

परियोजना का क्रियान्वयन

यह अध्याय सरयू नहर परियोजना के अपेक्षित लाभ प्राप्त करने हेतु वित्तीय प्रबंधन तथा कार्यों के निष्पादन से संबंधित है।

**लेखापरीक्षा उद्देश्य: क्या निधियां पर्याप्त थीं, समय से उपलब्ध थीं तथा उनका उचित प्रकार से उपयोग किया गया; परियोजना का निष्पादन मितव्ययी, कुशल तथा प्रभावी रूप से किया गया; तथा प्रभावपूर्ण अनुश्रवण किया गया ?**

**अध्याय का सारांश**

- सरयू नहर परियोजना को 1977-2022 के मध्य परियोजना के क्रियान्वयन हेतु धन, राज्य सरकार से, त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम, राष्ट्रीय परियोजना तथा प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना के अंतर्गत भारत सरकार से और राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक से प्राप्त हुआ। 1977-78 से 2021-22 के मध्य सभी स्रोतों से ₹ 10,346.70 करोड़ के आवंटन के सापेक्ष मार्च 2022 तक ₹ 10,003.11 करोड़ व्यय किया गया।
- परियोजना के क्रियान्वयन हेतु धनराशि समय पर तथा पर्याप्त रूप से उपलब्ध नहीं करायी गयी, जिसके कारण 2012-22 (2015-16 तथा 2020-21 को छोड़कर) के मध्य वार्षिक कार्ययोजनाओं के अनुरूप धन की आवश्यकता की पूर्ति नहीं हो पायी तथा यह 17 से 85 प्रतिशत तक सीमित रही।
- समय पर भूमि क्रय नहीं किये जाने के कारण परियोजना का कार्य विलंबित हुआ तथा समय व्यतीत होने के साथ भूमि की लागत में भी वृद्धि हुयी जिससे राजकोष पर अतिरिक्त भार पड़ा।
- राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण हेतु ठेकेदारों से अनुबंध, नहरों के डिजाइन एवं ड्राइंग स्वीकृत किये बिना ही कर लिये गये। इसके बाद अनुबंधों के कार्य परिधि में व्यापक परिवर्तन हुए तथा कार्य विलम्ब से पूर्ण हुए।
- राप्ती मुख्य नहर एवं उसकी वितरण प्रणाली के कार्यों के प्राक्कलन मानक से अधिक दरों पर तैयार किये गये, जिसके परिणामस्वरूप प्राक्कलित लागत में वृद्धि हुयी।

- निर्माण कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं हुयी क्योंकि उनकी गुणवत्ता जांच निर्धारित मानकों एवं मानदंडों के अनुरूप नहीं करायी गयी।
- आंतरिक नियंत्रण शिथिल था।

### 3.1 परिचय

नहर परियोजना के क्रियान्वयन के लिए मुख्य रूप से आवश्यक है धन की पर्याप्त तथा समय पर उपलब्धता, भूमि का समय से अधिग्रहण एवं क्रय, कार्यों के लिए विस्तृत प्राक्कलन तैयार करना तथा कार्यों के निष्पादन हेतु अनुबंध गठित करना।

वित्तीय प्रबंधन, भूमि अधिग्रहण तथा कार्यों के निष्पादन से सम्बंधित लेखापरीक्षा बिन्दुओं पर चर्चा आगामी प्रस्तारों में की गयी है:

### 3.2 वित्तीय प्रबंधन

#### 3.2.1 आबंटन एवं व्यय

सरयू नहर परियोजना को 1977-78<sup>1</sup> से 2021-22 के मध्य ₹ 10,346.70 करोड़ प्राप्त हुए जिसके सापेक्ष मार्च 2022 तक ₹ 10,003.11 करोड़ व्यय किये गए। इसमें, इस निष्पादन लेखापरीक्षा के अंतर्गत ली गयी अवधि 2017-22 के मध्य ₹ 4,817.68 करोड़ का व्यय सम्मिलित है। वर्षवार विवरण तालिका 3.1 में दिया गया है:

तालिका 3.1: 1977-2022 के मध्य आबंटन एवं उसके सापेक्ष व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आबंटन	व्यय	बचत/समर्पण
(1)	(2)	(3)	(4)
1977-1978 से 2016-17	5,285.93	5,185.43	100.50
2017-2018	994.83	767.81	227.02
2018-2019	1,060.00	1,060.00	0.00
2019-2020	1,510.25	1,494.18	16.07
2020-2021	1,055.25	1,055.25	0.00
2021-2022	440.44	440.44	0.00
<b>योग</b>	<b>10,346.70</b>	<b>10,003.11</b>	<b>343.59</b>

(स्रोत: मुख्य अभियंता, सरयू परियोजना-1, अयोध्या द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना)

<sup>1</sup> इसमें तत्कालीन बांया तट घाघरा नहर परियोजना (जिसे मार्च 1982 में सरयू नहर परियोजना का नाम दिया गया) के लिए 1977-82 के मध्य प्राप्त धनराशि भी सम्मिलित है।

अनुमानित परियोजना लागत ₹ 9,802.68 करोड़ के सापेक्ष सरयू नहर परियोजना पर ₹ 10,346.70 करोड़ के आवंटन में, त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (1996-2012 के मध्य ₹ 828.62 करोड़) एवं राष्ट्रीय परियोजना/प्रधान मंत्री कृषि सिंचाई योजना (2012-22 के मध्य ₹ 2,243.18 करोड़) के अंतर्गत केंद्रीय ऋण सहायता/अनुदान तथा राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक<sup>2</sup> (1996 से 2005 के मध्य ₹ 238.39 करोड़) से ऋण सम्मिलित था। विभिन्न स्रोतों से वित्तपोषण का वर्षवार विवरण **परिशिष्ट 3.1** में दिया गया है।

सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग ने अवशेष भुगतानों को पूरा करने हेतु, राज्य सरकार की व्यय वित्त समिति को परियोजना लागत में एक और संशोधन कर इसे 10,198.04 करोड़ रुपये करने का प्रस्ताव दिया। अप्रैल 2024 में, व्यय वित्त समिति ने निर्देश दिया कि प्रस्ताव को अनुमोदन हेतु मंत्रिमण्डल के समक्ष प्रस्तुत किया जाये। यद्यपि, अक्टूबर 2024 तक मंत्रिमण्डल का अनुमोदन प्रक्रियाधीन था। इस प्रकार, परियोजना का वित्तीय समापन किया जाना अभी शेष था।

### 3.2.2 धन का शिथिल आवंटन

परियोजना के अवशेष कार्य को मार्च 2016 तक पूरा करने हेतु सरयू नहर परियोजना को 2012-13 में राष्ट्रीय परियोजना के अंतर्गत सम्मिलित किया गया। वर्ष 2012-13 से 2021-22 के मध्य मुख्य अभियंताओं द्वारा तैयार की गयी कार्ययोजना में आंकलित धन की वार्षिक आवश्यकता तथा राज्य सरकार द्वारा परियोजना को आवंटित धनराशि का विवरण **तालिका 3.2** तथा **लेखाचित्र 3.1** में दर्शाया गया है।

तालिका 3.2: वार्षिक कार्ययोजना के सापेक्ष धन का आवंटन

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वार्षिक कार्य योजना के अनुसार धन की आवश्यकता	स्तंभ 2 के सापेक्ष आवंटन (स्तंभ 2 का प्रतिशत)	कुल व्यय (स्तंभ 3 का प्रतिशत)
(1)	(2)	(3)	(4)
2012-13	300.00	224.47 (75)	224.47 (100)
2013-14	750.00	499.70 (67)	499.70 (100)
2014-15	1,200.00	623.00 (52)	623.00 (100)
2015-16	654.00	834.00 (128)	834.00 (100)

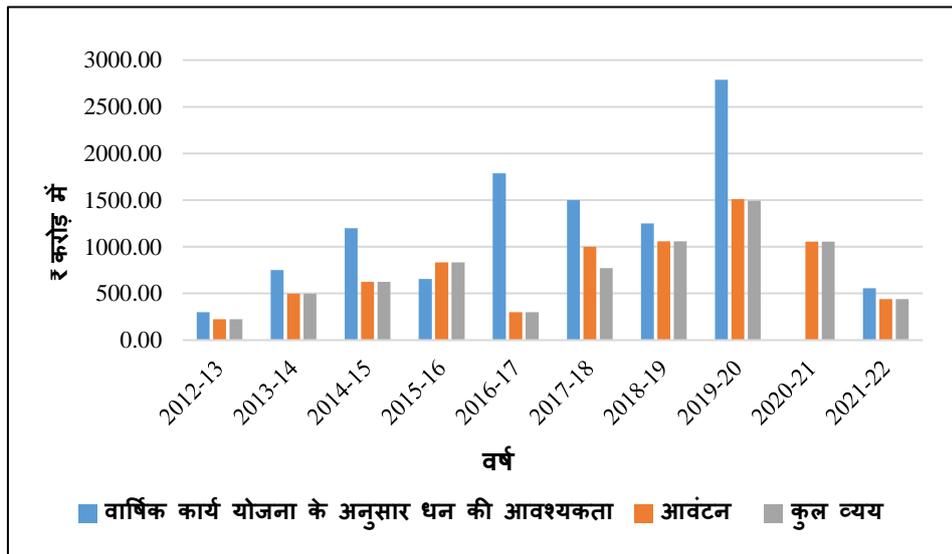
<sup>2</sup> राज्य सरकार ने नाबार्ड से प्राप्त ऋण के नियम एवं शर्तें उपलब्ध नहीं कराये (नवंबर 2024)।

**सरयू नहर परियोजना की निष्पादन लेखापरीक्षा**

वर्ष	वार्षिक कार्य योजना के अनुसार धन की आवश्यकता	स्तंभ 2 के सापेक्ष आवंटन (स्तंभ 2 का प्रतिशत)	कुल व्यय (स्तंभ 3 का प्रतिशत)
(1)	(2)	(3)	(4)
2016-17	1,787.63	300.00 (17)	300.00 (100)
2017-18	1,500.00	994.83 (66)	767.81 (77)
2018-19	1,251.87	1,060.00 (85)	1,060.00 (100)
2019-20	2,789.55	1,510.25 (54)	1,494.18 (99)
2020-21	लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया	1,055.25	1,055.25 (100)
2021-22	555.00	440.44 (79)	440.44 (100)
<b>योग</b>		<b>7,541.94</b>	<b>7,298.85</b>

(स्रोत: मुख्य अभियंता, सरयू परियोजना-1, अयोध्या द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना एवं राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत उपभोग प्रमाणपत्र)

**लेखाचित्र 3.1: वार्षिक कार्य योजना के सापेक्ष धन का आवंटन**



वार्षिक कार्ययोजना में निर्धारित आवश्यकता के अनुसार परियोजना के लिए धनराशि उपलब्ध नहीं करायी गयी।

तालिका 3.2 में यह देखा जा सकता है कि 2012-22 के मध्य मुख्य अभियन्ताओं द्वारा तैयार की गयी वार्षिक कार्य योजना के अनुसार वांछित धन के सापेक्ष उपलब्धता 17 से 85 प्रतिशत तक सीमित थी (2015-16 तथा 2020-21 के अतिरिक्त)।

अग्रतर लेखापरीक्षा में पाया गया कि राष्ट्रीय परियोजना कार्यक्रम के अंतर्गत जल संसाधन मंत्रालय, भारत सरकार तथा उत्तर प्रदेश सरकार के बीच हस्ताक्षरित (दिसंबर 2012) समझौता ज्ञापन के अनुसार भारत सरकार को मार्च 2016 तक, सरयू नहर परियोजना के अंतर्गत 4.73 लाख हेक्टेयर कृषि योग्य समादेश क्षेत्र के सृजन हेतु राज्य सरकार को ₹ 2,710.38 करोड़

(कार्य की शेष लागत ₹ 3,011.53 करोड़ का 90 प्रतिशत) निर्गत करना था। पिछली किस्त के रूप में निर्गत धनराशि के 80 प्रतिशत का उपभोग प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने पर वर्षवार केन्द्रीय सहायता प्रदान की जानी थी। भारत सरकार ने केन्द्रीय सहायता से सम्बंधित आवंटन आदेशों में राज्य सरकार को निर्धारित लक्ष्यों तथा अपेक्षित परिणामों को प्राप्त करने के लिए एक अनुश्रवण प्रणाली स्थापित करने हेतु निर्देशित किया था।

भारत सरकार द्वारा 2012-13 से 2014-15 के बीच ₹ 659.58 करोड़ की केन्द्रीय सहायता निर्गत की गयी। तत्पश्चात, परियोजना को भारत सरकार तथा राज्य सरकार के मध्य 60:40 की संशोधित वित्तीय भागीदारी अनुपात के साथ प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना के अंतर्गत सम्मिलित किया गया। अवशेष केन्द्रीय सहायता के रूप में अप्रैल 2015 तक आंकलित आवश्यकता ₹ 1,728.58 करोड़ के सापेक्ष परियोजना के लिए 2015-16 से 2021-22 के मध्य ₹ 1,583.60 करोड़ की केन्द्रीय सहायता निर्गत की गयी।

अनुमानित लक्ष्यों के अनुरूप वार्षिक भौतिक लक्ष्य भी प्राप्त नहीं हुए तथा 2012-13 और 2019-20 के मध्य इनमें 14 प्रतिशत<sup>3</sup> से 100 प्रतिशत की कमी थी जैसाकि **परिशिष्ट 3.2** में दर्शाया गया है। विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन 2017 के अनुसार परियोजना के लिए कम धनराशि निर्गत होने के कारण लक्ष्य के अनुरूप कार्य की प्रगति प्राप्त नहीं की जा सकी।

राज्य सरकार ने उत्तर में बताया (जनवरी 2024) कि राज्य सरकार द्वारा परियोजना के अंतर्गत कार्यों के निष्पादन हेतु समय-समय पर भारत सरकार से आवश्यक धनराशि की मांग की गयी। राज्य सरकार ने आगे बताया कि 2012-13 से 2014-15 के मध्य बजट प्रावधानों के अनुरूप केन्द्रीय सहायता प्राप्त नहीं हुयी जिसके कारण कार्यों की प्रगति समय सीमा के अनुसार नहीं हो पायी। राज्य सरकार ने आगे कहा कि विवादों को देखते हुए भूमि अधिग्रहण में हुए विलम्ब के कारण भी कार्यों की प्रगति प्रभावित हुयी।

तथ्य यथावत रहा कि अनुमानित आवश्यकता के अनुरूप परियोजना के लिए धन का आवंटन नहीं किया गया। अग्रेतर, राष्ट्रीय परियोजना कार्यक्रम के अंतर्गत प्राप्त केन्द्रीय सहायता से सम्बंधित 2015-16 के उपभोग प्रमाणपत्र से यह ज्ञात हुआ कि समझौता जापन में उल्लिखित 4.73 लाख हेक्टेयर के लक्ष्य के सापेक्ष, राज्य सरकार द्वारा मार्च 2016 तक मात्र 1.27 लाख

<sup>3</sup> दस प्रतिशत तक की कमी को नहीं लिया गया है।

हेक्टेयर कृषि योग्य समादेश क्षेत्र का सृजन किया गया। इसके अतिरिक्त, मुख्य अभियंता, सरयू नहर परियोजना के अभिलेखों में केंद्रीय सहायता कम निर्गत होने का कोई कारण उपलब्ध नहीं था। विभाग के उत्तर में, कम धनराशि प्राप्त होने के कारण के रूप में, लक्ष्यों का निर्धारण अथवा उन्हें प्राप्त न कर पाने का कोई उल्लेख नहीं किया गया था।

### **3.2.2.1 त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम से संबंधित गैप को पूर्ण करने हेतु धनराशि निर्गत करने में विलम्ब**

इस परियोजना को वर्ष 1996-97 में त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम के अंतर्गत सम्मिलित किया गया था जिससे कि 2003-04 तक 9.31 लाख हेक्टेयर सिंचन क्षमता का सृजन किया जा सके। यद्यपि, त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (प्रथम चरण तथा द्वितीय चरण) का कार्य मार्च 2010 तक भी पूर्ण नहीं किया जा सका। मार्च 2010 में संशोधित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के अनुसार, प्रथम चरण तथा द्वितीय चरण के अंतर्गत ₹ 1,575.33 करोड़ की लागत के कार्य उस समय तक पूर्ण किये जाने शेष थे। इन शेष कार्यों में, लगभग 540.03 किलोमीटर लम्बाई में, गैप में नहरों का निर्माण किया जाना सम्मिलित था जो 9.31 लाख हेक्टेयर सृजित सिंचन क्षमता में से लगभग 3.10 लाख हेक्टेयर (अवरुद्ध क्षमता) के उपयोग को प्रभावित कर रहा था।

