये परियोजनाएं राष्ट्रीय परियोजना घोषित करने के पहले ए.आई.बी.पी. योजना का हिस्सा थे। अतः ए.आई.बी.पी. का निगरानी जांच मानदंड इस्तेमाल किया गया है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य एजेंसियों द्वारा निगरानी के लिए निर्धारित आवृत्ति से संबंधित आंकड़ें, 2008-17 के दौरान इन एजेंसियों द्वारा निगरानी की पर्याप्ता को सुनिश्चित करने या जाँचने के लिए लेखापरीक्षा को प्रदान नहीं किए जा सके। आगे, इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना (आंध्रप्रदेश) में, मुख्यमंत्री द्वारा राज्य स्तर पर साप्ताहिक निगरानी की प्रणाली को कार्य के आरंभ होने के नौ वर्षों बाद प्रारंभ (2015) किया गया था। परियोजना प्रबंधन इकाई की पहली बैठक केवल जुलाई 2017 में हुई जो इस बात का संकेत करती है कि राज्य स्तर निगरानी तंत्र बहुत विलम्ब से गठित किया गया था। गोसीखुर्द परियोजना (महाराष्ट्र) में, मुख्य अभियंता तथा अधीक्षक अभियंता¹⁸ ने 2010-17 की अवधि के दौरान निर्धारित 1512 दौरों के विरुद्ध केवल 110 दौरों पर कार्य का निरीक्षण किया। ई.ई. द्वारा निरीक्षण के मामले में 91 से 94 प्रतिशत के बीच तथा उप अभियंता द्वारा निरीक्षण के संबंध में 47 से 100 प्रतिशत के बीच की सीमा में नौ डिविजनों में तकनीकी निरीक्षण के संचालन में कमी पाई गई।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2018) कि परियोजना की प्रगति धीमी थी तथा इसलिए कम संख्या में दौरे किए गए। इसमें समाविष्ट किया गया कि प्रत्येक तकनीकी अधिकारी को प्रभावशाली निगरानी के लिए स्थलों को दौरा करने के लिए अब निर्देश दिए गए हैं।

निर्मित परिसम्पतियों तथा अधिसंरचना का संचालन तथा रखरखाव

- 6.3** इन परियोजनाओं के लम्बे गर्भावस्था अवधि तथा इनके समापन में विस्तारित विलम्ब को देखते हुए, बांध की सुरक्षा हेतु निर्मित सम्पत्तियों से लाभों की सतत संवर्धन को सुनिश्चित करने के लिए तथा खतरे से डाउनस्ट्रीम क्षेत्रों की सुरक्षा के लिए लगातार निगरानी की जरूरत है।



गोसीखुर्द जलाशय के फाटक संख्या 3 के सामने इछोर्निया पौधे का विकास

गोसीखुर्द जलाशय के सामने गेट नंबर 13 में इछोर्निया पौधे का विकास

¹⁸ सी.ई. को आठ दौरा प्रतिमाह करना है। एस.ई. को 10 दौरा प्रतिमाह करना है। ई.ई. को 15 दौरा प्रतिमाह करना है।

- 6.4** संभावित खतरों से डाउनस्ट्रीम क्षेत्रों की सुरक्षा के लिए और सुनिश्चित करने के लिए बनाए गए परिसमपत्तियों से लाभों का सतत प्रोद्घवन सुनिश्चित करने के लिए चाहिए। पर्याप्त जलग्रहण क्षेत्र उपचार (सी.ए.टी.) ग्रहण द्वारा गाद को रोकने के लिए बांध रखरखाव कार्य किए जाने की आवश्यकता है। गोसीखुर्द परियोजना (महाराष्ट्र) के मामले में, हमने पाया कि जबकि मुख्य बांध सितम्बर 2009 में पूर्ण कर लिया गया था, कुल 9,881 हेक्टेयर योजनाबद्ध क्षेत्र में से केवल 2,408 हेक्टेयर में सी.ए.टी. गतिविधियाँ हो पाई थी तथा यह भी बांध के पूरा होने के बाद से आठ वर्षों के कालातीत हो जाने के बाद हुआ। सी.ए.टी. कार्यों के इस आंशिक क्रियान्वयन ने बांध के गाद, कटाव तथा अवसादन के लिए गुंजाइश छोड़ दी, जिसके चलते इसकी भंडारण शक्ति कम हो।
- 6.5** सरयू परियोजना (उत्तर प्रदेश) में पांच नहरों की खुदाई हुई भूमि को एक बेबुनियादी तरीके से फेंक दिया गया जिसके परिणामस्वरूप वह वर्षों के दौरान नहरों में वापिस वह गई जिससे 25-58 प्रतिशत तक जल के बहाव की दर में गिरावट आई जैसा कि निम्न तालिका 10 में दर्शाया गया है।

