3

अध्याय

3 अध्याय

बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम का क्रियान्वयन

3.1 प्रस्तावना

सम्पूर्ण देश में संकटपूर्ण बाढ़ नियंत्रण तथा नदी प्रबंधन बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम (एफएमपी) के अंतर्गत आते हैं। इन कार्यों में संकटपूर्ण क्षेत्रों में बाढ़ संभावित क्षेत्र विकास कार्यक्रम के अतिरिक्त नदी प्रबंधन, बाढ़ नियंत्रण, क्षरण रोधी, जल निकास विकास, समुद्र क्षरणरोधी, बाढ़ प्रमाणन कार्य शामिल होते हैं। इसमें क्षतिग्रस्त बाढ़ नियंत्रण/प्रबंधन कार्यों का पुनरूद्धार भी शामिल होता है।

एफएमपी XI योजना के दौरान नवम्बर 2007 में संस्वीकृत किया गया था। तथापि X योजना की चालू केन्द्रीय योजना योजनाओं केस्पिलओवर को भी XI योजना के दौरान इस योजना के अंतर्गत सहायता दी जानी थी और XI योजना के स्पिलओवर कार्यों को XII योजना के दौरान सहायता दी जाएगी। XII योजना के दौरान जलग्रहण क्षेत्र उपचार की परियोजाओं के लिए भी केन्द्रीय सहायता दी जाएगी। योजना के मार्गनिर्देश दिसम्बर 2007 में बनाए और बाद में XI योजना के लिए अगस्त 2009 में और XII योजना के लिए अक्तूबर 2013 में संशोधित किए गए थे।

संबंधित राज्य सरकारें सर्वेक्षण तथा जांचो, अंतर्राष्ट्रीय/अंतर्राज्जीय पहलू, जल विज्ञान आदि को शामिल कर प्राथमिक रिपोर्टें सीडब्ल्यूसी को प्रस्तुत करती हैं, जो डीपीआर तैयार करने के लिए राज्य सरकारों को सैद्धांतिक सहमति सूचित करते हैं। राज्य तकनीकी सलाहकार समिति, राज्य नियंत्रण बोर्ड, वन निर्बाधन एमओडबल्यूआर, आरडीएण्डजीआर की सीडब्ल्यूसी/जीएफसीसी/सलाहकार समिति समिति (जो भी लागू हो) की तकनीकी आर्थिक व्यवहार्यता स्वीकृति, तत्कालीन योजना आयोग आदि सहित निर्दिष्ट समितियों से सभी अनिवार्य निर्बाधन सुरक्षित रखने के बाद परियोजना रिपोर्ट पर विचार किया जाना था और XI एफवाईपी के दौरान सचिव (व्यय), वित्त मंत्रालय (एमओएफ) की अध्यक्षता की शक्ति सम्पन्न समिति (ईसी) द्वारा और XII एफवाईपी के दौरान सचिव, एमओडब्ल्यूआर, आरडीजीआर की अध्यक्षता वाली अंतर मंत्रालय समिति (आईएमसी) द्वारा इस योजना के अंतर्गत केन्द्रीय सहायता तय की जानी थी।

17 राज्यों/यूटी में चयनित 206 परियोजनाओं में से 81 परियोजनाएं मार्च 2016 तक पूरी हो गई थीं। इन परियोजनाओं से संबंधित लेखापरीक्षा निषकर्षों पर अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

3.2 परियोजना प्रस्ताव/विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के निरूपण में कमियां

एफएमपी मार्गनिर्देश 2009 की धारा 4.1 के अनुसार बाढ़ प्रबंधन कार्य सम्पूर्ण नदी/सहायक नदी अथवा नदियों/सहायक नदियों के प्रमुख खण्ड को शामिल कर संभावित रीति में आरम्भ किए जाने थे। धारा 5.2 भी कहती है कि सीडब्ल्यूसी/जीएफसीसी/बीबी राज्य सरकारों द्वारा बाढ़ प्रबंधन कार्यों के प्रस्तावों के निरूपण चरण में सक्रिय भूमिका निभाएंगे।

योजना मार्गनिर्देशों के अनुसार प्राथमिक परियोजना रिपोर्ट (पीपीआर) सर्वेक्षण/जांच, भूवैज्ञानिक जांच, परियोजना के प्रत्याशित लाभ/प्रत्याशित परिणाम, पीपीआर रिपोर्ट तैयार करने में किया गया वास्तविक समय, सीडब्ल्यूसी को पीपीआर के प्रस्तुतीकरण की तारीख और तारीख जिसको सीडब्ल्यूसी द्वारा पीपीआर स्वीकार किया गया था, के सामान्य डाटा सहित तैयार की जानी थी। इसके अतिरिक्त योजना मार्गनिर्देशों में यह भी प्रावधान किया गया कि पीपीआर में मौसम विज्ञान संबंधी तथा अन्य डाटा जैसे मिट्टी सर्वेक्षण, सामाजिक आर्थिक तल चिन्ह सर्वेक्षण, क्षारता तथा जल निकास और इंजीनियरी सर्वेक्षण, भूमि प्रभावित मामले जैसे जलमग्न कुल वन भूमि, प्रभावित कुल निजी भूमि के अंतर्गत क्षेत्र, प्रभावित राजस्व भूमि आदि अवश्य शामिल होने चाहिए। सिंचाई तथा बहुप्रयोजन परियोजनाओं की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तैयार करने के मार्गनिर्देश 2010 के अनुसार प्राथमिक परियोजना प्रस्ताव में प्राथमिक अध्ययनों तथा अग्रिम में किए गए सर्वेक्षण द्वारा संग्रहीत जल विज्ञानी तथा मौसम विज्ञान संबंधी जांचों के सामान्य डाटा शामिल होने चाहिए।

राष्ट्रीय जलनीति 2012 भी सभी परियोजनाओं में जलवायु परिवर्तन के इनपुट के कारक विश्लेषण की आवश्यकता को रेखांकित करती है। नीति यह भी परिकल्पना करती है कि जल संसाधन संरचनाओं जैसे बांध, बाढ़ तटबंधों, ज्वार तटबंधों आदि की योजना तथा प्रबंधन संभावित जलवायु परिवर्तन के लिए समायोजी रणनीति सम्मिलित होनी चोहिए।

हमने परियोजना प्रस्ताव/डीपीआर के निरुपण में कमियां देखी जैसा तालिका 3.1 में विस्तृत है।

तालिका 3.1 परियोजना प्रस्ताव/डीपीआर में कमियां

राज्य	आपत्तियां
1 अरुणाचल प्रदेश	बाढ़ प्रबन्धन कार्यों की पहचान और भिन्न नदियों/घाटियों के आधार पर एफएमपी परियोजनाओं के चयन में समाकलित अभिगम नहीं था। निरुपण चरण के दौरान ब्रहमपुत्र बोर्ड को भी शामिल नहीं किया गया था। जल संसाधन विभाग ने बताया परियोजनाएं समस्या क्षेत्रों के आधार पर सूचीबद्ध की गई हैं जैसी मंडल/जिला स्तर अधिकारियों द्वारा पहचान की गई।