वर्ष 2012-13 में, जब परियोजना के शेष कार्यों को राष्ट्रीय परियोजना के अंतर्गत ले लिया गया था तो, प्रथम चरण तथा द्वितीय चरण के शेष कार्यों (त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम का भाग) को राष्ट्रीय परियोजना के कार्यों की परिधि में सम्मिलित नहीं किया गया था। अतः, राज्य सरकार के लिये यह आवश्यक था कि वो इन चरण के शेष कार्य को पूर्ण करने हेतु धन उपलब्ध कराये। यद्यपि, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन 2017 के अनुसार, राज्य सरकार ने प्रथम चरण तथा द्वितीय चरण के अंतर्गत निर्मित नहरों में गैप को पूर्ण करने के लिए धनराशि उपलब्ध नहीं करायी। तथापि, राज्य सरकार ने प्रथम चरण तथा द्वितीय चरण की नहरों में गैप को पूरा करने के लिए 2016-22 के मध्य ₹ 1,279.16 करोड़ प्रदान किये। इस प्रकार, प्रथम चरण तथा द्वितीय चरण के निर्माण कार्यों को पूरा करने में विलम्ब हुआ क्योंकि राज्य सरकार ने 2012-16 के मध्य नहरों में गैप को पूर्ण करने हेतु धन उपलब्ध नहीं कराया।

उत्तर में राज्य सरकार ने बताया (नवंबर 2023) कि धनराशि का आवंटन केंद्र सरकार तथा राज्य सरकार की उस समय विद्यमान नीतियों तथा उपलब्ध संसाधनों के अनुसार किया गया था। राज्य सरकार ने आगे कहा कि विवादों को देखते हुए भूमि अधिग्रहण में हुए विलम्ब के कारण भी कार्यों की प्रगति प्रभावित हुयी।

तथ्य यथावत रहा कि प्रथम चरण तथा द्वितीय चरण के गैप के कार्यों को पूरा करने के लिए 2012-16 के मध्य परियोजना को आवश्यक धनराशि उपलब्ध नहीं करायी जा सकी।

### 3.3 लम्बित देनदारियां

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जांच किये गये 14 खण्डों में ₹ 108.46 करोड़ की वित्तीय देनदारियां सृजित की गयी थीं तथा धन के अभाव में मार्च 2022 तक असमायोजित थीं (परिशिष्ट 3.3)। देनदारियों के सृजन में मुख्य रूप से ठेकेदारों द्वारा सम्पादित तथा मापी किये गये कार्य हेतु भुगतान सम्मिलित था।

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि नमूना जांच किये गये 14 खण्डों में भूस्वामियों के प्रति ₹ 29.51 करोड़ (परिशिष्ट 3.4) की देयता थी, जिसमें भूमि का उपयोग नहरों के निर्माण के लिए किया गया परन्तु भूमि का पंजीकरण राज्य सरकार के पक्ष में किया जाना अभी शेष था।

राज्य सरकार द्वारा नमूना जांच किये गये 14 खण्डों में ₹ 108.46 करोड़ की देनदारियों के सृजन का कारण नहीं बताया गया। नमूना जांच किये गये 14 खण्डों में भूस्वामियों को ₹ 29.51 करोड़ के लंबित भुगतान के सम्बन्ध में, राज्य सरकार द्वारा बताया गया (नवम्बर 2023) कि भूमि पर नहरों का निर्माण किसानों की सहमति से किया गया था परन्तु किसानों में आपसी विवाद, उत्तराधिकार सम्बन्धी प्रकरण, भूस्वामियों की अनुपलब्धता, आदि के कारण भूमि का पंजीकरण नहीं हो सका।

## कार्यों का निष्पादन

### 3.4 भूमि अधिग्रहण

#### 3.4.1 आवश्यकता के अनुरूप भूमि क्रय

परियोजना के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन 2017 के अनुसार परियोजना हेतु 31,290.35 हेक्टेयर भूमि की आवश्यकता थी जिसके सापेक्ष 2016 तक 23,128.40 हेक्टेयर भूमि अधिग्रहित/क्रय की गयी। तत्पश्चात, विभाग द्वारा परियोजना को पूर्ण करने के लिए आवश्यक भूमि की मात्रा का पुनर्निर्धारण किया गया (2017) तथा 23,128.40 हेक्टेयर क्रय हो चुकी भूमि के अतिरिक्त मात्र 1,868.10 हेक्टेयर भूमि क्रय करने का निर्णय लिया गया।

मुख्य अभियंता, सरयू नहर परियोजना द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना के अनुसार, 2017 में भूमि की पुनर्निर्धारित आवश्यकता के सापेक्ष मार्च 2022 तक मात्र 1487.36 हेक्टेयर भूमि क्रय की गयी। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि राप्ती मुख्य नहर, कैम्पियरगंज शाखा नहर एवं उनकी वितरण प्रणालियों के अंतर्गत निर्माण हेतु प्रस्तावित, 0.24 लाख हेक्टेयर कृषि योग्य समादेश क्षेत्र वाली 18 नहरों का निर्माण मार्च 2022 तक नहीं किया गया था, जैसाकि प्रस्तर 4.3.2 में वर्णन किया गया है।

उत्तर में राज्य सरकार ने बताया (नवंबर 2023) कि भूमि अधिग्रहण निरंतर किया गया, तथा परियोजना लोकार्पित की गयी। राज्य सरकार ने आगे बताया कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित नहरें दाब सिंचाई के अंतर्गत आच्छादित हैं तथा भूमिगत पाइपलाइन के माध्यम से दाब सिंचाई प्रणाली के निर्माण हेतु परियोजना बनाने का कार्य प्रगति पर था।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि विभाग 24,996.50 हेक्टेयर की पुनर्निर्धारित आवश्यकता के अनुरूप भी भूमि क्रय नहीं कर पाया जिसके कारण मार्च 2022 तक 380.74 हेक्टेयर की कमी रही तथा नहरों का कृषि योग्य समादेश क्षेत्र, जिसे इस परियोजना के अंतर्गत आच्छादित किया जाना था, उसे अब किसी अन्य परियोजना के अंतर्गत आच्छादित किये जाने का प्रस्ताव है।

### 3.4.1.1 भूमि अधिग्रहण/क्रय की धीमी गति

भूमि की क्रय/अधिग्रहण की गति धीमी थी, जिससे नहर निर्माण कार्य की गति प्रभावित हुयी।

सार्वजनिक प्रयोजन के लिए भूमि का अधिग्रहण भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 के प्रावधानों के अंतर्गत किया जाता है। भारत सरकार ने भूमि अर्जन, पुनर्वासन और पुनर्व्यवस्थापन में उचित प्रतिकर और पारदर्शिता अधिकार अधिनियम, 2013 अधिनियमित किया, जो जनवरी 2014 से लागू हुआ। भूमि अधिग्रहण अधिनियम के अंतर्गत भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया में, राज्य सरकार के राजपत्र में अधिसूचना प्रकाशित की जाती है तथा संबंधित जनपद का जिलाधिकारी भूमि क्रय/अधिग्रहण के बदले में भूस्वामियों को प्रतिकर प्रदान करता है।

उत्तर प्रदेश भूमि अर्जन (करार द्वारा प्रतिकर की अवधारणा और अधिनिर्णय की घोषणा) नियमावली, 1997 (करार नियमावली) भी सितम्बर 1997 से लागू हुयी। करार नियमावली, 1997 के अनुसार जिस निकाय या विभाग के लिए भूमि का अधिग्रहण किया जा रहा है, वह कार्यवाही के किसी भी चरण में, भूस्वामियों के साथ अधिग्रहण के अधीन भूमि के लिये नियम, शर्तें एवं दरें तय कर सकता है। तत्पश्चात, जून 2011 में, राज्य सरकार ने भूमि अधिग्रहण हेतु एक नयी नीति लागू की, जिसमें भूमि के विक्रय हेतु प्रतिकर की निश्चित राशि के साथ-साथ भूस्वामियों के पुनर्वास हेतु एकमुश्त धनराशि दिये जाने का प्रावधान किया गया।

लेखापरीक्षा में भूमि अधिग्रहण/क्रय की धीमी गति पायी गयी, जिससे नहर निर्माण कार्यों की गति पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। लेखापरीक्षा द्वारा, 2012-13 से 2021-22<sup>4</sup> के मध्य भूमि क्रय से संबंधित अभिलेखों का विश्लेषण किया गया एवं पाया गया कि परियोजना हेतु कुल 24,615.76 हेक्टेयर क्रय भूमि में से 2,899.24 हेक्टेयर भूमि 2012-22 के मध्य क्रय की गयी थी। विभाग द्वारा 2012-22 के मध्य भूमि क्रय के लिए निर्धारित वार्षिक लक्ष्य को, 2018-19 और 2019-20 को छोड़कर, किसी भी वर्ष प्राप्त नहीं किया गया था। 2012-13 से 2021-22 के मध्य लक्ष्य के सापेक्ष भूमि क्रय का वर्षवार विवरण तालिका 3.3 में दिया गया है।

<sup>4</sup> इस अवधि में, प्रथम चरण तथा द्वितीय चरण के शेष कार्यों तथा तृतीय चरण के अंतर्गत नहरों के निर्माण हेतु भूमि क्रय की गयी।

तालिका 3.3: भूमि क्रय का वर्षवार विवरण

(क्षेत्रफल हेक्टेयर में)

वर्ष	वर्ष के लिए लक्ष्य	वर्ष में अधिग्रहित/ क्रय की गयी भूमि	लक्ष्य के सापेक्ष कमी (-) / अधिकता (+)	वार्षिक लक्ष्य के सापेक्ष कमी का प्रतिशत
(1)	(2)	(3)	(4) = (2-3)	(5)
2012-13	500.30	110.03	(-) 390.27	(-) 78
2013-14	1,800.00	540.25	(-) 1,259.75	(-) 70
2014-15	1,550.00	412.45	(-) 1,137.55	(-) 73
2015-16	500.00	229.76	(-) 270.24	(-) 54
2016-17	696.44	116.39	(-) 580.05	(-) 83
2017-18	550.00	267.93	(-) 282.07	(-) 51
2018-19	489.70	584.62	(+) 94.92	(+) 19
2019-20	401.69	507.86	(+) 106.17	(+) 26
2020-21	132.02	103.44	(-) 28.58	(-) 22
2021-22	41.34	23.51	(-) 17.83	(-) 43
<b>योग</b>		<b>2,896.24</b>		

(स्रोत: मुख्य अभियंता, सरयू नहर परियोजना द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनायें)

तालिका 3.3 से देखा जा सकता है कि 2012-22 (2018-20 को छोड़कर) के मध्य वार्षिक लक्ष्यों के अनुसार भूमि क्रय नहीं की जा सकी। भूमि क्रय की धीमी गति के कारण न केवल परियोजना की पूर्णता बाधित हुयी, अपितु समय के साथ भूमि की दरों में कई गुना वृद्धि होने के कारण परियोजना की लागत में वृद्धि हुयी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (नवंबर 2023) कि अवसंरचनाओं को तीव्र गति से विकसित करने हेतु भूमि के निर्विघ्न अधिग्रहण/क्रय के लिए, नियमों एवं प्रावधानों को समय-समय पर बदलना पड़ा। राज्य सरकार ने यह भी कहा कि भूमि के बंटवारे को लेकर किसानों के बीच आपसी विवाद के कारण, परस्पर बातचीत से भूमि क्रय करने में भी विलम्ब होता है। सरकार ने अग्रेतर कहा कि विभाग द्वारा विशेष भूमि अधिग्रहण अधिकारियों के माध्यम से तथा किसानों के साथ परस्पर बातचीत के माध्यम से भूमि क्रय करने हेतु अपनायी गयी प्रक्रिया सफल रही।

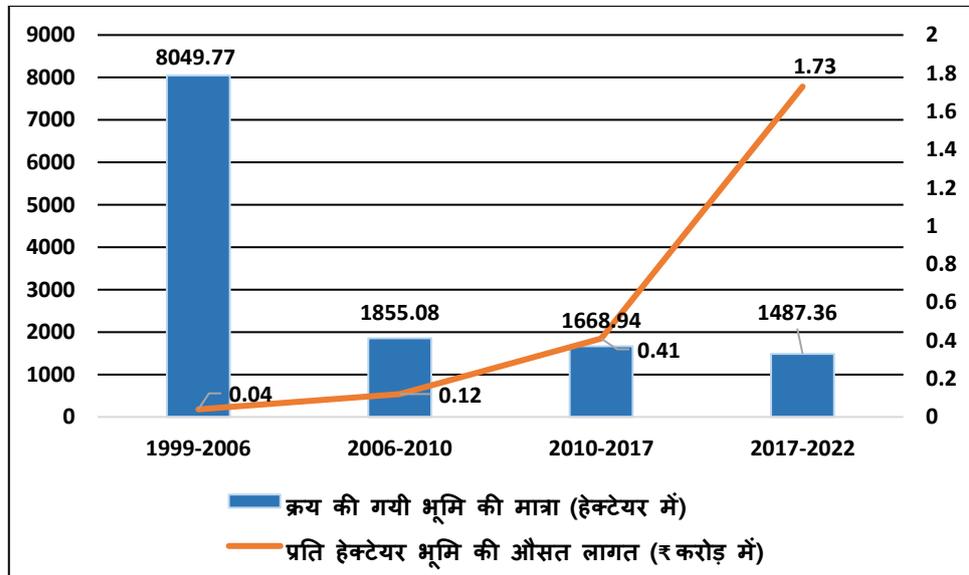
तथ्य यथावत रहा कि सरयू नहर परियोजना को इसके कार्य परिधि में संशोधन के पश्चात् वर्ष 1982 में प्रारम्भ किया गया था, परन्तु विभाग द्वारा 2022 तक परियोजना के लिए भूमि क्रय की जाती रही। इस अवधि में, भूमि की सर्किल दर में निरंतर वृद्धि होती रही, जिसके परिणामस्वरूप

भूमि अधिग्रहण पर व्यय भी कई गुना बढ़ गया। इस संबंध में लेखापरीक्षा ने 1999-2022 के मध्य भूमि क्रय से सम्बंधित अभिलेखों का विश्लेषण किया तथा पाया कि भूमि की लागत में तीव्र वृद्धि हुई, जैसाकि आगामी प्रस्तर में उल्लेख किया गया है।

### 3.4.1.2 भूमि क्रय पर परिहार्य वित्तीय भार

वर्ष 1999 से 2006<sup>5</sup> के मध्य भूमि की औसत प्रति हेक्टेयर लागत ₹ चार लाख थी जो 2017 से 2022 के मध्य बढ़कर ₹ 1.73 करोड़ प्रति हेक्टेयर हो गयी। 1999-2022 के मध्य भूमि की लागत में वर्षवार वृद्धि का विवरण **परिशिष्ट 3.5** में तथा **लेखाचित्र 3.2** में इसके सारांश का चित्रण किया गया है।

लेखाचित्र 3.2: भूमि की औसत लागत में वृद्धि



वर्ष 2017-18 से 2021-22 के मध्य भूमि की लागत में उल्लेखनीय वृद्धि हुई (₹ 1.79 करोड़ प्रति हेक्टेयर से बढ़कर ₹ 2.30 करोड़ प्रति हेक्टेयर), जिसका मुख्य कारण भूस्वामियों को सर्किल दर से चार गुना अधिक भूमि प्रतिकर का भुगतान किया जाना था, जैसाकि 2015-16 से प्रख्यापित भूमि अर्जन, पुनर्वासन और पुनर्व्यवस्थापन में उचित प्रतिकर और पारदर्शिता अधिकार अधिनियम 2013 में अनिवार्य किया गया था।

<sup>5</sup> वर्ष 1999-2022 के मध्य परियोजना की लागत वर्ष 1999, 2006, 2010 एवं 2017 में संशोधित की गयी, अतः भूमि की लागत की जांच, 1999-2006, 2006-10, 2010-17 एवं 2017-22 के मध्य क्रय की गयी भूमि के सम्बन्ध में की गयी।

राज्य सरकार ने बताया (नवंबर 2023) कि सर्किल दरों में लगातार वृद्धि के कारण भूमि क्रय पर अधिक व्यय हुआ।

तथ्य यथावत रहा कि परियोजना के क्रियान्वयन में विलम्ब के कारण भूमि के क्रय पर परिहार्य वित्तीय भार पड़ा।

### **3.4.1.3 भूमि के स्वामित्व का हस्तांतरण न होना**

भूस्वामियों से भूमि अधिग्रहण/क्रय के बाद भूलेखों में विभाग के नाम पर भूमि का स्वामित्व हस्तांतरित कराना आवश्यक था।