तालिका 10: सरयू परियोजना में बहाव दर में कमी का ब्यौरा

क्रम सं.	नहर का नाम	डिजाइन बहाव (क्यूमेक)	बहाव, जिस पर नहर आखिरी बार थी (क्यूमेक)	बहाव दर में कमी का प्रतिशत
1.	सरयू लिंक चैनल (एस.एल.सी.)	360.00	270	25
2.	सरयू मुख्य नहर (एस.एम.सी.)	360.00	270	25
3.	बस्ती ब्रांच	118.00	55	53
4.	गौडा ब्रांच	106.69	50	53
5.	इमामगंज ब्रांच	36.00	15	58

परियोजना प्राधिकारियों द्वारा, कमांड क्षेत्र में जल के डिजाइन किए गए बहाव को सुनिश्चित करने के लिए नहर को गाद रहित करने या खुदाई की हुई मिट्टी को हटाने संबंधी कोई कार्यवाही नहीं की गई।

6.6 गोसीखुर्द परियोजना

(महाराष्ट्र) में, अत्यधिक वर्षा से नहर को सुरक्षा प्रदान करने के लिए ₹ 51.48 करोड़ की लागत पर नहर के चयनित भागों में दाएं किनारा पर मई 2008 से मई 2009 के दौरान, 3,515 मीटर



आर.डी. 31020 मी. पर पुश्ते की दीवार का सरकना

आर.डी. 31020 मी. से आर.डी. 31470 मी. तक निर्मित पुश्ते की दीवार का सरकना

लम्बाई की पुश्ते की दीवार निर्मित की गई थी। तथापि, 31.120 किमी से 31.470 किमी तथा 20.850 किमी से 20.990 किमी के बीच पुश्ता दीवार केन्द्र की ओर सरक गई और 2010 में मानसून वर्षा के दौरान नहर तल में गिर गई। मई 2017 तक क्षति का सुधार बाकी था। यह नुकसान को दूर करने के लिए समय पर कार्रवाई की कमी और निर्मित परिसम्पतियों के रखरखाव को सुनिश्चित ना किए जाने का संकेत था।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2018) कि पुश्ते की दीवार के लिए उपचारात्मक उपायों का काम किया जा रहा है और सुधार कार्य किया जाएगा।

6.7 लेखापरीक्षा सारांश

इस प्रकार, क्षतियों और उल्लंघनों को सुधारने के लिए समय पर कार्रवाई की कमी और सी.डब्ल्यू.सी. सहित सभी स्तरों पर पर्याप्त निगरानी की कमी ने कार्य की मंद प्रगति तथा साथ ही साथ निर्मित परिसम्पतियों के अपर्याप्त रखरखाव में योगदान दिया।

निष्कर्ष एवं संस्तुतियां

निष्कर्ष

सरकार द्वारा, अप्रत्याशित लाभों को प्रदान करने तथा उनके पूर्ण करने में शीघ्रता के मौलिक उद्देश्यों सहित उनके राष्ट्रीय महत्व को दृष्टि में रखते हुए सोलह राष्ट्रीय परियोजनाओं की पहचान की गई। यह मौलिक उद्देश्य वास्तव में केवल पांच परियोजनाओं के कार्यान्वयन के साथ योजना के अस्तित्व के लगभग एक दशक बाद तक अप्राप्य रहा। ₹ 13,299.12 करोड़ का कुल व्यय मार्च 2017 तक इन पांच परियोजनाओं पर किया गया। इतने अधिक व्यय किए जाने के बाद भी पांच में से कोई भी परियोजना पूर्ण होने के समीप नहीं थी तथा सिंचाई क्षमता के निर्माण तथा जल और बिजली उत्पादन की वृद्धि के संबंध में प्रत्याशित लाभों को अभी तक प्रोद्भूत होना था।