2 असम	यद्यपि कार्यों का क्षेत्र मण्डल स्तर पर प्रस्तावित किया गया था परन्तु एफएमपी के अन्तर्गत निष्पादित प्रत्येक परियोजना के डीपीआर तैयार नहीं किए गए थे। लेखापरीक्षा के साथ चर्चा के दौरान मण्डल अधिकारियों ने बताया (मई-जुलाई 2016) कि विस्तृत अनुमान डीपीआर के रुप में माने गए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डीपीआर आकृति विज्ञान अध्ययन सर्वेक्षण तथा जाँच प्राधिकरण /तकनीकी समिति जिसने स्थान का चयन किया आदि के अभिलेखों को सम्मलित कर बनाए जाने थे। इसके अलावा उपर्युक्त कार्यों में से ₹ 14.94 करोड़ की अनुमानित लागत वाली एक परियोजना (एएस-105) की 47 वीं राज्य टीएसी द्वारा समीक्षा की सिफारिश की गई थी (नवम्बर 2009)। तथापि परियोजना टीएसी का अंतिम अनुमोदन प्राप्त किए बिना कार्यान्यित की गई थी।)
3 हिमाचल प्रदेश	पांच चयनित परियोजनाओं में से केवल दो परियोजनाओ (एचपी-2 तथा एचपी-4) के संबंध में डीपीआर आकृति विज्ञान अध्ययन सहित अंकगणितीय मॉडल अध्ययन पर आधारित थे। शेष तीन परियोजनाएं (एचपी-1, एचपी-3 तथा एचपी-7) किसी ऐसे अध्ययन बिना आरम्भ की गई थीं। केन्द्रीय निगरानी एजेंसियों यथा सीडबल्यूसी/जीएफसीसी ने भी अंकगणितीय माडल अध्ययनों/आकृति विज्ञान अध्ययनों के आधार पर डीपीआर तैयार करने पर जोर नहीं दिया था।
4 जम्मू एवं कश्मीर	नमूना जाँचित मण्डलों में पीपीआर तैयार नहीं किए गए थे। इसके अलावा पीपीआर में योजना मार्गनिर्देशों के अन्तर्गत यथा अपेक्षित सूचना शामिल नहीं की गई थी। डीपीआर तैयार करने की तारीखें दर्ज नहीं की गई थी। परिणामस्वरुप डीपीआर तैयार करने और एसई/सीई/टीएसी को इसके प्रस्तुतीकरण में लिया गया समय तथा परियोजना के अन्तिभीकरण/अनुमोदन में लिया गया वास्तविक समय सत्यापित नहीं किया जा सका।
5 झारखण्ड	परियोजनाओं (जेएचके-01, जेएचके-02 तथा जेएचके-03) के प्रस्तावों के संबंध में एफएमपी मार्गनिर्देशों के अन्तर्गत यथा निर्धारित राज्य नियंत्रण बोर्ड का अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था।

6 केरल	एफएमपी परियोजनाओं केईएल-I, केईएल-2, केईएल-3, तथा केईएल-4 के लिए डीपीआर तैयार नहीं किए गए थे। इसे इस आधार पर उचित ठहराया गया था कि जीओआई द्वारा सैद्धान्तिक रुप में अनुमोदित अन्य परियोजना (जुलाई 2008) एमएस स्वामीनाथन रिसर्च (एमएसएसआरएफ) की अध्ययन रिपोर्ट में सिफारिशों के आधार पर डीपीआर 2009 तथा 2010 में तैयार किए गए थे। आगे यह बताया गया कि आईआईटी, चैन्नई और जल संसाधन तथा विकास प्रबन्धन केन्द्र (सीडब्ल्यूआरडीएम) कोजिहकोड को भी कोड के संयुक्त दल द्वारा भेजी गई कुल सर्वेक्षण स्टेशनों तथा वैज्ञानिक अध्ययन रिपोर्टों सहित जल विज्ञान सर्वेक्षण, मौसम विज्ञान डाटा संग्रहण और इंजीनियरी सर्वेक्षणों के आधार डीपीआर तैयार किए गए थे। जल संसाधन विभाग ने भी यह बताया (जून 2016) कि परियोजना केईएल-2 की मिटटी जांट केरल इंजीनियरिंग रिसर्च इंस्टीटयूट, पीची द्वारा की गई थी। तथापि हमने पाया कि ऊपर कथित अध्ययन अन्य परियोजना के लिए किया गया था जिसके लिए अंतिम रिपोर्टें दिसम्बर 2011 ने केरल सरकार को प्रस्तुत की गई थीं जबकि परियोजना केईएल-2, केईएल-3 तथा केईएल-4 के डीपीआर पहले ही तैयार किए जा चुके थे (2009/2010)। इसके अलावा मिटटी जांच की अध्ययन रिपोर्ट भी डीपीआर तैयार करने के बाद केवल दिसम्बर 2012 में प्रस्तुत की गई थी।
7 उत्तरप्रदेश	14 नमूना जांचित परियोजनाओं में परियोजना प्रस्ताव/डीपीआर के निरुपण हेतु अपेक्षित वैज्ञानिक निर्धारण, मौसम विज्ञान अध्ययन तथा डीईएम किए नहीं गए थे। मिटटी सर्वेक्षण, सामाजिक-आर्थिक तलचिन्ह सर्वेक्षण, जलभराव, इंजीनियरी सर्वेक्षण से सम्बन्धित दस्तावेज डीपीआर से संलग्न नहीं किए गए थे।