परियोजना के लिए क्रय की गयी भूमि के संबंध में स्वामित्व हस्तांतरण की समग्र स्थिति लेखाभिलेखों में उपलब्ध नहीं थी। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2012-13 से 2021-22 के मध्य चयनित 17 खण्डों में से नौ<sup>6</sup> खण्डों द्वारा 1,228.36 हेक्टेयर भूमि क्रय की गयी थी। नमूना जांच किये गये नौ खण्डों में, मार्च 2022 तक मात्र 826.20 हेक्टेयर (67 प्रतिशत) भूमि का स्वामित्व ही विभाग के पक्ष में हस्तांतरित हुआ था (*परिशिष्ट 3.6*)।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (नवंबर 2023) कि सरयू नहर परियोजना के लिए क्रय की गयी अधिकांश भूमि का नामांतरण विभाग के पक्ष में हो चुका है। राज्य सरकार ने आगे कहा कि विभाग द्वारा क्रय की गयी शेष भूमि के नामान्तरण के लिये संबंधित खण्डों द्वारा राजस्व विभाग के अधिकारियों से व्यक्तिगत सम्पर्क किया गया तथा चकबंदी के अंतर्गत आने वाली भूमि के लिये जिला चकबंदी अधिकारियों के माध्यम से कार्यवाही की गयी। राज्य सरकार ने आगे बताया कि हस्तांतरण की प्रक्रिया का अनुश्रवण राज्य सरकार के स्तर पर किया जाता है।

तथ्य यथावत रहा कि नमूना जांच किये गये नौ खण्डों में 2012-22 के मध्य विभाग द्वारा क्रय की गयी लगभग 33 प्रतिशत भूमि का नामांतरण, मार्च 2022 तक राज्य सरकार के पक्ष में नहीं हुआ था। परिणामस्वरूप, भूस्वामियों के द्वारा भूमि के स्वामित्व के दुरुपयोग की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

---

<sup>6</sup> शेष आठ खण्डों ने भूमि के क्रय तथा नामांतरण की सूचना प्रस्तुत नहीं की।

### 3.5 अनुबंध प्रबंधन

निष्पादन लेखापरीक्षा अवधि (2017-22) के मध्य आठ अधीक्षण अभियंताओं तथा 17 चयनित खंडों द्वारा क्रमशः 293 अनुबंधों (अनुबंधित लागत: ₹ 2,946.99 करोड़) तथा 1,557 अनुबंधों (₹ 142.83 करोड़) के अंतर्गत कार्य निष्पादित<sup>7</sup> (परिशिष्ट 3.7) किये गये थे। इसमें राष्ट्रीय मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के किलोमीटर 0.000 से 125.682 के निर्माण हेतु, मार्च-अप्रैल 2013 के मध्य गठित छह प्रमुख अनुबंध सम्मिलित थे (परिशिष्ट 3.8)।

सभी सक्रिय अनुबंधों के अभिलेखों की सामान्य जांच के अतिरिक्त, अधीक्षण अभियन्ता स्तर के 15 प्रतिशत अनुबंध तथा अधिशासी अभियन्ता स्तर के 10 प्रतिशत अनुबंधों के अभिलेखों को विस्तृत जांच हेतु चयनित<sup>8</sup> किया गया। तदनुसार, अधीक्षण अभियन्ता स्तर के तथा अधिशासी अभियन्ता स्तर के क्रमशः 77 अनुबंधों (अनुबंधित लागत: ₹ 2,366.06 करोड़) तथा 184 अनुबंधों (अनुबंधित लागत: ₹ 33.40 करोड़) को (परिशिष्ट 3.9) निष्पादन लेखा परीक्षा की विस्तृत जांच हेतु चयनित किया गया।

#### 3.5.1 तकनीकी स्वीकृतियों में विलम्ब

राज्य सरकार के आदेश (अगस्त 2011) के अनुसार अनुबंधों के क्रियान्वयन के लिए निविदायें, वित्तीय नियमों में निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन करते हुए सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्रशासनिक/तकनीकी/वित्तीय अनुमोदन प्राप्त करने के बाद निर्गत की जानी चाहिए।

यद्यपि, लेखा परीक्षा में पाया गया कि अधीक्षण अभियन्ता द्वारा निष्पादित 48 नमूना जांच किये गये अनुबंधों<sup>9</sup> में से 25 अनुबंधों (लागत: ₹ 804.92 करोड़) के संबंध में निविदा आमंत्रण हेतु सूचना, मुख्य अभियन्ता तथा अधीक्षण अभियन्ता द्वारा तकनीकी स्वीकृति प्रदान किये जाने से पूर्व निर्गत की गयी थी। अग्रेतर यह देखा गया कि इन कार्यों के लिए तकनीकी

<sup>7</sup> इसमें वे अनुबंध भी सम्मिलित हैं जो 2017-18 से पूर्व गठित किये गये थे परन्तु इन अनुबंधों पर 2017-22 के मध्य भी कार्य कराये गये।

<sup>8</sup> चयनित अनुबंधों में वे अनुबंध सम्मिलित हैं जो 2017-22 के मध्य गठित हुए तथा ऐसे अनुबंध जो 2017 से पूर्व गठित हुए परन्तु इन अनुबंधों पर 2017-22 के मध्य भी कार्य चलते रहे।

<sup>9</sup> अधीक्षण अभियन्ता के 77 चयनित अनुबंधों में से मात्र 48 अनुबंधों की तकनीकी स्वीकृति तथा निविदा आमंत्रण का विवरण लेखा परीक्षा को उपलब्ध कराया गया।

स्वीकृति, इनके निविदा आमंत्रण की तिथि से 395 दिन तक की अवधि व्यतीत होने के पश्चात प्रदान की गयी थी **(परिशिष्ट 3.10)**।

इसी प्रकार, अधिशासी अभियन्ता द्वारा निष्पादित अनुबंधों में से 76 नमूना जांच किये गये अनुबंधों<sup>10</sup> में से 11 अनुबंधों (लागत: ₹ 1.72 करोड़) में निविदा आमंत्रण, तकनीकी स्वीकृति प्राप्त होने से पूर्व निर्गत किये गये। इन 11 कार्यों के विस्तृत प्राक्कलनों पर तकनीकी स्वीकृति, निविदा आमंत्रण की तिथि से 324 दिन तक की अवधि व्यतीत होने के पश्चात प्रदान की गयी थी **(परिशिष्ट 3.11)**।

अग्रेतर, उपरोक्त वर्णित 36 निविदा आमंत्रण सूचनाओं में 15 ऐसी निविदा आमंत्रण सूचनायें सम्मिलित हैं जिनके संबंध में वित्तीय निविदा भी सक्षम प्राधिकारियों से तकनीकी स्वीकृति प्राप्त किये बिना खोली गयी थीं **(परिशिष्ट 3.12)**।

*संबंधित कार्यों की तकनीकी स्वीकृति से पूर्व निविदायें आमंत्रित करने की सूचना निर्गत की गयी थी।*

निविदाओं में सम्मिलित बिल ऑफ क्वांटिटी, तकनीकी स्वीकृति पर आधारित होनी चाहिये। इस प्रकार, कार्यों के निष्पादन के लिए तकनीकी स्वीकृति से पहले निविदाओं का आमंत्रण निर्गत करना निविदा में पारदर्शिता के सिद्धांतों के विपरीत था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (नवंबर 2023) कि दिसंबर 2017 में राज्य सरकार द्वारा सरयू नहर परियोजना के लिये ₹ 9,802.68 करोड़ रुपये की प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृति प्रदान की गयी थी। राज्य सरकार ने आगे कहा कि सरयू नहर परियोजना के अन्तर्गत सभी कार्यों के लिए प्रशासनिक, वित्तीय और तकनीकी स्वीकृति वित्तीय हस्त पुस्तिका, खंड-6 के प्रस्तर 318 के अनुसार परियोजना के अंतर्गत कार्य प्रारम्भ होने से पूर्व प्राप्त हो गयी थी। वित्तीय हस्त पुस्तिका के प्रस्तर में कहा गया है कि “सम्पादित किये जाने हेतु प्रस्तावित प्रत्येक कार्यों के लिये सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति हेतु एक उचित विस्तृत प्राक्कलन तैयार किया जाना चाहिए”। यह स्वीकृति प्राक्कलन की तकनीकी स्वीकृति कहलाती है और इसे कार्य प्रारम्भ होने से पूर्व प्राप्त किया जाना चाहिये।

राज्य सरकार का उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि राज्य सरकार ने अपने आदेश (अगस्त 2011) में सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग को स्पष्ट रूप से

---

<sup>10</sup> अधिशासी अभियन्ता के 184 चयनित अनुबंधों में से, मात्र 76 अनुबंधों की तकनीकी स्वीकृति तथा निविदा आमंत्रण का विवरण लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराया गया।

निर्देशित किया था कि सक्षम प्राधिकारी से तकनीकी स्वीकृति प्राप्त करने के बाद ही निविदा आमंत्रण सूचना निर्गत की जाये। राज्य सरकार के इस निर्देश में पहले से ही वित्तीय हस्त पुस्तिका के प्रस्तर 318 में निहित प्रावधानों को ध्यान में रखा गया था। अग्रेतर, विस्तृत प्राक्कलन पर तकनीकी स्वीकृति प्राप्त किये बिना निविदा के लिए बिल ऑफ क्वांटिटी का उचित निर्धारण नहीं किया जा सकता। तकनीकी स्वीकृति यह आश्वासन देती है कि प्रस्ताव संरचनात्मक रूप से सुदृढ़ हैं, अनुमान उचित हैं तथा इनकी गणना पर्याप्त आकड़ों के आधार पर की गयी है। इस प्रकार, ठेकेदार के माध्यम से संपादित कराये जाने वाले कार्यों में तकनीकी स्वीकृति, कार्य प्रारम्भ होने के पूर्व तथा निविदा अभिलेख निर्गत किये जाने से पहले प्राप्त की जानी चाहिये थी।

### 3.5.2 त्रुटिपूर्ण दर विश्लेषण के कारण अधिक आंकलन

*अनुचित दरों को अपनाये जाने के कारण मिट्टी के कार्य तथा प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्यों की अनुमानित लागत में वृद्धि हुयी /*

वित्तीय हस्त पुस्तिका, खंड-6 के प्रस्तर 523 के अनुसार प्राक्कलनों में ली गयी दरें सामान्यतया दर अनुसूची के अनुसार होनी चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सरयू नहर परियोजना के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में विभिन्न कार्यमदों की दर विश्लेषण सम्मिलित थी। अतः, सरयू नहर परियोजना से सम्बंधित मुख्य अभियंताओं के लिए यह अत्यावश्यक था कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में प्रावधानित मानकों का अनुसरण करते हुए तथा दर अनुसूची में दी गयी दरों को अपनाते हुए विस्तृत प्राक्कलनों के लिए दर विश्लेषणों को तैयार किया जाये।

#### 3.5.2.1 नहरों में मिट्टी के कार्य

सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग की दर अनुसूची में मिट्टी के कार्यों से सम्बंधित विभिन्न घटकों जैसे मानवीय साधनों या ट्रैक्टर द्वारा नहर का निर्माण, मिट्टी को उठाना एवं फेंकना, संघनन, दरेसी, आदि की प्रति घनमीटर दरें निर्धारित की गयी हैं। दर अनुसूची में हाइड्रोलिक एक्सकेवेटर के लिए किराये की दरें भी दी गयी हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राष्ट्रीय मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के लिए स्वीकृत विस्तृत प्राक्कलन (मार्च 2013) में, मिट्टी के कार्यों की दर विश्लेषण में मानवीय साधनों अथवा ट्रैक्टर द्वारा मिट्टी की खुदायी की दरों को लिया गया था। संबंधित मंडलों के लिए लागू दर अनुसूची में हाइड्रोलिक एक्सकेवेटर के लिए अनुमोदित दरें भी दी गयी थीं। लेखापरीक्षा

द्वारा, हाइड्रोलिक एक्सकेवेटर (पोकलेन) के माध्यम से मिट्टी की खुदायी की दरों को अपनाते हुए तथा अनुमोदित विस्तृत प्राक्लानों की दर विश्लेषण में मिट्टी के कार्य में सम्मिलित अन्य घटकों जैसे मिट्टी उठाना, उसको फेंकना, दरेसी, इत्यादि के लिए दी गयी दरों के अनुरूप ही दरों का प्रावधान करते हुए मिट्टी के कार्यों की लागत का निर्धारण किया गया। मानवीय साधनों के द्वारा तथा हाइड्रोलिक एक्सकेवेटर के माध्यम से मिट्टी के कार्य की प्रति घन मीटर लागत की तुलना करने पर पाया गया कि लेखापरीक्षा द्वारा किये गये विश्लेषण में मिट्टी के कार्य की प्रति घनमीटर लागत ₹ 6.65 से ₹ 29.17 प्रति घनमीटर तक कम थी। परिणामस्वरूप, राष्ट्रीय मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण से सम्बंधित छः अनुबंधों में, नहरों में मिट्टी के कार्य की लागत ₹ 18.95 करोड़ तक अधिक आंकलित की गयी थी (परिशिष्ट 3.13)।

लक्ष्मीनगर, बलरामपुर में राष्ट्रीय मुख्य नहर के निर्माण में हाइड्रोलिक एक्सकेवेटर के उपयोग को छायाचित्र-3.1 में देखा जा सकता है जिसे राष्ट्रीय नहर निर्माण खण्ड-2, शोहरतगढ़, सिद्धार्थनगर ने उपलब्ध कराया था।



छायाचित्र-3.1: हाइड्रोलिक एक्सकेवेटर (पोकलेन मशीन) का उपयोग कर लक्ष्मीनगर, बलरामपुर में राष्ट्रीय मुख्य नहर की खुदायी।

राज्य सरकार ने उत्तर में बताया (नवंबर 2023) कि लेखापरीक्षा द्वारा मिट्टी के कार्यों की दर का आंकलन अन्य तकनीकी पहलुओं को सम्मिलित किये बिना किया गया। राज्य सरकार द्वारा आगे कहा गया कि प्राक्कलन में मिट्टी के कार्य की दर विश्लेषण में मिट्टी की खुदायी, नहर के भाग के निर्माण हेतु खुदायी में निकली मिट्टी को नहर के दोनों किनारों पर रखने के लिए उठाने एवं फेंकने की गणना, डौला निर्माण की दरें, इत्यादि सम्मिलित था। राज्य सरकार ने उत्तर में जोड़ा कि केवल पोकलेन मशीन से मिट्टी की खुदायी के आधार पर मिट्टी के कार्य की दर की गणना करना उचित नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा निर्धारित दर विश्लेषण में, हाइड्रोलिक एक्सकेवेटर (पोकलेन मशीन) द्वारा मिट्टी की खुदायी तथा विभाग द्वारा दर विश्लेषण में किये गये प्रावधानों के अनुरूप ही अन्य सभी घटक जैसे मिट्टी उठाने, फेंकने, संघनन, दरेसी, इत्यादि सम्मिलित थे। अनुमोदित विस्तृत प्राक्कलन में मिट्टी के कार्य के लिए दी गयी दर विश्लेषण में डौला के निर्माण की दरें सम्मिलित नहीं थीं। उल्लेखनीय है कि विभाग द्वारा 2016-17 में सरयू योजक नहर तथा सरयू मुख्य नहर की पुनर्स्थापना कार्य के लिए अर्थ एक्सकेवेटर (पोकलेन) का उपयोग कर दर विश्लेषण की गयी थी। अतः राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के कार्यों की दर विश्लेषण मानवीय साधनों द्वारा तथा अलग ढंग से करना तर्कसंगत नहीं था।

### 3.5.2.2 नहरों में प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्य

प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्य की समेकित लागत में सामग्री (पत्थर की गिट्टी, मोटी रेत एवं सीमेंट) की लागत तथा प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट की ढलाई की लागत सम्मिलित थी। सामग्री क्रय के लिए की गयी दर विश्लेषण में सामग्री की लागत तथा खदान से कार्यस्थल तक परिवहन शुल्क सम्मिलित था।

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण से सम्बंधित छः कार्यों में से दो कार्यों<sup>11</sup> के विस्तृत प्राक्कलन में, प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्यों की दर विश्लेषण में एक से तीन किलोमीटर तक सामग्री की पुनःढलाई/ढलाई के मद में ₹151.20 प्रति घनमीटर का प्रावधान किया गया था। लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि कार्यस्थल तक सामग्री ले जाने के लिए परिवहन शुल्क तथा सामग्री की पुनःढलाई का प्रावधान प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्यों हेतु सामग्री क्रय करने के लिए की गयी दर विश्लेषण में पहले से ही किया गया था। इस प्रकार, प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट की ढलाई के कार्यों हेतु प्राक्कलनों में दुबारा पुनःढलाई शुल्क को सम्मिलित करना अनुचित था तथा इसके कारण कार्यों की अनुमानित लागत में ₹ 4.71 करोड़ की वृद्धि हुई, जैसाकि तालिका 3.4 में बताया गया है।