लागू किए जा रहे पांच परियोजनाओं में परियोजना के विभिन्न घटकों की भौतिक प्रगति के संदर्भ में आठ से 99 प्रतिशत की कमी तथा कुल लागत में 2,341 प्रतिशत की बढ़ोतरी थी जिसने परियोजना के आर्थिक व्यवहार्यता को खतरे में डाल दिया। सभी 16 परियोजनाओं तथा कार्यान्वयन के अंतर्गत पांच परियोजनाओं के लिए परिकल्पित इच्छित सिंचाई क्षमता का क्रमशः केवल 15 प्रतिशत तथा 37 प्रतिशत अब तक उपयोग किया गया है। आगे, गोसिसुर्द परियोजना में निर्मित 0.53 एम.ए.एफ. क्षमता के अतिरिक्त बिजली उत्पादन, पेयजल तथा अतिरिक्त जलाशय क्षमता के संबंध में अन्य संबंधित लाभों संबंधी कोई उपलब्धि प्राप्त नहीं की गई।

सुस्त कार्यान्वयन एवं लागत में वृद्धि के लिए प्रबंधन की विफलताओं तथा सर्वेक्षण और जांच, जो विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने, परियोजना स्थलों के लिए सांविधिक मंजूरी सुनिश्चित करने और भूमि अधिग्रहण में प्रशासनिक विलम्ब के लिए आवश्यक घटक है, से संबंधित कोडल प्रावधानों का गैर-अनुपालन के संदर्भ में कमियों को उत्तरदायी ठहराया गया था। इसमें निष्फल पुनर्वास और स्थानांतरण उपायों द्वारा वृद्धि हुई जिससे परियोजनाओं की प्रगति में और बाधा आई। इसका परिणाम समझौतों में संशोधन के कारण ₹ 1,331.91 करोड़ और मुआवजे के विलंबित भुगतान से उत्पन्न ब्याज के भुगतान के कारण ₹ 82.35 करोड़ का अतिरिक्त लागत के रूप में हुआ।

प्रस्तावों को संसाधित करने में अनुचित देरी, सांविधिक मंजूरी प्राप्त करने में देरी, कोडल प्रावधानों और नियमों का गैर-अनुपालन और खराब संविदा प्रबंधन तथा प्रवर्तन ने भी लागत में वृद्धियाँ और निष्पादन की देरी में योगदान दिया। संविदा शर्तों के अनुरूप

अनुपालन सुनिश्चित करने तथा प्रवर्तन करने में परियोजना प्राधिकारियों की विफलता के कारण व्यतिक्रमित संवेदकों से ₹ 32.16 करोड़ की गैर-वसूली के साथ-साथ लागत में ₹ 224.54 करोड़ की वृद्धि हुई। विभागीय प्राधिकारियों ने तात्कालिक आधार पर या कामकाज में तेजी लाने के लिए समझौते के शर्तों के अतिरिक्त ठेकेदारों को ₹ 72.13 करोड़ की रकम जारी की। ठेकेदारों को वित्तीय सहायता के रूप में यह राशि लोक धन से दी गई। तथापि, यह भी कार्य की धीमी गति को बदल नहीं पाया। इसके अलावा, कोडल प्रावधानों और निविदा/समझौते की शर्तों में विचलन ने, ठेकेदारों के चयन, कार्यों को सौंपने और उनके निष्पादन की प्रक्रिया की पारदर्शिता और निष्पक्षता में कोई आश्वासन प्रदान नहीं किया।

अंततः, निर्मित ढांचा में पड़ी दरारों एवं क्षति से निपटने के लिए पर्याप्त व प्रभावी निगरानी तथा समय पर कार्रवाई के अभाव, दोनों ने कार्य की धीमी प्रगति के साथ-साथ पहले से निर्मित परिसम्पतियों के अपर्याप्त अनुरक्षण में योगदान दिया।

संस्तुतियां

हमारे लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर निम्न संस्तुतियां की जाती हैं:

1. इन परियोजनाओं के राष्ट्रीय महत्व को दृष्टि में रखते हुए, इन परियोजनाओं को, कार्यान्वयन के अंतर्गत परियोजनाओं की प्रगति की प्रभावशाली निगरानी के लिए तथा राज्य प्राधिकरणों के साथ समन्वय में बाधाओं को दूर करने के लिए केन्द्रीय स्तर पर नोडल अधिकारियों द्वारा एक मिशन मोड में लिया जाए।
2. मंत्रालय द्वारा परियोजनाओं में कमाण्ड क्षेत्र विकास कार्य के कार्यान्वयन को समान स्तर पर सुनिश्चित किया जाए तथा संबंधित राज्यों को कमाण्ड क्षेत्र विकास प्रस्तावों को जल्द से जल्द प्रस्तुत करने पर जोर दिया जाए।
3. दोषयुक्त संविदा प्रबंधन जो कि लागत वृद्धि का कारण है, के लिए संविदा प्रबंधन को सुव्यवस्थित किए जाने तथा परियोजना अधिकारियों पर जवाबदेही तय किए जाने की जरूरत है।
4. मंत्रालय द्वारा राजस्व प्राधिकारियों के साथ अच्छे समन्वय के द्वारा अपर्याप्त भूमि अधिग्रहण तथा आर.&आर. उपायों से संबंधित मामलों के निपटान के लिए संबंधित राज्यों पर प्रभाव डाला जाए।

-
5. प्रगति की निगरानी तथा निधियों की उपलब्धता सहित बाधाओं की पहचान करने के लिए मंत्रालय तथा राज्य विभाग के बीच नियमित बैठक द्वारा निगरानी तंत्र को सुदृढ़ किया जाए।
-

नई दिल्ली
दिनांक: 21 मार्च 2018


(मनीष कुमार)
प्रधान निदेशक लेखापरीक्षा
वैज्ञानिक विभाग

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 21 मार्च 2018


(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

परिशिष्ट

परिशिष्ट 1: राष्ट्रीय परियोजनाओं में समाविष्ट एजेंसियां

परिशिष्ट 2: परियोजना के अनुमोदन के लिए प्रक्रिया प्रवाह

परिशिष्ट 1: राष्ट्रीय परियोजनाओं में समाविष्ट एजेंसियां

केन्द्र सरकार	जल संसाधन, नदी विकास एवं गंगा पुनरूद्धार मंत्रालय	निवेश समाशोधन जारी करना तथा परियोजना का समग्र समन्वय
	आर्थिक मामलों पर कैबिनेट समिति	परियोजना के लिए वित्त पोषण प्रतिमान निर्धारित
	केन्द्रीय जल आयोग	परियोजनाओं की तकनीकी-आर्थिक संवीक्षा
	केन्द्रीय जल कमीशन के क्षेत्रीय कार्यालय	राज्य परियोजना प्रस्तावों की प्रारंभिक संवीक्षा
	स्वतंत्र संगठन यथा केन्द्रीय मृदा एवं सामग्री अनुसंधानशाला	परियोजनाओं की निगरानी एवं गुणवत्ता लेखापरीक्षा
	पोलावरम परियोजना प्राधिकरण	पोलावरम परियोजना के प्रबंधन के लिए निर्मित विशिष्ट प्राधिकरण
राज्य सरकार	केन्द्रीय डिजाइन संगठन	परियोजना के डिजाइन को प्रमाणित करने के लिए राज्य निकाय
	राज्य स्तर तकनीकी सलाहकार समिति	परियोजना की तकनीकी-आर्थिक संवीक्षा के लिए राज्य निकाय
	सिंचाई विभाग	बी.सी.आर. के लिए कृषि संबंधी आंकड़ें प्रदान करना
	जल संसाधन विभाग	परियोजना के लिए कार्यान्वयन विभाग
	राजस्व विभाग	भूमि अधिग्रहण का निरीक्षण करना तथा आर. एंड आर. उपायों का वितरण
	संयुक्त उपक्रम	परियोजना विशिष्ट अंतर-राज्य जे.वी.एस. जैसे किशु कॉरपोरेशन लिमिटेड

परिशिष्ट 2: परियोजना के अनुमोदन के लिए प्रक्रिया प्रवाह