8 पश्चिम बंगाल	(क) चार चयनित परियोजनाओ (डब्ल्यूबी-3, डबल्यूबी-6, डबल्यूबी-11 तथा डबल्यूबी-14) एफएमपी कार्य नदी प्रभावित भाग के सम्पूर्ण दूरी को शामिल कर समन्वित रीति में आरंभ नहीं किए गए थे। इसकी अपेक्षा ये चार परियोजनाएं भिन्न स्थानों[20] अथवा नदियों की दूरियों में खंडित रीति में किए गए थे। उदाहरण के लिए परियोजना डबल्यू बी- 6 पाँच भिन्न स्थानों में दो नदियों पर निष्पादित की गई थी और एक एफएमपी योजना के अन्तर्गत मिला दी गई थी। इसी प्रकार डब्ल्यू बी-3 परियोजना में दो भिन्न कार्य स्थान एक एफएमपी परियोजना में एक साथ मिला दिए गए थे। (ख) नौ चयनित एफएमपी कार्यों में से केवल तीन परियोजनाओं[21] के डीपीआर सिंचाई तथा जल विभाग (आईडबल्यूएण्डडी) द्वारा तैयार किए गए थे। अन्य छः परियोजनाओं में प्रत्येक मद का लागत अनुमान, दर विश्लेषण, मात्रा परिकलन आदि वाली केवल परियोजना पुस्तिकाएं तैयार की गई थीं। इन छः परियोजनाओं की परियोजना पुस्तिकाओं में मौसम विज्ञान डाटा, मिट्टी सर्वेक्षण, सामाजिक आर्थिक तल चिन्ह सर्वेक्षण जलभराव क्षारता तथा जल निकास और इंजीनियरी सर्वेक्षण शामिल नहीं किए गए। इनमें वह जनसंख्या भी शामिल नहीं थी जो इन परियोजनाओं के कार्यान्वयन से लाभान्वित हो। (ग) चक्रवात ऐला द्वारा की गई हानि निर्धारित करने और तटबंधों में आगे दरारों से बचने तथा क्षेत्रों की परिणामी बाढ़ ग्रस्तता के उपचारी उपाय सुलझाने के लिए जीओआई द्वारा गठित (जून 2009) कार्य बल ने सिंचाई एवं जलमार्ग विभाग द्वारा लागू किए जाने के लिए लघु अवधि तथा दीर्घावधि उपायों की सिफारिश की। दीर्घावधि उपायों का डीपीआर फरवरी 2010 तक तैयार किया जाना था। तथापि विभाग ने कम अवधि उपायों (तटबंधों का पुनर्निर्माण) की धीमी प्रगति के कारण दीर्घावधि उपाय का डीपीआर तैयार नहीं किया (मार्च 2016)।

इस प्रकार यह देखा जा सकता है कि उपर्युक्त आठ राज्यों में बाढ़ प्रबन्धन कार्यों की पहचान में कोई समन्वित अभिगम नहीं था और पीपीआर/डीपीआर योजना मार्गनिर्देशों के अनुसार तैयार नहीं किए गए थे।

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2016) कि समान्वित घाटी प्रबन्धन अभिगम पर हमेशा जोर दिया है। तथापि राज्यों/यूटी के पास संसाधनों की कमी और संकटपूर्ण क्षेत्रों में आपात कार्यों

[20] अपालचांद, सिद्धाबरी-झांगमारी, बरनेश को मोहानी तथा बकाली तीस्ता नदी के ऊपर और बासुसुबा नदी के ऊपर।

[21] ऐला परियोजना, केकेबी डैनेजबेसिन स्कीम तथा काण्डी मास्टर प्लान।

को करने के कारण राज्यों/यूटी द्वारा जो प्रस्ताव प्रस्तुत किए जाते हैं जिन पर एमओडबल्यूआर,आरडीएण्डआर द्वारा विचार किया जाता है।

तथ्य यह शेष रहा कि बाढ़ प्रबन्धन कार्यों की पहचान में समन्वित अभिगम नहीं था और पीपीआर/डीपीआर योजना मार्ग निर्देशों के अनुसार तैयार नहीं किए गए थे।

3.2.1 क्षरण रोधी/बाढ़ सुरक्षा कार्य के डीपीआर अनुमोदन में विलंब

सीडबल्यूडी मार्गनिर्देशों 2010 के अनुसार सिंचाई तथा बहुप्रयोजन परियोजनाओं के मूल्यांकन के लिए सीडब्ल्यूसी/जीएफसीसी/बीबी द्वारा डीपीआर के अनुमोदन हेतु निर्धारित समय परियोजना प्रस्ताव की प्राप्ति के बाद नौ माह है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 17 चयनित राज्यों/यूटी में से आठ में ईसी/आईएमसी द्वारा 39 परियोजनाओं के अनुमोदन में पर्याप्त विलंब हुआ था। राज्यवार स्थिति तालिका 3.2 में दी गई है।

तालिका 3.2 एसटीएसी के अनुमोदन बाद ईसी/आईएमसी द्वारा परियोजनाओं का विलम्ब

	राज्य	संवीक्षित परियोजनाएं	विलम्बित परियोजनाएँ	एसटीएसी के अनुमोदन बाद ईसी। आईएमसी द्वारा विलम्ब
1	**अरुणाचल प्रदेश**	21	11	4-8 वर्ष
2	**असम**	30	1	7 वर्षों से अधिक
3	**बिहार**	24	10	10-75 माह
4	**हिमाचल प्रदेश**	5	1	4 वर्षों से अधिक
5	**जम्मू एवं कश्मीर**	18	5	2-4 वर्ष
6	**पुडुचेरी**	1	1	3 वर्ष
7	**पंजाब**	5	1	13 वर्ष
8	**उत्तर प्रदेश**	29	9	17-47 माह
	जोड़	**133**	**39**	

तालिका से यह देखा जा सकता है कि ईसी/आईएमसी द्वारा डीपीआर के अनुमोदन में 10 माह से 13 वर्षों के बीच विलंब हुआ था। लम्बे विलम्ब वर्षों में स्थान स्थिति तथा नदी आकृति विज्ञान में परिवर्तन का जोखिम प्रस्तुत करता है जिसके कारण विभिन्न तकनीकी प्राधिकरणों द्वारा यथा अनुमोदित तकनीकी डिजाइन वास्तविक वित्तपोषण के समय पर लम्बे समय तक सुसंगत नहीं हो सकते हैं।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2017) कि परियोजनाओं की जाँच तथा सिफारिश मूल्यांकन एजेंसियों द्वारा कि गए अवलोकनो पर राज्य सरकारों द्वारा सामयिक अनुपालन पर निर्भर करता है। तथ्य यह शेष रहा कि डीपीआरएस के अनुमोदन में विलंब ने परियोजनाओं का आरम्भ तथा समापन प्रभावित किया।

3.2.2 अपर्याप्त योजना तथा प्रशामक उपायों के कारण उददेश्यों का प्राप्त न किया जाना

असम (दो परियोजनाएँ[22]) तथा पश्चिम बंगाल (एक परियोजना[23]) में कार्यान्वित तीन परियोजनाओं में हमने देखा कि बाढ़ सुरक्षा कार्यों के समापन तथा ₹ 16.72 करोड़ का खर्च करने के बाद क्रमशः नदी का वापस बहाव रोकने के लिए किए न गए सुरक्षा उपायों, नदी के जलद्वार के पास तटबंध स्थापित न करने और नव निर्मित तटबंध की क्षति जैसे कारणों के कारण क्षेत्र बाढों से जलमग्न हो गया था।

परिणामस्वरुप विभागो द्वारा किए गए सुरक्षा उपाय बाढ़ से हानि बचाने के लिए पर्याप्त नहीं थे।