<sup>11</sup> किलोमीटर 80.000 से 114.000 तथा 114.000 से 125.682 के मध्य राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली का निर्माण |

तालिका 3.4: प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्यों में पुनःढुलाई शुल्क

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली का निर्माण	मार्च 2022 तक प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्य की निष्पादित मात्रा (घनमीटर)	प्राक्कलन में प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्यों पर पर लिया गया पुनःढुलाई शुल्क (प्रति घनमीटर)	पुनःढुलाई की राशि (स्तम्भ 2 x 3) (₹ लाख में)
(1)	(2)	(3)	(4)
किलोमीटर 80.000 से 114.00	1,92,165.88	151.20	290.55
किलोमीटर 114.000 से 125.682	1,19,263.80	151.20	180.33
<b>कुल योग</b>	<b>3,11,429.68</b>		<b>470.88</b> अर्थात् ₹ 4.71 करोड़

(स्रोत: नमूना जांच किये गये खण्डों द्वारा प्रदान की गयी सूचना)

उल्लेखनीय यह है कि राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के अन्य चार कार्यों में, सामग्रियों के लिए पुनःढुलाई शुल्क केवल एक बार कार्यस्थलों पर सामग्री लाने के समय प्रदान किया गया था।

उत्तर में, राज्य सरकार द्वारा बताया गया (नवंबर 2023) कि कार्यस्थलों पर निर्माण सामग्री की ढुलाई/परिवहन में बाधा के कारण पुनःढुलाई शुल्क प्राक्कलन में सम्मिलित किया गया था क्योंकि कार्यस्थल दूरस्थ पहाड़ी इलाकों में स्थित थे तथा ज्यादातर कच्ची सड़कों के माध्यम से पहुंचने योग्य थे।

राज्य सरकार का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि कार्यस्थल तक सामग्री की ढुलाई तथा पुनःढुलाई, प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्य के लिए उपयोग की जाने वाली सामग्री की लागत में पहले से ही सम्मिलित थी।

### 3.5.3 नहरों के डिजाइन एवं ड्राइंग का अनुमोदन

वित्तीय हस्त पुस्तिका, खंड-6 के प्रस्तर 356 के अनुसार किसी कार्य का अनुबंध करने से पहले, एक अनुबंध प्रलेख तैयार किया जाना चाहिये जिसमें प्रस्तावित कार्य के सामान्य मापों को दर्शाने वाली समस्त ड्राइंग शामिल होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के छः कार्यों के अनुबंध प्रलेख में इस बात का उल्लेख किया गया था कि निर्माण हेतु प्रस्तावित संरचनाओं की ड्राइंग को अनुबंध का भाग बनाया जाये, अर्थात्, अनुबंध करते समय ठेकेदार को संरचनाओं की ड्राइंग उपलब्ध कराया जाना था।

सिंचाई नियमावली के अनुसार, नहरों के लम्बछिन्नक मुख्य अभियंता द्वारा अनुमोदित किया जाना चाहिए। मई 1990 में, प्रमुख अभियंता, सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग ने तीन क्यूमेक तक निस्सरण क्षमता वाली नहरों के लम्बछिन्नक की स्वीकृति के लिए मुख्य अभियंता की शक्तियां अधीक्षण अभियंता को सौंप दी। पक्की संरचनाओं की ड्राइंग के अनुमोदन के संबंध में भी, प्रमुख अभियंता ने (मई 1990) पक्की निर्माण संरचनाओं की ड्राइंग के अनुमोदन के लिए मुख्य अभियंता की शक्तियां अधीक्षण अभियंता को (15 क्यूमेक नहर निस्सरण क्षमता तक) तथा अधिशासी अभियंता को (1.50 क्यूमेक निस्सरण क्षमता तक) सौंप दी।

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण से संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच से पाया गया कि सभी छः कार्यों में, सक्षम अधिकारियों द्वारा नहरों के लम्बछिन्नक और पक्की संरचनाओं की ड्राइंग के अनुमोदन के बिना ही अनुबंध गठित किये गये, जैसाकि आगामी प्रस्तरों में चर्चा की गयी है:

### **3.5.3.1 नहरों के डिजाइन अनुमोदन के बिना अनुबंध का गठन**

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण के संबंध में निष्पादित छः अनुबंधों के अंतर्गत 13 राजवाहों और 38 अल्पिकाओं का निर्माण किया जाना सम्मिलित था। मुख्य अभियंता, सरयू नहर परियोजना द्वारा 13 राजवाहों और 38 अल्पिकाओं के लम्बछिन्नक को अंतिम रूप दिये बिना, मार्च 2013 में छः विस्तृत प्राक्कलनों पर तकनीकी स्वीकृति प्रदान कर दी गयी। इन कार्यों के लिए अनुबंध मार्च और अप्रैल 2013 के मध्य गठित किये गये थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन 51 नहरों में से, मात्र एक नहर<sup>12</sup> का लम्बछिन्नक अनुबंध किये जाने से पूर्व अनुमोदित किया गया था। विवरण तालिका 3.5 में दिया गया है।

<sup>12</sup> बहादुरपुर राजवाहा नहर का लम्बछिन्नक अनुबंध गठन की तिथि से पूर्व अनुमोदित हुआ।

तालिका 3.5: लम्बछिन्नक की स्वीकृति में विलम्ब

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली का निर्माण	नहर की श्रेणी	निर्मित नहरों की कुल संख्या	तकनीकी स्वीकृति की तिथि	अनुबंध गठन की तिथि	नहरों की संख्या, जिनका लम्बछिन्नक अनुबंध गठन की तिथि से पूर्व अनुमोदित किया गया
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
किलोमीटर 00.000 से 35.000	राजवाहा	01	02.03.2013	30.03.2013	01
	अल्पिका	14			00
किलोमीटर 35.000 से 50.000	राजवाहा	02	02.03.2013	15.04.2013	00
	अल्पिका	08			00
किलोमीटर 50.000 से 60.000	राजवाहा	04	04.03.2013	08.04.2013	00
	अल्पिका	02			00
किलोमीटर 60.000 से 80.000	राजवाहा	03	04.03.2013	08.04.2013	00
	अल्पिका	02			00
किलोमीटर 80.000 से 114.000	राजवाहा	01	04.03.2013	19.04.2013	00
	अल्पिका	07			00
किलोमीटर 114.000 से 125.682	राजवाहा	02	04.03.2013	12.04.2013	00
	अल्पिका	05			00
<b>योग</b>		<b>51</b>			<b>01</b>

(स्रोत: नमूना जांच किये गये खण्डों द्वारा प्रदान की गयी सूचना)

लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि इन नहरों के लम्बछिन्नक, अनुबंध गठन की तिथि से 06 से 79 माह (12 राजवाहा नहरें) और 03 से 73 माह (38 अल्पिका नहरें) की अवधि व्यतीत होने के पश्चात स्वीकृत हुए (परिशिष्ट 3.14)।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (नवम्बर 2023) कि राप्ती मुख्य नहर के निर्माण के पश्चात ही राजवाहा एवं अल्पिका नहरों का कार्य कराया जाना उचित था। राज्य सरकार ने आगे कहा कि राप्ती मुख्य नहर का निर्माण पूर्ण होने/स्तर चिन्हित होने के बाद इन राजवाहा और अल्पिका नहरों के लम्बछिन्नक को तैयार/संशोधित कर राजवाहा और अल्पिका नहरों का कार्य कराया गया।

राज्य सरकार का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि 2013 में मुख्य अभियंता द्वारा अनुमोदित विस्तृत प्राक्कलन में राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली, दोनों के ही कार्य सम्मिलित थे। इस प्रकार, राजवाहा और अल्पिका नहरों के लम्बछिन्नक को तैयार किये बिना ही विस्तृत प्राक्कलनों में वितरण

प्रणाली के लिए प्रावधान किये गये थे। इसके कारण अनुबंध के अंतर्गत निष्पादित होने वाले कार्यों की मात्रा में अत्यधिक विचलन हुए, जैसा कि प्रस्तर 3.5.3.2 में चर्चा की गयी है।

### 3.5.3.2 पक्की संरचनाओं के ड्राइंग अनुमोदन के बिना अनुबंध का गठन

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण के लिए अधीक्षण अभियंता द्वारा निष्पादित छः अनुबंधों के अंतर्गत 874 पक्की संरचनाओं का निर्माण सम्मिलित था। इनमें से 859 पक्की संरचनाओं की ड्राइंग के अनुमोदन का विवरण लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराया गया (परिशिष्ट 3.15)। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के अनुबंधों का गठन, इन 859 संरचनाओं की ड्राइंग का अनुमोदन हुए बिना किया गया। ऐसे प्रकरणों का सार तालिका 3.6 में अंकित किया गया है।

तालिका 3.6: पक्की संरचनाओं की ड्राइंग के अनुमोदन का विवरण

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली का निर्माण	पक्के कार्यों की संख्या	अनुबंध गठन की तिथि	पक्की संरचनाओं की संख्या जिनकी ड्राइंग अनुबंध गठन की तिथि से पहले स्वीकृत हुयी	अनुबंध गठन की तिथि से ड्राइंग स्वीकृत होने में विलम्ब (माह में)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
किलोमीटर 0.000 से 35.000	166	30.03.2013	00	04 से 97
किलोमीटर 35.000 से 50.000	149	15.04.2013	00	06 से 90
किलोमीटर 50.000 से 60.000	173	08.04.2013	00	10 से 71
किलोमीटर 60.000 से 80.000	106	08.04.2013	00	10 से 94
किलोमीटर 80.000 से 114.000	141	19.04.2013	00	09 से 102
किलोमीटर 114.000 से 125.682	124	12.04.2013	00	09 से 92
<b>कुल योग</b>	<b>859</b>			

(स्रोत: नमूना जांच किये गये खण्डों द्वारा प्रदान की गयी सूचना)

राजवाहे और अल्पिका नहरों के लम्बछिन्नक तैयार किये बिना तथा संरचनाओं की ड्राइंग को अंतिम रूप दिये बिना तैयार किये गये विस्तृत प्राक्कलन के परिणामस्वरूप कार्यमदों की मात्रा का त्रुटिपूर्ण आंकलन हुआ। इस संबंध में लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि कार्य निष्पादन के समय न केवल कार्यों की मात्रा में व्यापक भिन्नता हुयी, अपितु कई कार्यमदें पूर्ण रूप से अनिष्पादित रहीं। इस संबंध में विवरण तालिका 3.7 में दिया गया है।

तालिका 3.7: प्रक्कलनो के कार्यो की मात्रा में भिन्नता

(₹ करोड़ में)

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली का निर्माण	कार्य की अनुमानित लागत	बिल आफ क्वांटिटी के अनुसार कार्यमदों की संख्या	अनिष्पादित कार्यमदें		आंशिक रूप से निष्पादित कार्यमदें	
			कार्यो की संख्या	कार्य की लागत	कार्यो की संख्या	कार्य की लागत
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
किलोमीटर 0.000 से 35.000	375.77	90	35	10.61	44	162.09
किलोमीटर 35.000 से 50.000	305.49	90	07	5.53	45	103.05
किलोमीटर 50.000 से 60.000	153.93	69	18	3.73	23	45.85
किलोमीटर 60.000 से 80.000	308.06	69	33	48.87	18	65.50
किलोमीटर 80.000 से 114.000	365.41	77	33	31.70	27	119.31
किलोमीटर 114.000 से 125.682	317.48	77	35	28.96	19	197.30
<b>कुल योग</b>	<b>1,826.14</b>	<b>472</b>	<b>161</b>	<b>129.40</b>	<b>176</b>	<b>693.10</b>

(स्रोत: नमूना जांच किये गये खण्डों द्वारा प्रदान की गयी सूचना )

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (नवंबर 2023) कि विस्तृत प्राक्कलन, राप्ती मुख्य नहर के अनुमोदित लम्बछिन्नक तथा विभिन्न संरचनाओं जैसे पुल, ड्रेनेज साइफन, नहर क्रॉसिंग, फॉल, शीर्ष रेगुलेटर, क्रॉस रेगुलेटर, आदि की प्रतीकात्मक ड्राइंग के आधार पर तैयार किये गये थे। राज्य सरकार ने आगे कहा कि वितरण प्रणाली के निर्माण के लिए भूमि का अधिग्रहण नहीं होने के कारण, वितरण प्रणाली में विभिन्न संरचनाओं के निर्माण हेतु प्राक्कलन, नहरों की निस्सरण क्षमता और संरचनाओं की प्रतीकात्मक ड्राइंग के आधार पर तैयार किये गये थे।

तथ्य यथावत रहा कि कार्यो के प्राक्कलन, डिजाइन और ड्राइंग को अंतिम रूप दिये बिना तैयार किये गये थे तथा इन्हें अनुबंध गठन की तिथि से काफी समय व्यतीत होने के पश्चात अनुमोदित किया गया था। अग्रेतर, ड्राइंग को अंतिम रूप देने में हुयी देरी के कारण कार्यो के निष्पादन में विलम्ब हुआ तथा यह सभी छः अनुबंधों में ठेकेदारों को समय वृद्धि प्रदान करने का एक आधार बना। इसके अतिरिक्त, बिल ऑफ क्वांटिटी में सम्मिलित कई कार्य या तो किये नहीं गये या आंशिक रूप से सम्पादित किये गये।

### 3.5.4 निविदा जमा करने हेतु अपर्याप्त समय

परीक्षण-जांच किये गये 39 प्रतिशत अनुबंधों में निविदा जमा करने के लिए संभावित निविदादाताओं को अपर्याप्त समय दिया गया था।

वित्तीय हस्त पुस्तिका, खण्ड-6 के प्रस्तर 360 (2) में यह उल्लिखित है कि निविदायें जमा करने का समय, पहले विज्ञापन की तिथि के पश्चात कम से कम एक माह होना चाहिए।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि 261 नमूना जांच किये गये अनुबंधों में से 103 अनुबंधों<sup>13</sup> (39 प्रतिशत) में, एक माह के न्यूनतम निर्धारित समय के सापेक्ष निविदायें जमा करने हेतु मात्र पांच से 28 दिन का समय दिया गया था। इनमें ऐसे 16 अनुबंध भी सम्मिलित थे, जिनमें संभावित निविदादाताओं को निविदा जमा करने के लिए मात्र आठ से 18 दिनों का समय दिया गया था। विवरण **परिशिष्ट 3.16** में दिया गया है। यद्यपि, निविदा जमा करने के लिए कम समय देने और इसके लिए उच्चाधिकारियों की अनुमति का कोई कारण अभिलेखों में उपलब्ध नहीं था।

इस प्रकार, संभावित निविदादाताओं को कार्य का अपना आंकलन कर, अपनी तकनीकी और वित्तीय निविदा तैयार कर प्रस्तुत करने का पर्याप्त समय नहीं मिल पाया।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (नवंबर 2023) कि अल्पकालीन निविदायें आमंत्रित करने का निर्णय, कार्यों को पूरा करने की तात्कालिकता के कारण लिया गया तथा अधिकांश प्रकरणों में तीन-चार निविदादाताओं ने भाग लिया। राज्य सरकार द्वारा अग्रतर कहा गया कि निविदा प्रस्तुत करने के लिए 30 दिनों की अवधि की आवश्यकता उस समय थी जब प्रचार के लिये निविदा सूचना का प्रकाशन समाचार पत्रों में किया जाता था। आजकल इलेक्ट्रॉनिक संचार माध्यमों पर निविदा का प्रचार तत्काल हो जाता है।

राज्य सरकार का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि निविदा सूचनाओं की प्रकाशन विधि की अपेक्षा, निविदा और अनुबंध के संबंध में वित्तीय नियमों में निर्धारित प्रक्रियाओं का अनिवार्य रूप से पालन किया जाना था।

<sup>13</sup> 103 अनुबंधों में 87 अनुबंध अधिशासी अभियंता स्तर के तथा 16 अनुबंध अधीक्षण अभियंता स्तर के सम्मिलित हैं।

