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 कार्यों 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 दौरे तथा जांच, किसी भी मुख्य कार्य परियोजना के कार्यान्वयन में एक जटिल प्रारम्भिक कदम है। सभी कार्य नियमावलियों 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, ससमय, 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 है। 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 है 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 मामलें 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 यद्धपि समय बीतने के साथ क्षेत्र की स्थलाकृति तथा भूतत्व बदल नहीं सकते है, 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 है। 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 बुडामेरू जलाशय से गुजरना था। तथापि, स्थान की सैटेलाइट प्रतिकृतियों[10] (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 दाई मुख्य नहर में 9.67 किमी तक तथा बाई 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 हेंजल 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 हेंजल 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 हेंजल 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 हेंजल स्थल की सिफारिश करते समय इन प्रभावित करने वाली वस्तुओं की फैक्टरिंग नहीं करने के लिए कारण नहीं बताए गए।

2.7 लेखापरीक्षा सारांश

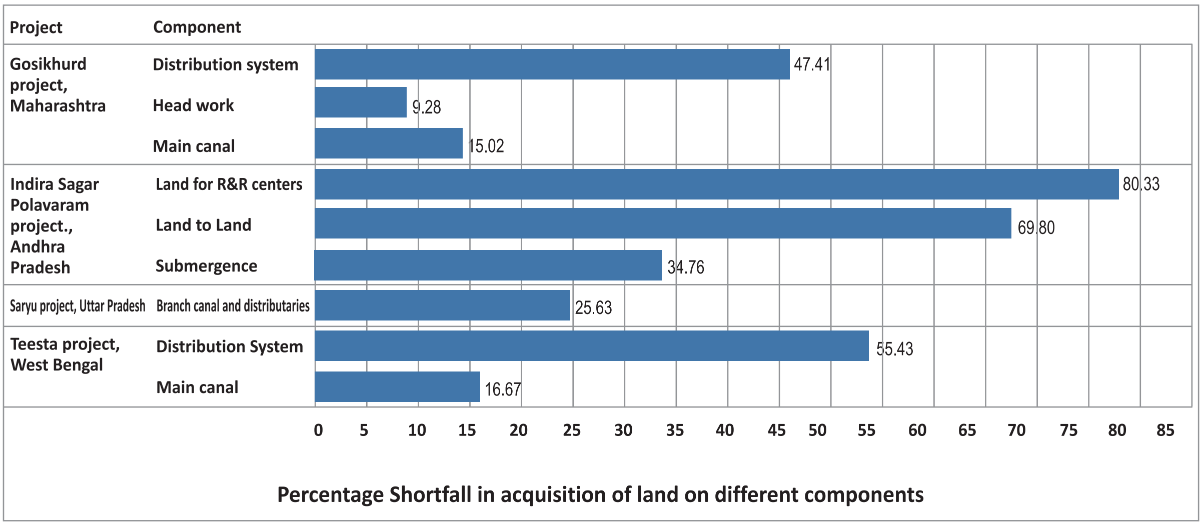
इस प्रकार, समयबद्ध और व्यापक सर्वेक्षण एवं जांच डी.पी.आर. तैयार करने और यथार्थवादी बजट अनुमान और समय रेखा के साथ-साथ बाद में काम के बिना बाधित अचेतन के लिए महत्वपूर्ण है। लेखापरीक्षा ने पाया कि सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा परियोजनाओं के अनुमोदन के लिए निर्धारित समय सीमा का पालन नहीं किया गया था। परियोजनाओं 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 स्तरों[12] 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, अवार्ड 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 रद 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 गैप्स[13] 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 है। 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 है 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 है, 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।

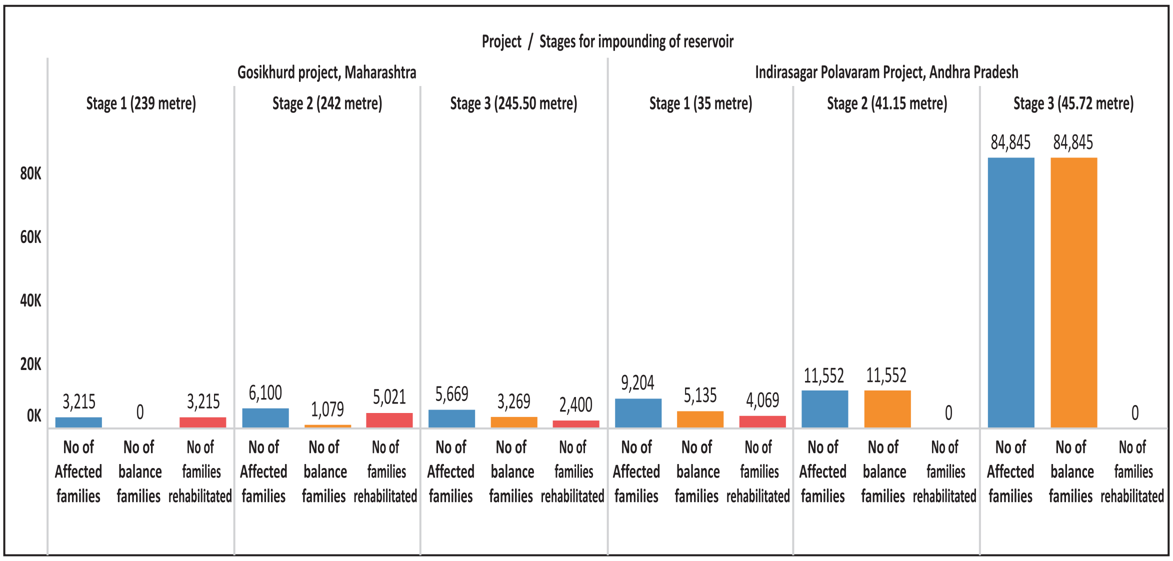
[13] सरयू प्रोजेक्ट प्राधिकरण से प्राप्त डाटा के अनुसार