3.2.3 संशोधित डीपीआर के अनुमोदन बिना व्यय

हरियाणा राज्य बाढ़ नियंत्रण बोर्ड (एचएसएफसीबी) ने जनवरी 2008 में एफएमपी परियोजना (एचएआर-I) का अनुमोदन किया। मार्च 2012 तक पूर्ण किए जाने के लिए ₹ 173.75 करोड़ की परियोजना जीओआई ने अनुमोदित की (अगस्त 2009)। परियोजना के अन्तर्गत कोई मुख्य कार्य निष्पादित करने से पूर्व वर्ष 2010 की बाढ़ ने स्थान स्थितियों को बदल दिया और एचएसएफसीबी ने दिसम्बर 2010 और मार्च 2012 में प्रस्ताव संशोधित किया। संशोधित डीपीआर में कार्य का क्षेत्र पर्याप्त रुप में बदल गया था। तदनुसार राज्य सरकार ने जीएफसीसी, पटना को मार्च 2012 में संशोधित डीपीआर प्रस्तुत किया जिसका अनुमोदन जून 2016 तक लम्बित था। संशोधित डीपीआर के अनुमोदन बिना ₹ 176.17 करोड़ (₹ 46.91 करोड़ के केन्द्रीय शेयर सहित) का व्यय किया गया था।

3.2.4 लाभ लागत अनुपात

एफएमपी के अन्तर्गत परियोजनाओं की तैयारी तथा मूल्यांकन के मार्गनिर्देशों में आरंभ किए जाने प्रस्तावित परियोजना का लाभ लागत अनुपात (बीसीआर) परिकल्पित करने की प्रक्रिया शामिल की गई जो वित्तीय व्यवहार्यता के लिए परियोजना प्रस्तावों के मूल्यांकन में

---

[22] एएस-26-मुदोइजन पीडब्ल्यूडी रोड के साथ डबल सहित जांजीमुख से नीमाटी तक बी/डाइक प्रस्तुत करना और सुदृढ़ीकरण और जिला जोरहट, असम में सगुनपाड़ा क्षेत्र में क्षरण रोधी कार्य (व्यय ₹ 7.35 करोड़) और एएस-40 पाथरकाण्डी में इसके आसपास लोंगाई नदी के दाएं किनारे पर तटबंध प्रस्तुत करना और सुदृढ़ीकरण (व्यय-₹ 6.47 करोड़)

[23] पश्चिम बंगाल के जिले मुर्शीदाबाद के सुन्दरनगर तथा बसन्तपुर काजीपाड़ा से नवग्राम तथा सहरावती से उत्तरासन और पश्चिम बंगाल में जिला नाडिया के सन्यालचर में भगीरथी नदी के दोनो किनारो के साथ सुरक्षा कार्य में व्यय रु. 2.90 करोड़।

नियोजित मानदण्डों में से एक था। बीसीआर और वार्षिक हानि राज्य के राजस्व विभाग से दस्तावेजों द्वारा समर्थित वार्षिक हानि निर्धारित मानक पर परिकल्पित की जानी चाहिए। बीसीआर निम्नवत परिकल्पित की जाती हैः

(i) गत 10 वर्षों के डाटा के आधार पर संगणित औसत वार्षिक हानि।

(ii) परियोजना के निष्पादन के बाद प्रत्याशित औसत वार्षिक हानि।

(iii) वार्षिक हानि में बचत (मद (i)- मद (ii))

(iv) बाढ़ प्रबन्धन संघटक की वार्षिक लागत (क) बांध की आबंटित लागत का 12 प्रतिशत, (ख) तटबन्ध की आबंटित लागत का 16 प्रतिशत, (ग) क्षरण रोधी परियोजनाओं की आंवटित लागत का 17 प्रतिशत (घ) कुल वार्षिक लागत (क+ख +ग) है।

(v) बीसीआर = मद(iii)/मद(iv)

असम, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एंव कश्मीर, केरल, ओडिशा, पुडुचेरी, पंजाब, सिक्किम, तमिलनाडू तथा उत्तर प्रदेश में 137 चयनित एफएमपी परियोजनाओं में से सीडब्ल्यूसी में प्राप्त 55 एफएमपी परियोजनाओं के मूल्यांकनों की जांच की गई थी। हमने बीसीआर के परिकलन में कमियां देखी जो तालिका 3.3 में दी गई हैं।

तालिका 3.3 लाभ लागत अनुपात की गणना में कमियां

राज्य/यूटी	परियोजना	टिप्पणी
1. असम	एएस-87, एएस-81 एएस-104	गत हानि डाटा परियोजनाओं में उपलब्ध नहीं था। 50 वर्षों में क्षरित होने वाला क्षेत्र औसत वार्षिक झरण (चार से 12 वर्षों के वास्तविक क्षेत्र पर संगणित) के आधार पर निकाला गया था। इस प्रकार क्षति के वास्तविक डाटा के स्थान पर सम्भावित हानि के डाटा को हिसाब में लिया गया था।
	एएस-130	सम्बन्धित राजस्व परिमण्डल के विभागीय अभिलेखों के अनुसार गत छः वर्षों के दौरान हुई हानियों के आंकडे गत 10 वर्षों के बजाय बीसीआर के परिकलन में लिए गए थे।
	एएस-102	बीसीआर भूमि के उत्पाद को मूल्य पर आधारित था जो वास्तविक हानि गत 10 वर्षों के दौरान हुए, के स्थान पर योजना के कार्यान्वयन पर लाभान्वित होंगे।
	एएस-90	बीसीआर एक वर्ष के दौरान अनुमानित बह गई फसल आदि के लगभग मूल्य पर आधारित था और आंकडे राजस्व विभाग द्वारा प्रमाणित नहीं थें।
2. हिमाचल प्रदेश	एचपी-3	हानि के आंकडे राजस्व आधिकारियों द्वारा प्रमाणित नहीं थे।