## 3.6 अधिक एवं अनियमित व्यय

### 3.6.1 प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्यों पर अधिक व्यय

प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट के मिश्रण में पत्थर की गिट्टी, सीमेंट, रेत और जल सम्मिलित होता है। इन सामग्रियों के मिश्रण का अनुपात प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट के डिज़ाइन मिश्रण के अनुसार निर्धारित किया जाता है। राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के कार्यों के लिए गठित अनुबंध की शर्तों में यह निर्धारित था कि डिज़ाइन मिश्रण में परिवर्तन के कारण, सीमेंट का उपयोग कम या ज्यादा होने की स्थिति में, उपयोग में भिन्नता को अनुबंध में दी गयी सीमेंट की निर्गम दर पर तदनुसार समायोजित किया जाएगा।

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण से सम्बंधित छः कार्यों के प्राक्कलनों, जिनमें पक्की संरचनाओं के निर्माण हेतु प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट मिश्रण<sup>14</sup> का उपयोग किया गया था, की लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्यों की प्रति घनमीटर लागत का आकलन, 4.30 से 11.90 बोरी सीमेंट प्रति घनमीटर उपयोग के आधार पर किया गया था। यद्यपि, कार्यों के निष्पादन के दौरान, संरचनाओं के लिए तैयार किये गये डिज़ाइन मिश्रण में सीमेंट का उपयोग 4.20 से 9.52 बोरी प्रति घनमीटर प्रावधानित था। लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि डिज़ाइन मिश्रण में परिवर्तन के कारण सीमेंट के उपयोग में आयी भिन्नता को, चार कार्यों में संबंधित खण्डों द्वारा समायोजित नहीं किया गया<sup>15</sup>। इसके कारण 3,18,987.24 घनमीटर प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्यों का निष्पादन ₹ 14.08 करोड़ अधिक लागत पर हुआ। विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 3.17** में दिया गया है।

उत्तर में राज्य सरकार द्वारा बताया गया (नवंबर 2023 और जनवरी 2024) कि 2012-13 में, राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली हेतु गठित अनुबंधों की शर्तों के अनुरूप डिज़ाइन मिश्रण के अनुसार सीमेंट के कम उपयोग के आधार पर उपरोक्त चार अनुबंधों में ₹ 26.33 करोड़ की कटौती की गयी।

<sup>14</sup> पत्थर की गिट्टी, सीमेंट, रेत तथा जल।

<sup>15</sup> राप्ती नहर निर्माण खण्ड-1, तुलसीपुर, बलरामपुर द्वारा आंशिक रूप से भिन्नता का समायोजन किया गया।

लेखापरीक्षा द्वारा, तत्पश्चात, सम्बंधित खण्डों के अभिलेखों से वास्तविक कटौती की स्थिति का सत्यापन किया गया (जून 2024) और पाया कि ₹ 26.33 करोड़ की उक्त वसूली में से, ₹ 12.26 करोड़ की वसूली, नहर निर्माण के किलोमीटर 50.000 से 60.000 के मध्य (₹11.18 करोड़<sup>16</sup>) तथा किलोमीटर 60.000 से 80.000 के मध्य (₹ 1.08 करोड़), माप पुस्तिका में अंकित नहीं की गयी थी। इसके अतिरिक्त, अन्य कार्यों/अन्य कार्य की मदों से संबंधित ₹ 1.17 करोड़ की वसूली भी ₹ 26.33 करोड़ की उक्त वसूली में सम्मिलित पायी गयी। अग्रेतर, ₹ 14.08 करोड़ की वसूली, जैसाकि **परिशिष्ट 3.17** में उल्लिखित है, जून 2024 तक नहीं की गयी थी, जबकि ₹ 12.90 करोड़ की वसूली माप पुस्तिका में अंकित की गयी थी परन्तु इसका समयोजन ठेकेदार को भुगतान होने वाले अंतिम देयक से किया जाना शेष था।

### 3.6.2 ठेकेदारों को रॉयल्टी का अधिक भुगतान

राज्य सरकार के आदेश (नवंबर 2012) के अनुसार मिट्टी के कार्यों पर ₹ 14.00 प्रति घनमीटर की दर से रॉयल्टी ली जानी थी। इसके बाद, मार्च 2018 के राज्य सरकार के आदेश द्वारा उक्त रॉयल्टी को निरस्त कर दिया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राष्ट्रीय मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण से सम्बंधित छः प्राक्कलनों में, मिट्टी के कार्य की प्राक्कलित लागत में ₹14.00 प्रति घन मीटर की दर से रॉयल्टी सम्मिलित थी और तदनुसार ही ठेकेदारों के साथ अनुबंध गठित किये गये थे। अतः राज्य सरकार के मार्च 2018 के आदेश के बाद, ठेकेदारों को किये गये भुगतान के प्रकरणों में, मिट्टी के कार्य की प्राक्कलित लागत में सम्मिलित रॉयल्टी की राशि की वसूली किया जाना आवश्यक था।

अभिलेखों की जांच में यह ज्ञात हुआ कि छः कार्यों में से चार में खण्डों द्वारा, मार्च 2018 से मिट्टी के कार्यों पर रॉयल्टी वापस लेने के बाद भी, ठेकेदारों को अनुबंधित दर पर मिट्टी के कार्यों के लिए भुगतान किया गया परन्तु ठेकेदारों से रॉयल्टी के अतिरिक्त भुगतान की वसूली नहीं की गयी।

<sup>16</sup> राज्य सरकार द्वारा दिये गये उत्तर कि सीमेंट के कम उपयोग होने के कारण आयी भिन्नता के लिये ₹ 12.78 करोड़ की वसूली कर ली गयी, के सापेक्ष मात्र ₹ 1.60 करोड़ का अंकन माप पुस्तिका में समायोजन हेतु किया गया था तथा अंतिम देयक का भुगतान किया जाना शेष था।

इसके परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 5.98 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ, जैसाकि **परिशिष्ट 3.18** में बताया गया है।

राज्य सरकार ने उत्तर में कहा (जनवरी 2024) कि प्राक्कलनों में रॉयल्टी का प्रावधान उस समय प्रचलित दरों के अनुसार किया गया था और तदानुसार रॉयल्टी की कटौती की गयी। राज्य सरकार ने अग्रेतर कहा कि 2018 से मिट्टी के कार्य पर रॉयल्टी समाप्त कर दी गयी थी तथा मिट्टी के कार्यों की अंतिम रूप से मापी गयी मात्रा के आधार पर ₹ 14.00 प्रति घन मीटर की दर से रॉयल्टी की वसूली की गयी। राज्य सरकार द्वारा चार कार्यों के संबंध में, मार्च 2022 तक कुल सम्पादित मात्रा के सापेक्ष ₹ 21.67 करोड़ की रॉयल्टी की वसूली का कार्यवार विवरण भी प्रदान किया गया।

तत्पश्चात लेखापरीक्षा द्वारा, मार्च 2018 में रॉयल्टी वापस लेने के बाद सम्पादित मिट्टी के कार्यों पर रॉयल्टी की वसूली की स्थिति का सत्यापन किया गया (जून 2024) और पाया कि **परिशिष्ट 3.18** में उल्लिखित ₹ 5.98 करोड़ की वसूली जून 2024 तक लंबित थी, जबकि माप पुस्तिका में इसका अंकन किया गया था।

### 3.6.3 ठेकेदार को अतिरिक्त भुगतान

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली (किलोमीटर 0.00 से 35.000 के मध्य तथा किलोमीटर 0.485 से 6.740 एवं किलोमीटर 23.340 से 23.880 को छोड़कर) के निर्माण हेतु मार्च 2013 में गठित अनुबंध की विशेष शर्तों के अंतर्गत शर्त संख्या 27 के अनुसार उत्तर प्रदेश राज्य में लागू श्रम कानूनों के प्रावधानों के अनुपालन से संबंधित सभी व्यय ठेकेदार द्वारा वहन किये जायेंगे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ठेकेदार के जून 2019<sup>17</sup> तक के चालू देयकों में, पहले तीन करोड़ रुपये का श्रम उपकर जोड़ा गया और फिर उसे घटाया गया। इस प्रकार, ठेकेदार के देयकों से श्रम उपकर की कटौती होने के पश्चात भी, श्रम उपकर के भुगतान का वित्तीय भार विभाग द्वारा वहन किया गया। इसके परिणामस्वरूप, ठेकेदार को ₹ तीन करोड़ रुपये का अनुचित लाभ प्राप्त हुआ।

<sup>17</sup> सरयू नहर खण्ड-3, बहराइच द्वारा ₹1.61 करोड़: 57<sup>वाँ</sup> चालू देयक तक (जून 2019) और सरयू नहर खण्ड-4, बहराइच द्वारा ₹1.39 करोड़: 46<sup>वाँ</sup> चालू देयक तक (जून 2019)।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (नवंबर 2023) कि श्रम उपकर के रूप में ठेकेदार को भुगतान की गयी ₹ तीन करोड़ की वसूली माप पुस्तिका में अंकित की गयी थी। यद्यपि, ठेकेदार के देयक से श्रम उपकर की वसूली की स्थिति का लेखापरीक्षा में सत्यापन (जून 2024) किया गया तथा यह ज्ञात हुआ कि जून 2024 तक ऐसी कोई वसूली नहीं की गयी थी।

### 3.6.4 ठेकेदारों को अनुचित लाभ

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण के लिए गठित अनुबंध की शर्त (शर्त संख्या 31) अन्य बातों के साथ-साथ यह निर्धारित करती है कि यदि ठेकेदार कार्य को सम्पादित करने में लापरवाही बरतता है अथवा वांछित प्रतिबद्धता के साथ कार्य को आगे बढ़ाने में विफल रहता है अथवा अनुबंध के किसी भी प्रावधान का उल्लंघन करता है और यदि वह संतोषजनक सुधारात्मक कार्यवाही करने में असफल रहता है तो, कार्य के लिए प्रभारी अभियंता अनुबंध को पूर्ण या आंशिक रूप से समाप्त कर देगा। यदि अनुबंध पूर्ण रूप से समाप्त कर दिया जाता है तो, प्रतिभूति के रूप में जमा राशि के साथ-2 किये गये कार्य की लागत जिसका भुगतान नहीं हुआ है, सरकार द्वारा जब्त कर ली जाएगी। अनुबंध की शर्त में अग्रेतर कहा गया है कि ऐसे कार्यों के पूर्ण होने पर, यदि कार्यों को पूर्ण करने के लिए किया गया व्यय ठेकेदार को भुगतान की गयी कार्य की लागत से अधिक है तो, अंतर की राशि का वहन ठेकेदार द्वारा किया जायेगा। अनुबंध की शर्तों के अंतर्गत ठेकेदार परिनिर्धारित क्षति के लिए भी उत्तरदायी होगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के किलोमीटर 0.000 से 35.000 के मध्य निर्माण हेतु मेसर्स एस ई डब्ल्यू इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड के साथ अनुबंध गठित किया गया (मार्च 2013) जिसके अनुसार कार्य समाप्ति की निर्धारित तिथि 29 सितम्बर 2015 थी। यद्यपि, मेसर्स एस ई डब्ल्यू इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड ने फरवरी 2020 तक भी कार्यों को पूर्ण नहीं किया। कार्य की धीमी प्रगति को देखते हुए मुख्य अभियंता ने कार्य पूरा करने के लिए नए अनुबंध निष्पादित करने का निर्णय लिया (फरवरी 2020)। तत्पश्चात, अधीक्षण अभियंता और अधिशासी अभियंता द्वारा मेसर्स एस ई डब्ल्यू इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड के साथ किये गये अनुबंध के शेष कार्यों को पूरा करने के लिए 2019-20 से 2021-22 के मध्य 100 अनुबंध गठित किये गये। इन 100 अनुबंधों में से पांच अनुबंधों में, कार्य की 17 मर्दों को, मेसर्स एस ई डब्ल्यू के साथ गठित मूल अनुबंध

में सहमत दरों की तुलना में उच्च दरों (चार से 89 प्रतिशत) पर सम्पादित किया गया। इसके परिणामस्वरूप, यह 17 कार्य मदें ₹ 12.60 करोड़ की अतिरिक्त लागत पर सम्पादित हुयीं (*परिशिष्ट 3.19*)। अनुबंध की शर्तों के अनुरूप मेसर्स एस ई डब्ल्यू इंफ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड से ₹ 12.60 करोड़ के अधिक व्यय को उचित परिनिर्धारित क्षति के साथ वसूल किया जाना था। यद्यपि, दिसंबर 2022 तक ठेकेदार पर न तो कोई कटौती भारित की गयी और न ही कोई वसूली की गयी।

राज्य सरकार द्वारा उत्तर में बताया गया (नवम्बर 2023) कि अनुबंध संख्या 21/एसई/2012-13 के कार्य, अनुबंध की शर्तों के अंतर्गत, डेबिटेबल संस्थाओं<sup>18</sup> के माध्यम से पूर्ण कराये गये। राज्य सरकार ने आगे कहा कि एक अनुबंध के कार्य को पूरा करने हेतु, डेबिटेबल संस्थाओं को लगाये जाने पर मूल अनुबंध को समाप्त करने की आवश्यकता नहीं होती है। यदि डेबिटेबल संस्थाओं के द्वारा कार्यों को मूल अनुबंध से अधिक दरों पर सम्पादित किया जाता है तो, मूल अनुबंध के देयक से अतिरिक्त राशि की वसूली के लिए प्रावधान उपलब्ध है। अनुबंध संख्या 21/एसई/2012-13 के संबंध में राज्य सरकार ने बताया कि मेसर्स एस ई डब्ल्यू इंफ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड के अंतिम देयकों से अधिक भुगतान की वांछित वसूली के साथ-साथ अन्य सभी विधिक वसूलियां प्रस्तावित की गयी हैं।

यद्यपि, राज्य सरकार ने, ठेकेदार (मेसर्स एस ई डब्ल्यू इंफ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड) के विरुद्ध पहले कार्यवाही न करने का कोई कारण नहीं बताया। इसके अतिरिक्त, ठेकेदार से प्रस्तावित वसूली किया जाना अभी शेष था।

### **3.7 गुणवत्ता आश्वासन**

निर्माण कार्य में सामग्री की गुणवत्ता एवं मानक तथा अपेक्षा के अनुरूप आकार, माप, क्षमता, आदि को नियंत्रित करना आवश्यक होता है। राष्ट्रीय मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण के लिए अनुबंध की शर्तों (तकनीकी विशिष्ट संख्या 20) में यह उल्लिखित था कि गुणवत्ता परीक्षण प्रासंगिक भारतीय मानक संहिताओं के अनुसार निर्धारित अंतराल पर कराये जायेंगे (*परिशिष्ट 3.20*)। राष्ट्रीय परियोजना के संबंध में भारत सरकार और राज्य सरकार के बीच दिसंबर 2012 में निष्पादित हुए समझौता ज्ञापन में भी यह कहा गया था कि राज्य सरकार, कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने

---

<sup>18</sup> ऐसे ठेकेदार जिन्हें अनुबंध संख्या 21/एसई/2012-13 का शेष कार्य दिया गया।

हेतु, परियोजना क्षेत्र में स्वतंत्र गुणवत्ता नियंत्रण संगठन तथा पर्याप्त संख्या में गुणवत्ता नियंत्रण प्रयोगशालाएं स्थापित करेगी। नमूना चयन एवं परीक्षण प्रासंगिक भारतीय मानक ब्यूरो की संहिता के अनुसार किया जायेगा।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि कार्यों की गुणवत्ता परीक्षण करने के लिए दो गुणवत्ता नियंत्रण खण्ड, एक गोंडा में और दूसरा बस्ती में स्थापित किये गये थे। यद्यपि, लेखापरीक्षा ने गुणवत्ता परीक्षण में कमियाँ देखीं जिनकी आगामी प्रस्तरो में चर्चा की गयी है:

### 3.7.1 मिट्टी कार्य का गुणवत्ता परीक्षण

मिट्टी के कार्य की गुणवत्ता का परीक्षण चार प्रयोगशाला परीक्षणों, जैसे दाने के आकार का विश्लेषण, क्षेत्र घनत्व एवं नमी की मात्रा, मानक प्रॉक्टर परीक्षण तथा मिट्टी में नमी की मात्रा के माध्यम से किया जाता है। इन चारों परीक्षणों की आवृत्ति और उद्देश्य को तालिका-3.8 में वर्णित किया गया है।