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 प्रारुप तैयार करने तथा सार्वजनिक सुनवाई की प्रक्रिया उचित प्रक्रिया के अनुसरण के बाद, कमीश्नर 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 जलमग्न[14] क्षेत्र में आर.&आर. उपायों का कार्यान्वयन, जलाशयों में जल भंडारण से पहले एक आवश्यक पूर्व अपेक्षित है।

4.2 निम्न चार्ट 7 दो प्रोजक्टों (इंदिरा सागर पोलावरम प्रोजेक्ट, आंध्र प्रदेश और गोसीखुर्द परियोजना) के आप्लावन क्षेत्र के परियोजना विस्थापित परिवारों के आवश्यक विस्थापन तथा जलाश्यों 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 है।

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

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 जलाश्य 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 नही किया तथा 56 प्रतिशत तक कमी पाई गई। इस तथ्य पर विचार करते हुए कि उत्पल्व मार्ग कार्य मार्च 2018 तक पूर्ण किये जाने के लिए निर्धारित है तथा विभाग ने निम्नतम स्तरों (स्तर 1) तक जलाश्य 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 जलाश्यों को अपेक्षित आवश्यक स्तरों तक प्रतिबंधन दूरस्थ दिखाई देते है।

आर.&आर. उपायों के कार्यान्वयन में विलम्ब से जलाश्य 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 नही 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 रुप 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 क्योकि परियोजना प्रभावित क्षेत्रों के अन्तर्गत आने वाले आठ गाँवों[15] 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 अंगालुरू 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 गाँव वासियों 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 जलमगन्ता 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) मे शुरु 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 नही 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 है।

4.6 इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना (आंध्र प्रदेश) में विभाग, परियोजना के अन्तर्गत जलमग्नता के अन्तर्गत आने वाले गाँवों की संख्या के आँकड़ो 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 आँकड़ो 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. कमीश्नर 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, कलैक्टर को भूमि के अधिकार में लेने से पहले क्षतिपूर्ति का भुगतान करना होगा। यदि ऐसी क्षतिपूर्ति राशि का भुगतान अधिकार से पहले नही 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 रुप में निकला। इस कारण से, समय पर आर.&आर. उपायों के वितरण में वी.आई.डी.सी. की ओर से प्रशासनिक विलम्ब के परिणामस्वरुप 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 रुप 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 प्राभारित 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 अभिलेखें 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 है, 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 मंजूरियों 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 हैः

- **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 रुप देने में 34 महीनों का समय लिया और निर्माण कार्य केवल जनवरी 2013 में आवंटित 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 मंजूरियों 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 बोलियों 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 बोलियां 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 बोलीकर्त्ताओं 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 उच्चत्तर प्राधिकरियों की संस्वीकृति से बचने के लिए कार्यों को इस प्रकार बांटना दुरूपयोग 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 हैः

- 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 रुप 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 जलसेतु[16] 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 शुरु 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 ढ़लान की ढ़ाल 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 पुरा करने के लिए दिया

अपर स्ट्रीम साईड पर जलसेतु का मरम्मत कार्य प्रगतिधीन

डाऊन 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 ढ़ंग से मूल्यांकन करने में विफलता के परिणामस्वरुप 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 रुप से असमर्थनीय था और इस प्रकार आगे जारी नही 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 थी 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 हैः

- 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। तद्नुसार, परियोजना प्राधिकरण ने मई 2012 में ठेकेदारों को नई पाइपलाईन 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 स्वंय 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 आवृति (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 है। 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 आवृति 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 अभियंता[18] ने 2010-17 की अवधि के दौरान निर्धारित 1512 दौरों के विरूद्ध 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 है।

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 प्रोद्भवन 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 भुमि 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 पिरयोजना 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.	गोंडा 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 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।

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

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।