	एचपी-2	बीसीआर गत 10 वर्षों के दौरान हुई वास्तविक हानियां के बजाय प्रतिवर्ष कृषि, बागान, मत्स्य पालन तथा वनखण्ड उत्पाद के लिए परियोजना के समापन बाद प्रत्यशित (₹ 51.53 करोड़ की कुल हानियों का 90.6 प्रतिशत) उत्पाद के मूल्य पर आधारित था।
3. जम्मू एंव कश्मीर	जेके-2, जेके-24 एवं जेके-27	डाटा 10 वर्षों से कम अवधि का लिया गया था। जेके-2 में, बीसीआर गत 10 वर्षों के दौरान हुई वास्तविक हानि के बजाय योजना के समापन बाद होने वाले सम्भावित औसत वार्षिक लाभों पर संगणित किया गया था।
4. मणिपुर	एमएएन-1,2,7,8, 10,11,12, 13,15,18 एंव 19	11 नमूना परियोजनाओं के डीपीआर के संबंध में बीसीआर गत 10 वर्षों की पूर्व परियोजना औसत वार्षिक हानि को लेखांकित किए बिना तैयार किया गया था।
5. पुडुचेरी	पीडी-1	हानियां अनुमोदित दरों के बजाय उच्च दरों पर संगणति भूमि के मूल्य के आधार पर संगणित की गई थी
6. पंजाब	पीबी-3 तथा पीबी-4	हानिया गत 10 वर्षों की औसत वार्षिक हानि के बजाय एक वर्ष के बाढ़ द्वारा प्रभावित क्षेत्र के डाटा पर निकाली गई थीं।
7. सिक्किम	एसआईके-27	गत 10 वर्षों की औसत वार्षिक हानि के बजाय बीसीआर का परिकलन एक वर्ष की औसत वास्तविक हानि जमा एक वर्ष की औसत प्रत्याशित हानि के आधार पर संगणित किया गया था परिणाम स्वरूप हानियों का दोहरा प्रभाव हुआ। प्रत्याशित हानि में एयरपोर्ट की लागत के रूप में ₹ 360 करोड़ को भी शामिल किया गया जो गलत था।
8. उत्तर प्रदेश	यूपी-29	बीसीआर की गणना हेतु लिया गया कुल हानियों का 99 प्रतिशत बांध में दरार के अवसर के कारण सम्भावित हानि पर आधारित था जो इस परियोजना में पुनः स्थापित किया गया था।
9. उत्तराखण्ड	उपलब्ध नहीं	प्रभावित जनसंख्या, मकानों, भूमि और उनके प्रति वार्षिक हानियों के संबंधित डाटा केवल विभागीय सर्वेक्षणों पर आधारित थे और किसी अन्य एजेंसी यथा सम्बन्धित जिला प्रशासन/कृषि विभाग से प्रमाणित नहीं थे।

इस प्रकार यह देखा गया कि बीसीआर का परिकलन यथा निर्धारित मार्ग निर्देशो पर आधारित नहीं था जिसके कारण हम परियोजनाओं के मूल्यांकन हेतु आधार और बाद में अनुमोदन के रूप में नियोजित बीसीआर की सत्यता पर आश्वासन प्राप्त नहीं कर सकें।

मंत्रालय प्रतिवेदन में उल्लिखित मामलों की जांच करने को सहमत हो गया (दिसम्बर 2016)।

3.3 परियोजनाओं के समापन में विलम्ब

एफएमपी मार्ग निर्देश 2009 के खण्ड 4.9 के अनुसार संकटपूर्ण प्रकृति के बाढ़ प्रबन्धन कार्यों की समयबद्ध रीति में अर्थात अधिकतम दो से तीन वित्त वर्षों में पूर्ण होने की प्रत्याशा की जाती है। हमने पाँच राज्यों/ यूटी में परियोजनाओं के समापन में विलम्ब के मामले देखे। राज्य वार दौरे तालिका 3.4. में दिए गए हैं।

तालिका 3.4 परियोजनाओं के समापन में विलम्ब के राज्य वार मामले

राज्य	नमूना जांचित परियोजनाएं	विलम्ब से पूरी परियोजनाएं	विलम्ब की अवधि
अरूणाचल प्रदेश	21	10	1-3 वर्ष
असम	30	22	3-33 माह
जम्मू एवं कश्मीर	20	11	1-4 वर्ष
ओडिशा	30	26	1-32 माह
पश्चिम बंगाल	9	5	7 माह-5 वर्ष

समय पर उपयुक्त एफएमपी कार्यों का निष्पादन न होने से नदी किनारे मिटटी क्षरण बचाने, के स्थिरीकरण, नदी प्रशिक्षण कार्य प्रभावित हुए जिन्होने जीवन, सम्पतियों और नदी मे बाढ़ का संकट पैदा कर दिया।

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2016) कि एफएमपी के अन्तर्गत कम बजटीय आवंटन के कारण, राज्य अपेक्षित निधियां प्राप्त नहीं कर पा रहे हैं जिसके कारण समापन में विलम्ब हुआ है।

तथ्य यह शेष रहा कि एफएमपी कार्यों के समापन में भारी देरी हुई जो दो से तीन वर्षों की समयबद्ध अवधि में पूर्ण किए जाने को प्रत्याशित थे।

परियोजना तथा राज्य विशिष्ट विलम्ब अनुवर्ती पैराग्राफों में उल्लिखित हैं।

3.3.1 भूमि का अधिग्रहण न करने के कारण विलम्ब

एफएमजी मार्गनिर्देशों 2009 का पैराग्राफ 4.6 निर्दिष्ट करता है कि नया प्रस्ताव प्रस्तुत करने के समय पर राज्य सरकारें परियोजनाओं के लिए अपेक्षित भूमि का अधिग्रहण सुनिश्चित करें और इस आशय का प्रमाण पत्र प्रस्तुत करें जिसकी विफलता में राज्य सरकारों को निधियां जारी नहीं की जाएंगी। इसके अलावा परियोजनाओं के लिए अधिग्रहीत भूमि, अपने स्वंय के स्रोतों से राज्य सरकारों द्वारा वित्तपोषित की जानी थी।

ईसी ने अपनी 7 वीं बैठक (अगस्त 2011) में इसे दोहराया और आगे कहा कि यदि बाद में कोई राज्य सरकार भूमि के अधिग्रहण से सम्वन्धित गलत प्रमाण पत्र प्रस्तुत करती हुई पाई

जाती है तो सुसंगत परियोजना रदद् की जाएगी और लिया गया कोई विमोचन उचित प्रकार से समायोजित किया जायगा।

हमने पाया कि सात राज्यों (असम, हिमाचल प्रदेश, पंजाब, तमिलनाडु, उत्तरप्रदेश, उत्तराखण्ड तथा पश्चिम बंगाल) में कार्य के आरम्भ से पूर्व भूमि अधिग्रहीत नहीं की गई थी जिसके परिणाम स्वरूप परियोजनाएं बन्द हो गई फलस्वरूप इन राज्यों की 13 परियोजनाओं में ₹ 59.88 करोड़ का अनुपयोगी व्यय हुआ। कुछ रूचिकर मामलों पर बाक्स 3.1 में चर्चा की गई हैं।

बाक्स 3.1: भूमि का अधिग्रहण न करना

असम

30.235 किमी की कुल लम्बाई के तीन तटबन्धों का निर्माण ₹ 135.40 करोड़ की कुल अनुमानित लागत पर अगस्त 2011 तथा दिसम्बर 2013 के बीच तीन परियोजनाओं (एएस-88, एएस-90 तथा एएस-130) के अन्तर्गत अनुमोदित किया गया था। कार्य अपेक्षित भूमि की अनुपलब्धता के कारण 40 प्रतिशत से 80 प्रतिशत तक की भौतिक प्रगति और ₹ 15.36 करोड़ की कुल वित्तीय प्रगति के साथ बीच में छोड दिए गए थे। तटबन्ध केवल आंशिक रूप से निर्मित किए गए थे और तटबन्धों में अनेक दरारे थीं। परिणामस्वरूप सम्पूर्ण लम्बाई आप्लावन के संकट में डाल दी गई थी। यह महत्वपूर्ण था क्योंकि क्षेत्र जहाँ परियोजनाएं संस्वीकृत थीं, 2012-16 के दौरान प्रत्येक वर्ष बाढ़ से ग्रस्त थें।