तालिका 3.8: मिट्टी के कार्य के लिए गुणवत्ता परीक्षण की आवश्यकता

परीक्षण का नाम	परीक्षण की आवृत्ति	परीक्षण का उद्देश्य
(1)	(2)	(3)
कण के आकार का विश्लेषण और एटरबर्ग सीमायें	प्रत्येक 3000 घन मीटर	वास्तव में उपयोग की जाने वाली मिट्टी के वर्गीकरण को जानने के लिये
क्षेत्र घनत्व <sup>19</sup>	प्रत्येक 1500 घन मीटर के लिए एक परीक्षण तथा तटबंध पर बिछायी गयी प्रत्येक परत हेतु कम से कम एक परीक्षण	स्थापन घनत्व तथा आर्द्रता की मात्रा निर्धारित करने के लिये
मानक प्रॉक्टर परीक्षण	प्रत्येक 10000 घन मीटर सघन मिट्टी या जहां पर उत्खनन क्षेत्र में परिवर्तन होता है या मिट्टी की बनावट में परिवर्तन होता है, न्यूनतम तीन नमूने तथा अधिकतम 10 नमूने	मिट्टी का अधिकतम शुष्क घनत्व तथा इष्टतम आर्द्रता की मात्रा निर्धारित करने के लिये
आर्द्रता की मात्रा	प्रत्येक नमूने में एक परीक्षण	नमूने में आर्द्रता की मात्रा जानने के लिये

(स्रोत: अनुबंध की शर्तें)

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण से सम्बंधित अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि 2012-2022 के मध्य

<sup>19</sup> प्रॉक्टर घनत्व द्वारा नियंत्रित स्थापन घनत्व परीक्षण तथा सापेक्ष घनत्व परीक्षण द्वारा नियंत्रित असंयोजित मिट्टी का स्थापन घनत्व परीक्षण।

₹ 184.23 करोड़ की लागत से 161.87 लाख घन मीटर मिट्टी के कार्य सम्पादित किये गये थे। यद्यपि, नमूना जांच किये गये खण्डों के अभिलेखों में लेखापरीक्षा को ऊपर उल्लिखित चार संकेतकों के सापेक्ष मिट्टी के कार्यों का गुणवत्ता परीक्षण कराने का कोई प्रमाण नहीं मिला।

जब लेखापरीक्षा ने विशेष रूप से मिट्टी के कार्यों के लिए निर्धारित गुणवत्ता परीक्षण न कराने के बारे में पूछा तो, राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण में शामिल, नमूना जांच किये गये 12 खण्डों में से तीन खण्डों ने कहा कि उनके नियंत्रण में आने वाला राप्ती मुख्य नहर का भाग, खुदायी द्वारा निर्मित है इसलिए किसी गुणवत्ता परीक्षण की आवश्यकता नहीं थी तथा यह भी कहा कि प्राक्कलन के दर विश्लेषण में मानवीय संघनन<sup>20</sup> का प्रावधान किया गया था एवं तदनुसार ही कार्य कराया गया। पांच अन्य खण्डों ने मिट्टी के कार्य से संबंधित आवश्यक चार गुणवत्ता परीक्षण नहीं कराने के कारण नहीं बताए। इन पांच खण्डों<sup>21</sup> ने मुख्य रूप से मशीनों के उपयोग, परत-वार संघनन, आवश्यकता के अनुसार परीक्षण कराये जाने, आदि के बारे में बताया। शेष चार खण्डों ने उत्तर प्रस्तुत नहीं किया। अधीक्षण अभियंता, गुणवत्ता नियंत्रण मंडल, अयोध्या ने भी पुष्टि की कि कार्यों के गुणवत्ता परीक्षण केवल प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्यों तक ही सीमित थे।

राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों का स्पष्ट उत्तर नहीं दिया और मात्र यह कहा (नवंबर 2023) कि राप्ती मुख्य नहर के निर्माण के लिए मिट्टी का कार्य नियंत्रित संघनन के बिना किया गया था जिसमें संघनन मानवीय तरीकों से किया जाता है। राज्य सरकार ने अग्रतर कहा कि प्राकृतिक तौर पर मिट्टी पहले वर्ष में 90 प्रतिशत, दूसरे वर्ष में 95 प्रतिशत और तीसरे वर्ष में 97.5 प्रतिशत तक संघनित हो जाती है, अतः संघनन परीक्षण की आवश्यकता नहीं थी।

इस प्रकार, मिट्टी के कार्यों की गुणवत्ता और अंततः मिट्टी की स्थिरता से समझौता किया गया, जिसकी पुष्टि इस तथ्य से होती है कि राप्ती मुख्य

---

<sup>20</sup> वाइब्रो संघनन का उपयोग कर मिट्टी के संघनन को यांत्रिक संघनन कहा जाता है, जबकि मानवीय माध्यम से किये गये संघनन को मानवीय संघनन कहा जाता है।

<sup>21</sup> 12 निर्माण खण्डों में से शेष पांच खण्डों ने मिट्टी के कार्यों के गुणवत्ता परीक्षण से सम्बंधित लेखापरीक्षा के प्रश्नों का उत्तर नहीं दिया।

नहर का बायां तट, पहाड़ियों से जल के तीव्र प्रवाह के कारण क्षतिग्रस्त हो गया था, जैसाकि अध्याय-II में उल्लेख किया गया है।

### 3.7.2 पक्के कार्यों का गुणवत्ता परीक्षण

संरचनाओं की वांछित गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए प्रतिनिधि नमूनों के अनुसार प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्यों का गुणवत्ता परीक्षण किया जाना चाहिए था। वांछित गुणवत्ता सुनिश्चित करने हेतु नमूनों का प्रकार, मात्रा और परीक्षणों का उद्देश्य विभिन्न भारतीय मानक संहिताओं में वर्णित किया गया है, जैसाकि तालिका 3.9 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.9: पक्के कार्यों के लिए गुणवत्ता परीक्षण का विवरण

परीक्षण का नाम	परीक्षण की आवृत्ति	परीक्षण का उद्देश्य
(1)	(2)	(3)
1. सीमेंट रासायनिक और भौतिक विश्लेषण	प्रत्येक खेप के लिये	क्षार, ऑक्साइड, क्लोराइड, सूक्ष्मता, सुदृढ़ता, स्थिरता, जमने की अवधि, संपीड़न शक्ति, आदि जानने के लिये
2. सूक्ष्म समुच्चय छलनी विश्लेषण, आयतन वृद्धि, अशुद्धियाँ, सुदृढ़ता, विशिष्ट गुरुत्व, आर्द्रता की मात्रा, आदि।	प्रत्येक 150 घन मीटर के लिये एक परीक्षण	रेत के कणों का आकार एवं रेत की सूक्ष्मता मापांक, रेत की गुणवत्ता जानने के लिये
3. मोटा समुच्चय छलनी विश्लेषण, सुदृढ़ता, अशुद्धियाँ, शैलिकी परीक्षण, आदि।	प्रत्येक 150 घन मीटर या उससे कम के लिये एक परीक्षण तथा एक कार्य मौसम में दो बार (शैलिकी परीक्षण)	मोटे समुच्चय में विभिन्न माप के समुच्चय के प्रकार एवं प्रतिशत, गुणवत्ता, हानिकारक घटकों और गाद को जानने हेतु
4. जल जल का pH मान	प्रत्येक स्रोत के लिये दो नमूने	जल का pH मान जानने के लिये (कार्बनिक और अकार्बनिक)
5. प्रबलन	प्रत्येक खेप के लिये	भार, व्यास, अंतिम परीक्षण, क्षमता, उपज तनाव और बढ़ाव आदि जानने के लिये
6. चिनाई एवं कंक्रीट में सीमेंट गारा कंक्रीट और सीमेंट गारा के लिए घन परीक्षण	प्रति 50 घन मीटर कंक्रीट पर 3 नमूनों का परीक्षण, जिसमें कि कंक्रीट की प्रत्येक श्रेणी के लिए प्रतिदिन न्यूनतम तीन नमूने हों	सम्पीडक क्षमता

(स्रोत: अनुबंध की शर्तें)

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण से सम्बन्धित अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि 2012-2022 के मध्य

₹ 709.91 करोड़ का व्यय कर 8.74 लाख घन मीटर प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्य सम्पादित किये गये। इन कार्यों के संबंध में गुणवत्ता परीक्षण निर्धारित मापदंडों के अनुसार किया जाना चाहिये था। यद्यपि, लेखापरीक्षा ने गुणवत्ता परीक्षण में निम्नलिखित कमियाँ देखीं:

(i) 15 प्रकार के गुणवत्ता परीक्षणों<sup>22</sup> में से, पक्की संरचनाओं के संबंध में केवल दो प्रकार के गुणवत्ता परीक्षण (कंक्रीट घन परीक्षण और छलनी विश्लेषण परीक्षण) कराये गये। शेष 13 प्रकार के गुणवत्ता परीक्षण न कराने के सम्बन्ध में कोई कारण, अधीक्षण अभियंता, गुण नियंत्रण मण्डल, अयोध्या और नमूना जांच किये गये खण्डों के अभिलेखों में नहीं था। अपूर्ण गुणवत्ता परीक्षण इंगित करता है कि पक्के कार्यों की गुणवत्ता का आश्वासन पर्याप्त रूप से सुनिश्चित नहीं किया गया।

(ii) संबंधित भारतीय मानक संहिताओं में निर्धारित प्रतिनिधि नमूनों के अनुसार गुणवत्ता परीक्षण किया जाना चाहिए था। किसी भी गुणवत्ता परीक्षण के लिए नमूने का आकार, सामग्री की मात्रा और प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट के मिश्रण पर आधारित होता है। खण्डों के लिए आवश्यक था कि कार्य में प्रयुक्त सामग्री/मिश्रण की मात्रा, किये गये परीक्षण का विवरण एवं गुणवत्ता परीक्षणों के परिणाम के साथ-साथ गुणवत्ता परीक्षणों हेतु लिये गये नमूने का विवरण रखे जाने हेतु अभिलेखों का रख-रखाव किया जाये। गुणवत्ता परीक्षण प्रतिवेदन के माध्यम से बतायी गयी किसी भी कमी के प्रकरण में सुधारात्मक कार्रवाई की जानी चाहिये थी। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि 17 नमूना जांच किये गये खण्डों में, लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किये गये सभी 2,759 गुणवत्ता परीक्षण प्रतिवेदन, जो 176 पक्की संरचनाओं से संबंधित थे, संतोषजनक पाये गये। यद्यपि, प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट कार्यों, जिनके नमूने लिए गये और परीक्षण किया गया, की मात्रा के उल्लेख के अभाव में लेखापरीक्षा में इन 2,759 परीक्षण प्रतिवेदन हेतु एकत्र किये गये नमूनों की पर्याप्तता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (नवंबर 2023) कि कार्यस्थल पर कंक्रीट के परीक्षण हेतु आवश्यक अधिकांश निर्धारित गुणवत्ता परीक्षण जैसे, रेत की गुणवत्ता जानने हेतु छलनी विश्लेषण, गाद की मात्रा, आदि तथा कंक्रीट कार्य के लिए स्लंप परीक्षण, घन परीक्षण और सामग्री की गुणवत्ता जाँच, संबंधित

<sup>22</sup> सीमेंट: दो; सूक्ष्म समुच्चय: पांच; मोटा समुच्चय: चार; जल: एक; प्रबलन: एक; तथा सीमेंट गारा, चिनाई एवं कंक्रीट: दो परीक्षण |

संस्थाओं द्वारा करायी गयी। राज्य सरकार ने अग्रेतर कहा कि निर्माण कार्यों से संबंधित खण्डों द्वारा कराये गये कंक्रीट कार्यों के लिए घन परीक्षण मानकों के अनुसार कराये गये, जिनके अभिलेख संबंधित खण्डों के पास उपलब्ध थे।

राज्य सरकार का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि 15 प्रकार के निर्धारित गुणवत्ता परीक्षणों में से, नमूना जाँच किये गये खण्डों ने कंक्रीट घन परीक्षण और छलनी विश्लेषण परीक्षण का विवरण प्रदान किया। साथ ही, राज्य सरकार ने गुणवत्ता परीक्षण के लिए कंक्रीट मिश्रण के नमूने के अभिलेखों का रखरखाव न करने का कारण नहीं बताया।

### 3.8 आंतरिक नियंत्रण

#### 3.8.1 आंतरिक लेखापरीक्षा

संगठन को प्रतिक्रियाशील तथा लोगों के प्रति उत्तरदायी बनाने के उद्देश्य से, यह आवश्यक था कि त्रुटि संकेतों का पता लगाने के लिए एक प्रणाली स्थापित की जाये और उसका पालन किया जाये। यह देखा गया कि सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग के विभिन्न संगठनों के अंतर्गत खण्डों की आंतरिक लेखापरीक्षा सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग के वित्त नियंत्रक के अधीन कार्यरत लेखापरीक्षकों द्वारा आंतरिक लेखा एवं लेखापरीक्षा निदेशालय, उत्तर प्रदेश से कार्ययोजना स्वीकृत होने के पश्चात की गयी थी।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि 2017-18 से 2021-22 की अवधि के मध्य, सरयू नहर परियोजना के 31 खण्डों में आंतरिक लेखापरीक्षा की योजना तैयार की गयी थी परन्तु केवल चार (13 प्रतिशत) से 17 (55 प्रतिशत) खण्डों की लेखापरीक्षा की गयी। यह भी देखा गया कि आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर संबंधित खण्डों द्वारा अनुपालन शिथिल था क्योंकि 2017-22 के मध्य निर्गत 51 में से 22 प्रतिवेदनों (43 प्रतिशत) पर कोई अनुपालन नहीं किया गया था तथा 20 आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (39 प्रतिशत) पर सम्बंधित खण्डों द्वारा आंशिक अनुपालन किया गया था।

इस प्रकार, आंतरिक लेखापरीक्षा अपर्याप्त होने के साथ-साथ अप्रभावी भी थी क्योंकि इसके द्वारा उठाये गये तथ्यों का अनुपालन नहीं किया गया था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (नवंबर 2023) कि खण्डों की आंतरिक लेखापरीक्षा विभागीय लेखापरीक्षा दलों द्वारा समय-समय पर की गयी थी।

राज्य सरकार का उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि 2017-22 की अवधि में सभी परीक्षण जांच किये गये खण्डों में आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की गयी थी जैसाकि ऊपर चर्चा की गयी है।

### **3.8.2 स्थलीय निरीक्षण**

कार्यों के निष्पादन में ड्राइंग, डिजाइन, विशिष्टियां, सामग्री की गुणवत्ता, कार्यकुशलता, आदि के पालन को सुनिश्चित करने के लिए तकनीकी निरीक्षण एक महत्वपूर्ण घटक है। केंद्रीय सतर्कता आयोग ने भी स्थलीय निरीक्षणों पर बल दिया तथा कहा कि स्थलीय निरीक्षण मूल रूप से किये जा रहे कार्य की गुणवत्ता का आंकलन करने के लिए है तथा गुणवत्ता से कोई भी समझौता, न केवल ऐसे विस्तृत गुणवत्ता मानक निर्धारित करने के उद्देश्य को विफल करेगा अपितु राजकोष को अपूर्ण क्षति भी पहुंचायेगा।

राज्य स्तर पर स्थापित तकनीकी लेखा परीक्षा प्रकोष्ठ द्वारा, कार्यों के सभी तकनीकी निरीक्षण समय-समय पर कार्य स्थल का भ्रमण कर सम्पन्न किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त, क्षेत्रीय मुख्य अभियंता एवं अधीक्षण अभियंता को तकनीकी दृष्टिकोण से कार्यस्थलों का निरीक्षण भी करना था जिससे कि आवश्यकता पड़ने पर कार्य निष्पादन के मध्य सुधार एवं संशोधन किया जा सके।

#### **3.8.2.1 तकनीकी लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ द्वारा तकनीकी निरीक्षण**

सरयू नहर परियोजना के लिए गठित अनुबंधों के अनुसार कार्य की प्रगति के समय तथा समस्त कार्य पूर्ण होने के बाद भी, समस्त कार्य सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग, उत्तर प्रदेश के तकनीकी लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ<sup>23</sup> /परियोजना की गुणवत्ता नियंत्रण शाखा द्वारा निरीक्षण के अधीन होंगे। तकनीकी परीक्षक द्वारा इंगित की गयी सामग्री या कार्यकुशलता के सम्बन्ध में कोई भी त्रुटि पाये जाने पर ठेकेदार को अपने व्यय पर सुधार करना होगा। तकनीकी परीक्षक/गुणवत्ता नियंत्रण शाखा के अधिकारी द्वारा आवश्यक समझी गयी दरों में कमी के लिये कोई भी वसूली ठेकेदारों के बाद के देयकों या सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग के अन्य खण्डों के पास उपलब्ध ठेकेदारों के अवशेष भुगतान अथवा ठेकेदारों के प्रतिभूति जमा से वसूल की

*2017-22 के मध्य तकनीकी लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ द्वारा तकनीकी निरीक्षण नहीं किया गया।*