हिमाचल प्रदेश

परियोजना एचपी-1 (पोंटा साहिब मण्डल) के अन्तर्गत तीन तटबन्धों के निर्माण का कार्य (3.200 किमी) जून 2011 तक पूर्ण किए जाने को निर्धारित ₹ 2.79 करोड़ की लागत पर एक ठेकेदार को सौंपा गया था (नवम्बर 2010)। तथापि जून 2016 तक ठेकेदार ने ₹ 1.95 करोड़ के व्यय से केवल 1.930 किमी का तटबन्ध पूरा किया। कार्य के निर्माण में विलम्ब भूमि विवादों को आरोपित था। इसने दर्शाया कि मण्डल ने बाधा मुक्त भूमि सुनिश्चित किए बिना तटबन्ध कार्य सौपं दिया। विभाग ने भूमि विवाद के सुलझाने के लिए कोई कार्यवाई नहीं की और कार्य संस्वीकृति से छः वर्षों से अधिक समय से अपूर्ण रहा।

पंजाब

परियोजना पीबी-1 मार्च 2006 में सीडब्ल्यूसी द्वारा अनुमोदित की गई थी। कृषक समुदाय और उनके जीवन तथा सम्पति की तबाही का परिहार करने और सेना दृष्टिकोण से नाले के उपयोग के उददेश्य से सक्की/किरन[24] नाला का नहरीकरण उपयुक्त परियोजना के अन्तर्गत प्रस्तावित था। भूमि अधिग्रहण परियोजना का मुख्य घटक था क्योंकि 1434.85 एकड भूमि नालों के संरेखण को सुदृढ़ करने के लिए अपेक्षित थी। परियोजना के लिए ₹ 21.51 करोड़ (अक्तूबर 2008) की केन्द्रीय सहायता और ₹ 7.17 करोड़ का राज्य शेयर (फरवरी 2009) जारी किए गए थे जो मार्च 2011 तक पूर्ण किया जाना था। विभाग ने परियोजना आरम्भ की (अक्टूबर 2008) परन्तु जून 2009 में सेना ने कार्य बन्द कर दिया। सेना से एनओसी प्राप्त करने के बाद कार्य जनवरी 2010 में पुनः आरम्भ किया गया। उसके बाद वित्त विभाग द्वारा निधियां जारी करने में विलम्ब और खजाने द्वारा बिल पास न करने के कारण परियोजना विलम्बित थी। परिणामस्वरूप परियोजना के अनुमोदन के बाद सात वर्षों से अधिक बीत जाने के बाद भी परियोजना के लिए भूमि अधिग्रहीत नहीं की गई थी। 36 प्रस्तावित गांव पहुँच पुलों (वीआर) में से केवल 16 पूर्ण हुए थे और पुल जिसको हर्दोछानी तथा बलवान गावों के लोगों को सम्बद्धता देनी थी, ₹ एक करोड़ का व्यय करने के बाद अधित्याग स्थिति में पडा था। दो पुलों में कुछ मिटटी कार्य भूमि का अधिग्रहण न होने के कारण निष्पादित नहीं किया जा सका। परिणामस्परूप ₹ 2.33 करोड़ की लागत पर निर्मित इन दो पुलों के नीचे से पानी का सुगंम पारगमन सुनिश्चित नहीं किया जा सका। कार्यकारी अभियन्ता, ड्रैनेज डिवीजन, होश्यारपुर ने बताया (मई 2016) कि सरकार से निधिया प्राप्त न होने के कारण कार्य रोक दिया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राज्य सरकार को अपने स्वंय के संसाधनों से परियोजनाओं के लिए अपेक्षित भूमि का अधिग्रहण सुनिश्चित किया जाना चाहिए था।

तमिलनाडु

जीओआई को प्रस्तावित (जुलाई 2008) अड्रयार नदी पर स्थित नन्दमबक्कम पुल के निकट तटबंध कार्य का शामिल न होना केन्द्रीय रूप से प्रायोजित एफएमजी नन्दमबक्कम पुल के निकट आडयार नदी में बाढ़ सुरक्षा दीवार/ तटबन्ध की स्थापना परियोजना के लिए 0.69 हैक्टेयर भूमि अधिग्रहीत करने के लिए डब्ल्यूआरडी की असमर्थता के कारण मुख्य अभियन्ता, जल संसाधन विभाग (डब्ल्यूआरडी) द्वारा वापस ली गई थी (मार्च 2012) परिणामस्वरूप बाढ़ सुरक्षा कार्यों का आरम्भ नहीं हुआ और ₹ 7.60 करोड़ का जीओआई

[24] कुल लम्बाई 155.5 कि.मी. (88 कि.मी. गुरूदासपुर जिले में तथा 67.5 कि.मी. अमृतसर जिले में), इसकी उत्पत्ति दीनानगर के पास स्वालिपुर कोलियान से होती है तथा अमृतसर जिले के लोधी गुर्जर गाँव के पास रावी नदी मे गिरती है।

अनुदान प्राप्त नहीं हुआ। यह 2015 बाढ़ के दौरान चेन्नई के नन्मबक्कम क्षेत्र में भारी आप्लावन के सहायक कारकों में से एक हो सकता था।

उत्तर प्रदेश

29 परियोजनाओं में से सात[25] ₹ 422.79 करोड़ की लागत पर जीओआई द्वारा अनुमोदित की गई थी परियोजनाओं में 666.86 हैक्टेयर भूमि का अधिग्रहण शामिल था। इस आवश्यकता के प्रति विभाग ₹ 44.62 करोड़ के व्यय से केवल 361.50 हैक्टेयर (54 प्रतिशत) भूमि अधिग्रहीत कर सका। विभाग इन सात परियोजनाओं में 12 प्रतिशत से 86 प्रतिशत के बीच भूमि अधिग्रहीत करने में असमर्थ था।

इसके अलावा तीन परियोजनाओं (यूपी-1,यूपी-2 तथा यूपी-4) जिसमें आमी (गोरखपुर) तथा कुनरा (सिद्धार्थ नगर) नदियों पर 59.60 किमी मिट्टी का तटबन्ध का निर्माण शामिल का, में ₹ 29.44 करोड़ का व्यय करने के बाद केवल 23.20 किमी तटबन्ध पूरा किया गया था। परिणाम स्वरूप इन तटबन्ध में 60 से 1000 मी तक के बीच खाली जगहें थी जो वर्षा तथा बाढ़ के कारण हानिकारक सिद्ध हो सकती थी इस प्रकार अपेक्षित भूमि का अधिग्रहण किए बिना तटबन्धों के निर्माण के फलस्वरूप ₹ 29.44 करोड़ का अनुपयोगी व्यय हुआ।

उत्तराखण्ड

20.500 किमी (परियोजना यूके-1) की लम्बाई में हरिद्वार जिले में भोगपुर से बालावली जिले तक गंगा के दांए किनारे पर किनारा बाँध का निर्माण मार्च 1988 से राज्य सिंचाई विभाग के विचाराधीन था। परियोजना अनुमोदन हेतु जीएफसीसी, पटना को प्रस्तुत किया गया था (अप्रैल 1989) परन्तु बाद में जीएफसीसी को निर्देशो के अधीन विविध अवसरों पर उसे संशोधित किया गया था। परियोजना का कार्य मार्च 2007 के अन्त तक पूरा किया जाना था, तथा ₹ 11.92 करोड़ की अनुमानित लागत पर तत्कालीन योजना आयोग द्वारा अनुमोदित किया गया था, (अक्तूबर 2005)। यद्धपि कार्य मार्च 2006 में आरम्भ हुआ था परन्तु भूमि की अनुपलब्धता के कारण उसे समय पर पूरा नहीं किया जा सका। राज्य सरकार ने दसवीं पंचवर्षीय योजना (2002-2007) में परियोजना शामिल करने में विलम्ब के आधार पर परियोजना लागत संशोधित करने के लिए जीएफसीसी से सम्पर्क किया (मई 2009)। परियोजना लागत जीओआई द्वारा ₹ 20.69 करोड़ की लागत पर संशोधित की गई थी और कार्य ₹ 20.69 करोड़ का व्यय करने के बाद अप्रैल 2014 में पूरा किया गया था।

इस प्रकार परियोजना ने सम्बधित प्राधिकरणों का अनुमोदन प्राप्त करने से पूर्व 17 वर्ष लिए। राज्य सरकार ने बताया (दिसम्बर 2016) कि उन्हें निधियों के लिए और विभिन्न

[25] यूपी-01, यूपी-01, यूपी-02, यूपी-03, यूपी-12, यूपी-25, यूपी-27, यूपी-28,

अनुमोदनों के लिए जीओआई पर निर्भर होना पड़ा था। तथ्य यह शेष रहा कि परियोजना पूरी करने के लिए 26 वर्षों से अधिक समय लिया गया।

पश्चिम बंगाल

डीपीआर डब्ल्यूबी - 17 के अनुसार बघई नदी, कलियाघई की मुख्य सहायक नदी की नदी तली की खुदाई के द्वारा 0 किमी से 24 किमी तक की गाद निकाली जानी थी। हमने देखा कि 11.5 किमी से 22.50 किमी की की खुदाई ₹ 18.85 करोड़ की लागत पर पूरी की गई थी (मई 2016)। तथापि 0 किमी से 11.5 किमी और 22.5 किमी से 24 किमी दूरी में कार्य भूमि अधिग्रहण में विलम्ब के कारण आरम्भ नहीं किया गया नदी दूरी की खुदाई में अन्तरालों के कारण सम्पूर्ण दूरी में संचित जल का जल निकास प्रभावित हो सकता था

मंत्रालय प्रतिवेदन में उल्लिखित मामलों की जांच करने की सहमत हो गया (दिसम्बर 2016)।

3.3.2 परियोजनाओं के समापन में विलम्ब के कारण मुआवजे की वसूली न करना

करार की शर्तों के खण्ड 2 के अनुसार ठेकेदार, जो निर्धारित तारीख के अन्दर कार्य पूरा करने में विफल होता है, एक प्रतिशत अथवा ऐसी छोटी राशि जैसी प्रत्येक दिन के लिए सम्पूर्ण कार्य की कथित अनुमानित लागत पर अधीक्षण अभियन्ता निश्चित करे जितने के लिए कार्य की मात्रा अपूर्ण रहती है, के बराबर मुआवजे की राशि का भुगतान करने का दायी होगा। तथापि भुगतान किए जाने वाले मुआवजे की राशि कार्य की अनुमानित लागत के 10 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी।

मणिपुर में आठ परियोजनाओं[26] के 89 कार्यों में ठेकेदार निर्धारित अवधि के अन्दर कार्यों का निर्माण पूरा करने में विफल हो गए। समापन की निर्धारित तारीख से चार वर्षों से अधिक बीत जाने के बाद भी तीन कार्य अपूर्ण रहे। इस रूप में दोषी ठेकेदार ₹ 1.88 करोड़ के मुआवजे के भुगतान दायी थे जिनमें से ₹ 1.55 करोड़ की राशि वसूल नहीं की गई थी।

3.3.3 अपूर्ण परियोजनाएं

हमने अपूर्ण रहीं परियोजनाओं के मामले देखे जैसा नीचे विस्तृत हैः

हिमाचल प्रदेशः ₹ 922.48 करोड़ की अनुमानित लागत वाले एफएमपी एचपी-4 का निर्माण जून 2016 तक ₹ 359.48 करोड़ का व्यय करने के बाद नवम्बर 2014 से निधियाँ (केन्द्रीय शेयर/राज्य शेयर) जारी न होने के कारण रोक दिया गया था।

झारखण्डः परियोजना जेएचके-3 के अन्तर्गत कार्य समापन की निर्धारित अवधि (मार्च 2012) के अन्दर पूर्ण नहीं पाया गया था। ठेकेदार ने जनता द्वारा रुकावटों, भूमि समस्या तथा

[26] 26 एमएएन- 1,2,7,8,10,11,12,13,15,18,19

भुगतानों के विलम्ब के आधार पर मार्च 2013 तक समय वृद्धि के लिए आवेदन लिया, यद्धपि ये समय वृद्धि प्राप्त करने के लिए एसबीडी में उल्लिखित नहीं थे। 14 दिनों की निर्धारित अवधि के उल्लंघन में ठेकेदार से आवेदन की प्राप्ति से 14 माह की समाप्ति के बाद आवेदन जल संसाधन विभाग (डब्ल्यूआरडी) को भेजा गया था (नवम्बर 2013)। गंगा पम्प नहर डिवीजन, साहेबगंज ने 21 दिनों की निर्धारित अवधि के उल्लंघन में 38 दिन बीत जाने के बाद अन्ततः समय वृद्धि अनुमत की (दिसम्बर 2013)। कार्य मार्च 2016 तक अपूर्ण रहा।

मणिपुरः परियोजना (एमएएन-7) के अन्तर्गत निष्पादित तीन कार्य ₹ 2.54 करोड़ का व्यय करने के बाद अप्रैल 2013 से परित्यक्त रहा।