<sup>23</sup> शासन स्तर पर गठित तकनीकी लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ, समय-समय पर कार्यों के निरीक्षण के लिये उत्तरदायी है।

जायेगी, भले ही उस कार्य को कार्यप्रभारी अभियंता द्वारा स्वीकार कर लिया गया हो।

यद्यपि, लेखापरीक्षा ने पाया कि 2017-22 के मध्य नमूना जांच किये गये 17 खण्डों में से किसी में भी तकनीकी लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ द्वारा निरीक्षण नहीं किया गया था। इस प्रकार, तकनीकी लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ द्वारा तकनीकी निरीक्षणों के माध्यम से कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गयी, जबकि 2017-22 के मध्य बड़ी संख्या में निर्माण कार्य हुए थे।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (नवंबर 2023) कि राज्य सरकार के तकनीकी लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ ने 2022-23 के मध्य निरीक्षण किया गया था। यद्यपि, इसके द्वारा यह नहीं बताया कि किस कारण से नमूना जांच किये गये खण्डों में 2017-22 के मध्य तकनीकी लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ द्वारा निरीक्षण नहीं किया गया था।

इस प्रकार, कार्यों के तकनीकी निरीक्षण के लिए विद्यमान पद्धति का उपयोग यह सुनिश्चित करने के लिए नहीं किया गया कि कार्य का निष्पादन निर्धारित विशिष्टियों और गुणवत्ता के अनुरूप हुए।

### **3.8.2.2 मुख्य अभियंता और अधीक्षण अभियंता द्वारा स्थलीय निरीक्षण**

उत्तर प्रदेश की सिंचाई आदेश नियमावली के प्रस्तर 4.3 के अनुसार, मुख्य अभियंता को निर्माण स्थलों का बार-बार भ्रमण करना आवश्यक था। अधीक्षण अभियंता द्वारा कार्यों के निरीक्षण के संबंध में, सिंचाई आदेश नियमावली के प्रस्तर 6.5 में यह प्रावधान है कि अधीक्षण अभियंता, मण्डल के विभिन्न कार्यों का निरीक्षण करेंगे।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच से ज्ञात हुआ कि मुख्य अभियंता, सरयू नहर परियोजना ने 2019-22 के मध्य, नमूना जांच किये गये 17 खण्डों में से 11 खण्डों द्वारा किये गये कार्यों से सम्बंधित कार्यस्थलों के 43 भ्रमण किये। इसके अतिरिक्त, सरयू नहर परियोजना के आठ में से चार अधीक्षण अभियंताओं ने 2019-22 के मध्य 34 कार्यस्थलों का निरीक्षण किया। विवरण **परिशिष्ट 3.21(अ)** और **3.21(ब)** में दिया गया है। 2017-22 के मध्य किये गये निर्माण कार्यों में मुख्य रूप से राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली का निर्माण सम्मिलित था। राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण में 874 पक्के कार्यों का निर्माण होना था। इसके सापेक्ष मुख्य अभियंताओं द्वारा 115 संरचनाओं में से 43 का तथा अधीक्षण

अभियंताओं द्वारा 233 संरचनाओं में से 34 का कार्यस्थल निरीक्षण अपर्याप्त प्रतीत हो रहा था।

राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर कोई स्पष्ट उत्तर नहीं दिया और कहा (नवंबर 2023) कि स्थल निरीक्षण किये गये थे जो कि विभाग को गुणवत्ता के साथ कार्यों को पूर्ण करने में सहायक बना। यद्यपि, लेखापरीक्षा मुख्य अभियंताओं और अधीक्षण अभियंताओं द्वारा कार्यस्थल भ्रमण की पर्याप्तता से आश्वस्त नहीं हो सकी।

### **3.9 अभिलेखीकरण एवं साक्ष्य**

#### **3.9.1 भण्डार खातों का अनुचित रख-रखाव**

वित्तीय नियम, खंड-6 के प्रावधानों के अनुसार सभी सामग्रियों की प्रविष्टि, इसके भण्डार में प्राप्त होते ही भण्डार लेखे में कर ली जानी चाहिये। भण्डार में सामग्रियों की प्राप्ति और भण्डार से सामग्रियों के निर्गमन को उप-खंडीय भण्डार लेखों में अंकित किया जाना चाहिये। उप-खंडीय भण्डार लेखों में अंकित प्राप्ति, निर्गमन और अवशेष के आधार पर, खण्डीय भण्डार लेखे अर्धवार्षिक आधार पर तैयार किये जाने चाहिए तथा भण्डार के समापन शेष के साथ-साथ उसका मूल्य भी ज्ञात किया जाना चाहिये। वित्तीय हस्त पुस्तिका, खंड-6 के प्रस्तर 237 में समय-समय पर भण्डार के भौतिक सत्यापन के लिए भी कहा गया है। इसी प्रकार, वित्तीय हस्त पुस्तिका, खंड -6 के प्रस्तर 768 के अनुसार खण्डों में यंत्र और संयंत्र के अधिशेष ज्ञात करने हेतु यंत्र एवं संयंत्र पंजिका की वर्ष में एक बार लेखाबंदी की जानी चाहिये।

नमूना जांच किये गये 17 खण्डों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि खण्डीय भण्डार लेखों की विगत छः से 108 माह तक (अर्धवार्षिक आधार पर) लेखाबंदी नहीं की गयी थी। भण्डार लेखों के अद्यतन न होने के कारण, भंडार में प्राप्त सामग्रियों की स्थिति तथा सामग्रियों के निर्गत होने/कार्यों पर उपयोग होने के पश्चात अधिशेष की स्थिति का सत्यापन नहीं किया सका।

इसी प्रकार, नमूना जांच किये गये 17 खण्डों में, यंत्र एवं संयंत्र खातों की वार्षिक लेखाबंदी भी पिछले एक से 14 वर्षों तक नहीं की गयी थी। यंत्र एवं संयंत्र खातों की लंबित लेखाबंदी के कारण, इन नमूना जांच किये गये खण्डों में यंत्र एवं संयंत्र की स्थिति सुनिश्चित नहीं की जा सकी। नमूना जांच किये

गये संबंधित खण्डों द्वारा बताया गया कि भण्डार तथा यंत्र एवं संयंत्र खातों को अद्यतन करने तथा बंद करने की कार्रवाई की जायेगी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (जनवरी 2024) कि अभिलेख तैयार कर लिया गया है तथा कुछ खण्डों से सम्बंधित अभिलेखों की प्रतियां, संदर्भ के लिए संलग्न की गयी हैं।

राज्य सरकार द्वारा दिया गया उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि नमूना जांच किये गये खण्डों में भण्डार तथा यंत्र एवं संयंत्र लेखों का रख-रखाव नहीं किया गया था। राज्य सरकार ने उत्तर के साथ भण्डार लेखों की प्रतियां भी संलग्न नहीं कीं, जिनके बारे में बताया गया कि खण्डों द्वारा इन्हें तैयार कर लिया गया है।

### 3.9.2 कंक्रीट मिश्रण संयंत्र के अभिलेखों का रखरखाव न करना

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण के लिए गठित अनुबंधों की शर्तों में यह उल्लेखित था कि ठेकेदार द्वारा, कार्य प्रभारी अभियंता के निर्देशों के अनुरूप, मिश्रित किये गये खेपो की संख्या तथा मिश्रण की शुद्धता की जांच के लिए आवश्यक अन्य सभी विवरणों का अभिलेख रखा जायेगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के छः कार्यों के प्राक्कलन में, बैच मिक्स प्लांट के माध्यम से प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट को मिश्रित करने का प्रावधान किया गया था। बैच मिक्स प्लांट के माध्यम से मिश्रित करने की लागत यांत्रिक विधि से मिश्रित करने की तुलना में अधिक थी। इन छः कार्यों में ₹ 532.76 करोड की लागत से 6.07 लाख घन मीटर प्रबलित सीमेंट कंक्रीट/सीमेंट कंक्रीट का कार्य, बैच मिक्स प्लांट का उपयोग कर सम्पादित कराया गया। यद्यपि, संबंधित खण्डों ने बैच मिक्स प्लांट के उपयोग के समर्थन में अभिलेखों, जैसे बैच मिक्स प्लांट पंजिका, का संधारण नहीं किया। अधीक्षण अभियंता, राप्ती नहर निर्माण मंडल 2, बस्ती<sup>24</sup> ने संयंत्र अभिलेख न रखे जाने के कारणों से अवगत नहीं कराया तथा कहा कि ठेकेदारों द्वारा कार्यस्थल पर बैच मिक्स प्लांट स्थापित किया गया था और कार्य का अनुश्रवण सम्बंधित खण्डों द्वारा किया गया था।

<sup>24</sup> किलोमीटर 80.000 से 114.000 तथा किलोमीटर 114.000 से 125.682 के मध्य राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली का निर्माण।

राज्य सरकार ने उत्तर में बताया (नवंबर 2023) कि कंक्रीट मिश्रण की अत्यधिक मात्रा को ध्यान में रखते हुए और प्रबलित सीमेंट कंक्रीट /सीमेंट कंक्रीट कार्यों में गुणवत्ता बनाये रखने हेतु बैचिंग प्लांट की दर ली गयी। राज्य सरकार ने यह भी कहा कि भारतीय मानक संहिताओं में कंक्रीट मिश्रण हेतु सामग्रियों को वजन के आधार पर लेने का प्रावधान है, जोकि बैचिंग प्लांट के उपयोग के माध्यम से ही संभव था। यद्यपि, राज्य सरकार ने कार्य प्रभारी अभियंता के निर्देशों के अनुरूप मिश्रित किये गये खेपो की संख्या तथा मिश्रण की शुद्धता की जांच के लिए आवश्यक अन्य सभी विवरणों के अभिलेख का रख-रखाव न किये जाने के संबंध में कोई उत्तर नहीं दिया, जैसाकि अनुबंध की शर्तों में अपेक्षित था।

### **3.9.3 तकनीकी निविदा के अभिलेख प्रस्तुत न करना**

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण का कार्य छ: लॉट में वितरित किया गया था जिसकी अनुमानित लागत ₹ 153.93 करोड़ से ₹ 375.77 करोड़ के बीच थी। अधीक्षण अभियंता, राप्ती नहर निर्माण मंडल-2, बस्ती द्वारा सभी छ: लॉटों के संबंध में तकनीकी निविदायें प्रस्तुत करने हेतु निविदा आमंत्रण सूचना निर्गत की गयी (अक्टूबर 2012)। निविदा आमंत्रण सूचना के उत्तर में छ: लॉट में से प्रत्येक के लिये चार से 10 निविदादाताओं ने अपनी तकनीकी निविदायें प्रस्तुत कीं, जिनमें से एक से पांच निविदादाताओं को अभिलेख जैसे चरित्र प्रमाणपत्र (आईडीटी -1), हैसियत प्रमाणपत्र (आईडीटी -2), उत्तर प्रदेश सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग में पंजीकरण तथा निर्धारित समय के अंदर निविदा प्रलेख की प्रमाणित प्रति जमा न करने के आधार पर अयोग्य घोषित कर दिया गया था। निविदा प्रपत्रों में, छ: लॉटों में से प्रत्येक में संभावित निविदादाताओं के लिए पूर्व अर्हता मानक के रूप में इन अभिलेखों को जमा करना निर्धारित किया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा, तकनीकी निविदा मूल्यांकन में भाग लेने वाले सभी निविदादाताओं द्वारा प्रस्तुत किये गये अभिलेखों की मांग की गयी (जनवरी 2023 तथा जून 2024)। यद्यपि, अधीक्षण अभियंता, राप्ती नहर निर्माण मण्डल-2, बस्ती<sup>25</sup> द्वारा केवल उन निविदादाताओं के प्रलेख/ अभिलेख उपलब्ध कराए गये जिन्हें वित्तीय निविदा मूल्यांकन में अर्ह घोषित

---

<sup>25</sup> अधीक्षण अभियंता, राप्ती नहर निर्माण मंडल-2, द्वारा सभी छ: कार्यों की निविदा का प्रकाशन एवं तकनीकी परीक्षण किया गया।

किया गया था तथा जिन्हें अनुबंध प्राप्त हुआ<sup>26</sup> था। अधीक्षण अभियंता, नवम् मण्डल, सिंचाई कार्य, बहराईच तथा अधीक्षण अभियंता, राप्ती नहर निर्माण मण्डल-1, बलरामपुर, जिनके द्वारा वित्तीय निविदा मूल्यांकन के बाद सफल निविदादाताओं के साथ अनुबंध गठित किये गये थे, ने भी लेखापरीक्षा को यह अभिलेख मांगे जाने के पश्चात भी उपलब्ध नहीं कराये। इसके कारण, लेखापरीक्षा द्वारा उन अभिलेखों का सत्यापन नहीं किया जा सका जिन्हें, उन निविदादाताओं द्वारा प्रस्तुत किया गया था जिनको तकनीकी निविदा मूल्यांकन में अर्ह घोषित किया गया था परन्तु वित्तीय निविदा मूल्यांकन के बाद अनुबंध प्राप्त नहीं हो सका तथा ऐसे निविदादाताओं द्वारा प्रस्तुत किया गया था जिन्हें तकनीकी निविदा मूल्यांकन में अयोग्य घोषित कर दिया गया।

### 3.10 अन्य रुचिकर बिंदु

#### 3.10.1 लागत प्राक्कलनों में अनियमित प्रावधान

भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 के अनुसार, निर्माण लागत के एक प्रतिशत की दर से श्रम उपकर नियोक्ता से वसूल किया जाना था तथा इसे उत्तर प्रदेश भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड को प्रेषित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन 2017 के अनुसार सरयू नहर परियोजना के लिये ₹ 9,802.68 करोड़ रुपये की प्राक्कलित लागत में, श्रम उपकर के भुगतान हेतु ₹ 42.75 करोड़ सम्मिलित था। चूंकि ठेकेदार श्रम उपकर के भुगतान हेतु उत्तरदायी था इसलिए प्राक्कलनों में इसे सम्मिलित करने से प्राक्कलित लागत में ₹ 42.75 करोड़ की वृद्धि हुई।

राज्य सरकार ने समापन बैठक (नवंबर 2023) में बताया कि श्रम उपकर ठेकेदार के देयकों से काटा गया तथा उत्तर प्रदेश भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड को जमा कर दिया गया। अग्रेतर कहा गया कि परियोजना की प्राक्कलित लागत में श्रम उपकर के लिए आवंटित ₹ 42.75 करोड़ का उपभोग परियोजना के कार्यों पर किया गया।

<sup>26</sup> एल एंड टी कंस्ट्रक्शन लिमिटेड, चेन्नई, जो सभी छः कार्यों में अयोग्य घोषित हुयी, से सम्बंधित निविदा अभिलेखों को छोड़कर।

तथ्य यथावत रहा कि श्रम उपकर के रूप में परियोजना की अनुमानित लागत में ₹ 42.75 करोड़ का प्रावधान अनावश्यक था तथा परियोजना के अन्य कार्यों पर इसके उपभोग के कारण धन का अनियमित विचलन हुआ।

### **3.10.2 वन भूमि के उपयोग के लिए वन मंजूरी प्राप्त न करना**

राप्ती मुख्य नहर के निर्माण में किलोमीटर 0.450 से 6.600 के निर्माण हेतु 60.150 हेक्टेयर वन भूमि का हस्तांतरण सम्मिलित था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वन विभाग ने इस 60.150 हेक्टेयर वन भूमि के उपयोग के लिए जून 2016 में सैद्धांतिक अनुमति इस शर्त पर प्रदान की थी कि राज्य सरकार वन भूमि के गैर-वानिकी उपयोग तथा इस पर पेड़ काटने के लिए प्रतिकर के रूप में वन विभाग को ₹ 12.86 करोड़ रुपए का भुगतान करेगी। यद्यपि, राज्य सरकार ने वन विभाग को मात्र ₹ 9.32 करोड़ ही जमा कराये तथा ₹ 3.54 करोड़ का भुगतान शेष रह गया था। इसके परिणामस्वरूप, नवंबर 2022 तक वन विभाग द्वारा वन भूमि के उपयोग की अंतिम मंजूरी नहीं दी गयी।

उल्लेखनीय है कि नहर का निर्माण उक्त वन भूमि पर किया गया था। अतः वन विभाग की अंतिम स्वीकृति के बिना नहर का निर्माण अनियमित था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (नवंबर 2023) कि वन विभाग को देय ₹ 12.86 करोड़ के सापेक्ष ₹ 9.32 करोड़ का भुगतान कर दिया गया है। अक्टूबर 2017 में ई-भुगतान प्रणाली प्रारम्भ हुयी थी, जिसके बाद वन विभाग से शेष धनराशि हस्तांतरित करने के लिए, आहरण एवं वितरण अधिकारी का कोड, कोषागार कोड तथा नगद साख सीमा/निक्षेप साख सीमा खाते का विवरण उपलब्ध कराने का बार-बार अनुरोध किया गया। यद्यपि, वन विभाग द्वारा यह धनराशि उपलब्ध नहीं करायी गयी जिसके कारण धनराशि हस्तांतरित नहीं की जा सकी। शेष ₹ 3.54 करोड़ का भुगतान किया जाना प्रस्तावित है।

### **3.10.3 ठेकेदारों को अग्रिम**

#### **3.10.3.1 मोबिलाइजेशन अग्रिम**

अनुबंध की शर्तों के अनुसार यदि ठेकेदार द्वारा कार्य को प्रारम्भ करने हेतु, कार्यादेश की तिथि से तीन माह के अन्दर लिखित रूप में अनुरोध किया जाता है तो, मोबिलाइजेशन अग्रिम प्रदान किया जायेगा जो अनुबंधित राशि

का पांच प्रतिशत<sup>27</sup> से अधिक नहीं होगा। मोबिलाइजेशन अग्रिम की वसूली के संबंध में यह प्रावधानित था कि अनुबंधित लागत का 80 प्रतिशत कार्य पूरा होने तक संपूर्ण अग्रिम की वसूली कर ली जायेगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के कार्यों के निष्पादन से सम्बंधित छः अनुबंधों के लिए छः ठेकेदारों को ₹ 88.71 करोड़ का ब्याज मुक्त मोबिलाइजेशन अग्रिम प्रदान (अप्रैल 2013 से दिसंबर 2013 के मध्य) किया गया।

लेखापरीक्षा में अग्रतर पाया गया कि अनुबंध की शर्तों के विपरीत, 80 प्रतिशत भुगतान होने के बाद भी, दो अनुबंधों में ₹ 17.23 करोड़ (53 प्रतिशत) राशि का मोबिलाइजेशन अग्रिम (कुल मोबिलाइजेशन अग्रिम: ₹ 32.54 करोड़),<sup>14</sup> से 38 माह तक ठेकेदारों के पास बना रहा। विवरण **परिशिष्ट 3.22** में दिया गया है। इस प्रकार, ठेकेदारों को अनुचित लाभ पहुंचाया गया।

राज्य सरकार ने स्पष्ट उत्तर नहीं दिया और बताया (नवंबर 2023) कि छः प्रमुख अनुबंधों के सापेक्ष मोबिलाइजेशन अग्रिम, अनुबंध की शर्तों के अनुसार प्रदान किया गया था जिसकी वसूली उनके देयकों से कर ली गयी। यद्यपि, राज्य सरकार द्वारा उन परिस्थितियों का उल्लेख नहीं किया गया जिनके अंतर्गत ठेकेदारों को वसूली हेतु निर्धारित अवधि से अधिक, मोबिलाइजेशन अग्रिम अपने पास बनाये रखने हेतु अनुमन्य किया गया।

### 3.10.3.2 मशीनरी अग्रिम

राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण के लिए अनुबंध की शर्तों (अनुबंध की सामान्य शर्त संख्या 4) के अनुसार ठेकेदारों द्वारा अनुरोध किये जाने पर, ऐसे नये संयंत्र और मशीनरी के लिए जो कार्य के लिए आवश्यक हो तथा ठेकेदार द्वारा कार्यस्थल पर लाया गया हो, मशीनरी अग्रिम दिया जाना था। अग्रिम की राशि, ठेकेदार द्वारा भुगतान किये गये ऐसे नये संयंत्र और उपकरण के मूल्य के नब्बे प्रतिशत तक ही सीमित रखनी थी जिसके लिए ठेकेदार को संतोषजनक साक्ष्य प्रस्तुत करना था। यद्यपि, यह भी स्पष्ट कर दिया गया था कि नए संयंत्र और उपकरण के मूल्य का नब्बे प्रतिशत या अनुबंधित राशि का 10 प्रतिशत, जो भी कम हो, इस शर्त के अधीन था कि संयंत्र और उपकरण दोनों ही (अ) कार्य प्रभारी

<sup>27</sup> आवश्यकता के आधार पर, ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत कार्ययोजना के अनुसार प्रभारी अभियंता द्वारा आंकलित ।

अभियंता द्वारा कार्य के लिये आवश्यक समझा गया हो, (ब) कार्यशील स्थिति में हो तथा (स) सरकार के पक्ष में दृष्टिबंधक हो।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण के लिए छः में से दो अनुबंधों<sup>28</sup> में, ठेकेदारों को ₹ 27.00 करोड़ की राशि का ब्याज मुक्त मशीनरी अग्रिम प्रदान किया गया था। ठेकेदारों को मशीनरी अग्रिम प्रदान करने में हुई अनियमितताओं की चर्चा नीचे की गयी है:

➤ 63 मशीनों के क्रय हेतु मेसर्स पटेल एपको ज्वाइंट वेंचर (अनुबंध संख्या 02/एसई/2013-14) को ₹ 12 करोड़ का मशीनरी अग्रिम प्रदान किया गया (दिसंबर 2013) था। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन 63 मशीनों में से 60 मशीनें ठेकेदार द्वारा अनुबंध की तिथि से पहले क्रय की गयी थीं (अनुबंध की तिथि: अप्रैल 2013; मशीनों के क्रय की तिथि: फरवरी 2012 से मार्च 2013)। इस प्रकार, अनुबंध की तिथि से पहले क्रय की गयी मशीनों (लागत: ₹ 11.47 करोड़) के लिए मशीनरी अग्रिम प्रदान किया जाना, अनुबंध की सामान्य शर्त संख्या 4(ए) का उल्लंघन होने के कारण अनियमित था।

➤ मेसर्स वलेचा इंजीनियरिंग लिमिटेड (अनुबंध संख्या 01/एसई/2013-14) एवं मेसर्स पटेल एपको ज्वाइंट वेंचर (अनुबंध संख्या 02/एसई/2013-14) को 137 मशीनों<sup>29</sup> के क्रय हेतु प्रदान किये गये ₹ 27 करोड़ के मशीनरी अग्रिम के सम्बन्ध में, बार-बार मांगे जाने के पश्चात भी, सरकार के पक्ष में दृष्टिबंधक होने का प्रमाण लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया। विवरण **परिशिष्ट 3.23** में दिया गया है।

राज्य सरकार द्वारा उत्तर में बताया गया (जनवरी 2024) कि मशीनों के दृष्टिबंधक के स्थान पर, राज्य सरकार के आदेश (अक्टूबर 2012) के अनुक्रम में मशीनरी अग्रिम की राशि के बराबर बैंक गारंटी प्राप्त की गयी। समस्त मशीनरी अग्रिमों की वसूली ठेकेदारों के देयकों से कर ली गयी।

---

<sup>28</sup> अनुबंध संख्या 01/एसई/2013-14 (अनुबंधित लागत: ₹ 316.86 करोड़), किलोमीटर 114.000 से 125.682 तक राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण के लिए तथा 02/एसई/2013-14 (अनुबंधित लागत: ₹ 306.90 करोड़), किलोमीटर 60.000 से 80.000 तक राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली के निर्माण के लिए।

<sup>29</sup> मेसर्स पटेल एपको ज्वाइंट वेंचर को 63 मशीनों के लिए ₹ 12.00 करोड़ तथा मेसर्स वलेचा इंजीनियरिंग प्राइवेट लिमिटेड को 74 मशीनों के लिए ₹ 15.00 करोड़ का मशीनरी अग्रिम प्रदान किया गया।

राज्य सरकार का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि अनुबंधों की सामान्य शर्तों में यह स्पष्ट रूप से उल्लिखित था कि जिस मशीनरी के सापेक्ष मशीनरी अग्रिम प्रदान किया गया, उसे सरकार के पक्ष में दृष्टिबंधक होना था तथा इस सम्बन्ध में कोई अपवाद नहीं दिया गया था। अग्रेतर, राज्य सरकार द्वारा उन मशीनों हेतु मशीनरी अग्रिम प्रदान किये जाने के सम्बन्ध में कोई उत्तर नहीं दिया गया जो अनुबंध की तिथि से पहले क्रय की गयी थीं तथा मशीनरी अग्रिम के योग्य नहीं थीं।

अतः अनुबंधों का गठन करने से पूर्व क्रय की गयी मशीनों हेतु मशीनरी अग्रिम प्रदान किये जाने एवं सरकार के पक्ष में मशीनों का दृष्टिबंधक न होना अनियमित था तथा ठेकेदारों को अनुचित लाभ पहुंचाया गया।

#### 3.10.4 विविध प्रकीर्ण अग्रिमों का लंबित समायोजन

विविध प्रकीर्ण अग्रिम एक अस्थायी लेखाशीर्ष है जिसका उद्देश्य निक्षेप कार्यों पर प्राप्त निक्षेप राशि से अधिक व्यय, नकदी या भंडार में कमी के कारण होने वाली हानि, समायोजन हेतु प्रतीक्षारत लेखों की त्रुटियाँ तथा विवरण के अभाव में ऐसी मदों को, जिनको वसूली या निपटान होने तक समायोजित नहीं किया जा सकता, को अभिलेखित करना है। इनका यथाशीघ्र निपटान किया जाना आवश्यक होता है। यद्यपि, नमूना जांच किये गये 17 में से 10 खण्डों में, विविध प्रकीर्ण अग्रिम के रूप में ₹ 76.48 करोड़ समायोजन हेतु शेष था (*परिशिष्ट 3.24*)। खण्डों द्वारा अभिलेख उपलब्ध न कराये जाने के कारण डेबिट संबंधी विवरण जैसे शुल्क की प्रकृति, अनुबंध/आपूर्ति आदेश जिससे वह संबंधित है आदि का लेखापरीक्षा में विश्लेषण नहीं किया जा सका। उपरोक्त विविध प्रकीर्ण अग्रिम को, सरयू नहर परियोजना के व्यय पर अस्थायी रूप से भारित करते हुए अधिकारियों/कर्मचारियों, फर्मों तथा अन्य को प्रदान किया गया।

लेखापरीक्षा में इन तथ्यों को इंगित किये जाने पर संबंधित खण्डों द्वारा दीर्घावधि तक अग्रिमों का समायोजन न किये जाने के सम्बन्ध में कोई स्पष्ट कारण नहीं बताया गया तथा मात्र यह कहा कि अग्रिमों के समायोजन हेतु कार्यवाही की जायेगी। दीर्घावधि तक अग्रिम के असमायोजित रहने की स्थिति में इसके दुरुपयोग का भी जोखिम था। राज्य सरकार ने उत्तर दिया (नवंबर 2023) कि भूमि के पंजीकरण एवं निर्माण सामग्रियों के क्रय के सम्बन्ध में प्रमाणक प्राप्त हो गये थे तथा अग्रिमों को निर्माण खण्डों के स्तर पर समायोजित किया गया था। यद्यपि, राज्य सरकार ने अपने कथन

के समर्थन में साक्ष्य उपलब्ध नहीं कराये। नमूना जांच किये गये दो खण्डों<sup>30</sup> में लेखापरीक्षा द्वारा अभिलेखों के अग्रेतर सत्यापन में यह ज्ञात हुआ कि फरवरी 2024 तक ₹ 194.84 लाख के अग्रिम, असमायोजित पड़े थे जो राज्य सरकार के इस कथन का खंडन करता है कि अग्रिमों का समायोजन कर लिया गया था।

**निष्कर्ष में,** शिथिल व्यय प्रबंधन के कारण परियोजना, समय पर धन की उपलब्धता से वंचित रही। अनधिकृत वित्तीय देनदारियां सृजित हूयीं तथा श्रम उपकर के भुगतान हेतु निर्धारित धनराशि का अनाधिकृत उपयोग किया गया। विभाग लक्ष्य के अनुरूप भूमि क्रय करने में विफल रहा। कार्यों के निष्पादन में विस्तृत प्राक्कलनों को तैयार करने में तदर्थता बरती गयी। डिज़ाइन एवं ड्राइंग को अंतिम रूप दिये बिना ही अनुबंध गठित किये गये जिसके कारण कार्य परिधि में कई बार परिवर्तन हुआ। ठेकेदार न केवल कार्य को समय से पूर्ण नहीं कर सके अपितु प्राक्कलन में अधिक दर अनुमन्य करने के कारण उन्हें अनुचित लाभ हुआ। अधिक और अनियमित व्यय के अनेक प्रकरण देखे गये। नमूना जांच किये गये 39 प्रतिशत अनुबंधों में निविदा जमा करने हेतु अपर्याप्त समय दिया गया। गुणवत्ता जांच निर्धारित मानकों के अनुरूप नहीं करायी गयी तथा आंतरिक नियंत्रण शिथिल था क्योंकि 2017-22 की अवधि में तकनीकी लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ द्वारा तकनीकी निरीक्षण नहीं किया गया था। मुख्य अभियंताओं एवं अधीक्षण अभियंताओं द्वारा स्थलीय निरीक्षण भी अपर्याप्त थे। अभिलेखीकरण और साक्ष्य कमज़ोर थे, जिससे अधिकारी परियोजनाओं के क्रियान्वयन में त्रुटियों पर ध्यान देने से वंचित रहे।

**अनुशंसा 4:** कई योजनाओं/कार्यक्रमों में समय और लागत वृद्धि की स्थिति बनी रहने के दृष्टिगत, राज्य सरकार को परियोजना निष्पादन में हुई चूक और विलम्ब के लिए उत्तरदायित्व का निर्धारण करना चाहिये।

**अनुशंसा 5:** राज्य सरकार को वित्तीय देनदारियों के निपटान के लिए उचित कार्यवाही करनी चाहिए तथा परियोजना का यथाशीघ्र वित्तीय समापन सुनिश्चित करना चाहिए।

राज्य सरकार ने उत्तर दिया (नवंबर 2023) कि अनुबंधों के वित्तीय समापन की कार्यवाही प्रगति पर थी।

<sup>30</sup> सरयू नहर खण्ड, बांसी, सिद्धार्थनगर (₹185.72 लाख) और राप्ती नहर निर्माण खण्ड-2, शोहरतगढ़, सिद्धार्थनगर (₹9.12 लाख)।

**अनुशंसा 6:** राज्य सरकार को उन परिस्थितियों का पता लगाना चाहिए जिसके कारण डिज़ाइन, ड्राइंग एवं कार्य की मात्राओं को अंतिम रूप दिये बिना कार्यों के ठेके दे दिये गये थे।

राज्य सरकार ने उत्तर दिया (नवंबर 2023) कि संरचनाओं के निर्माण हेतु तैयार किये गये ड्राइंग के आधार पर अनुबंध गठित किये गये थे तथा कार्यों को अनुबंधित दरों पर सम्पादित किया गया था। राज्य सरकार ने यह भी कहा कि तत्कालीन परिस्थिति एवं अन्य बाधाओं के कारण कार्य निष्पादन में विलम्ब हुआ।

राज्य सरकार का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि प्राक्कलन में किये गये उल्लेख के अनुसार प्रतीकात्मक ड्राइंग<sup>31</sup> के आधार पर आगणन तैयार किये गये थे।

**अनुशंसा 7:** परियोजना की प्रमुख संरचनाओं के निर्माण की गुणवत्ता का सत्यापन किया जाना चाहिये।

राज्य सरकार ने उत्तर दिया (नवंबर 2023) कि निर्माण कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए गुणवत्ता परीक्षण किये गये थे तथा कार्य संपादन में त्रुटियों के संबंध में कटौतियाँ की गयीं थीं।

राज्य सरकार का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि मिट्टी के कार्य के गुणवत्ता परीक्षण नहीं कराये गये थे तथा पक्की संरचनाओं के संबंध में निर्धारित 15 प्रकार के परीक्षणों में से केवल दो ही कराये गये थे।

**अनुशंसा 8:** नियमित आंतरिक लेखापरीक्षा, तकनीकी निरीक्षण और अभिलेखों एवं दस्तावेजों के रखरखाव के माध्यम से आंतरिक नियंत्रण तंत्र सुदृढ़ किया जाना चाहिये।

<sup>31</sup> प्रतीकात्मक ड्राइंग परियोजना की विभिन्न संरचनाओं के मानक चित्र हैं। संरचना का निर्माण यद्यपि, वास्तविक ड्राइंग के आधार पर किया जाता है जिसमें संरचना के स्थान, भौगोलिक स्थिति, संरचना का उद्देश्य आदि जैसे विभिन्न कारकों को ध्यान में रखा जाता है।