सिक्किमः 2007-12 के दौरान संस्वीकृत 28 परियोजनाओं में से चार परियोजनाएं (14 प्रतिशत) मार्च 2016 तक अपूर्ण थे। 2012-16 के दौरान 17 परियोजनाएं संस्वीकृत की गई परन्तु जीओआई ने मार्च 2016 तक कोई निधि जारी नहीं की थी। जल संसाधन तथा नदी विकास विभाग (डब्ल्यूआरआरडीडी) ने बताया (नवम्बर 2016) कि ये 17 परियोजनाएं लागत भागीदारी औसत 90:10 से 70:30 संशोधित होने के कारण राज्य शेयर के अभाव में निष्पादित नहीं की जा सकीं।

परियोजना (एसआईके-16) अप्रैल 2010 तक समापन तारीख से ₹ 5.31 करोड़ से ठेकेदार को सौंपा गया (सितम्बर 2008)। ठेकेदार को ₹ 2.60 करोड़ का भुगतान किया गया था (सितम्बर 2009 से मार्च 2016)। कार्य के समापन की निर्धारित तारीख बाद में ठेकेदार द्वारा किए गए अनुरोध के अनुसार फरवरी 2011 तक बढ़ाई गई थी। तथापि अगस्त 2013 तक ठेकेदार ने कार्य के ठेका मूल्य का केवल आधा निष्पादित किया था। विभाग ने आखिरकार सितम्बर 2014 में कार्य रद्द कर दिया और ₹ 2.70 करोड़ मूल्य का शेष कार्य विभागीय रूप से करने का निर्णय लिया (नवम्बर 2014)। इसके अलावा साइट इंजीनियर तथा क्षेत्र की जनता द्वारा कार्य स्थल की स्पाट निरीक्षण रिपोर्ट के अनुसार कार्य की गुणवत्ता में सन्तोषजनक नहीं पाई गई थी जिसके कारण गाइड वाल तथा ड्राप वाल गत चार मानसून की वर्षा में बह गई थीं और पूरा पुनर्निर्माण अपेक्षित था। कार्य नवम्बर 2016 तक अपूर्ण रहा और ₹ 2.60 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया। हमने देखा कि विभाग ने सरकार को हुई हानि के लिए ठेकेदार पर कोई कार्रवाई नहीं की थी। डब्ल्यूआरआरडीडी ने बताया (नवम्बर 2016) कि ठेकेदार द्वारा कार्य के अधित्याग के कारण अभिनिश्चित नहीं किए जा सके।

उत्तर प्रदेशः जीओआई ने 2003-04 की अनुसूचित दरों (एसओआर) के आधार पर उत्तर प्रदेश परियोजनाओं यूपी-1 से यूपी-4 के लिए ₹ 48.85 करोड़ संस्वीकृत किए। (2007-08) पुरानी दरों पर परियोजनाओं के निरुपण के कारण ₹ 41.95 करोड़ का व्यय करने के बाद 127 किमी तटबन्ध की अपेक्षित लम्बाई के प्रति केवल 53.62 किमी का निर्माण किया गया

था। परिणामतः सामग्री तथा मजदूरी की लागत में वृद्धि के कारण यूपी-01, यूपी-02, तथा यूपी-03 क्रमश: ₹ 30.12 करोड़, ₹ 39.82 करोड़ और ₹ 25.61 करोड़ 2009-10 तथा यूपी-04 ₹ 42.12 करोड़ (2010-11) तक संशोधित की गई थी। सभी चार संशोधित परियोजनाएं टीएसी तथा राज्य बाढ़ नियंत्रण बोर्ड (एसएफसीबी) की संचालन समिति द्वारा अनुमोदित की गई थी तथापि जीएफसीसी/एमओडब्ल्यूआर, आरडी तथा जीआर का अनुमोदन केवल यूपी-03 तथा यूपी-04 (मार्च 2012) के लिए क्रमशः ₹ 25.61 करोड़ तथा ₹ 27.76 करोड़ के लिए दिया गया था जबकि यूपी-01 तथा यूपी-02 का अनुमोदन मार्च 2016 तक लम्बित था। सभी चार परियोजनाओं के कार्य की प्रगति 30 से 54 प्रतिशत के बीच भौतिक प्रगति के साथ निधियों के अभाव में बन्द कर दी गई थी (मार्च 2011)। इस प्रकार ₹ 41.95 करोड़ का व्यय करने के बाद निर्मित कार्य बन्द था और पूर्ण किए जाने को शेष था।

इसके अलावा यूपी-04 परियोजना में 1696 हैक्टेयर भूमि की सुरक्षा के उद्देश्य से सिद्धार्थ नगर, उत्तर प्रदेश में कुनरा नदी के दांए किनारे पर 15 किमी लम्बे मिट्टी के तटबन्ध के निर्माण की परियोजना (यूपी-4) ₹ 7.75 करोड़ की केन्द्रीय सहायता सहित ₹ 10.33 करोड़ की संस्वीकृत लागत से 2006-07 में जीएफसीसी द्वारा अनुमोदित की गई थी। निर्माण कार्य में मिट्टी का तटबन्ध तथा 10 रेगूलेटर शामिल किए गए। अभिलेखों की समीक्षा और संयुक्त भौतिक सत्यापन (मई 2016) के दौरान यह पाया गया था कि केवल 8.119 किमी मिट्टी के तटबन्ध का निर्माण किया गया था। इसके अतिरिक्त रेगूलेटरों का निर्माण नहीं किया गया था। इसके बजाय इन रेगूलेटरों के लिए मिट्टी के तटबन्धो के बीच 50-60 मी की जगह छोड़ी गई थी। तटबन्ध पर रोपण कार्य नहीं किया गया था यद्पि अनुमोदित अनुमानों में प्रावधान किया गया था। मिट्टी के तटबन्ध के अपूर्ण निर्माण और रेगूलटरों का निर्माण न करने के कारण बाढ़ से 1696 हैक्टेयर भूमि को बचाने का उद्धेश्य प्राप्त नहीं हुआ था जिसके परियोजना पर किया गया ₹ 10.33 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया।

3.4 ठेका प्रबन्धन में कमियां

परियोजना कार्यान्वयक प्राधिकरणों को संस्वीकृत परियोजनाओं के अन्तर्गत कार्यों के निष्पादन के लिए ठेकों को सौपने तथा प्रबन्धन में सामान्य वित्तीय नियमों, लागू राज्य वित्तीय नियमों और सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तक आदि के प्रावधानों का पालन करना अपेक्षित था। ठेका प्रबन्धन तथा कार्य सौपनें में पारदर्शिता का पालन करने और मितव्यायिता बनाए रखने के लिए केन्द्रीय सतर्कता आयोग ने भी राज्यों को विभिन्न परिपत्र और मार्ग निर्देश जारी किए। तथापि एफएमपी परियोजनाओं के अभिलेखों की नमूना जांच में ठेका प्रबन्धन में विभिन्न अनियमित्ताओं का पता चला जैसी अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

3.4.1 निविदा आमंत्रण बिना कार्य निष्पादन

चार राज्यों में 18 परियोजनाओं से संबन्धित अभिलेखों की नमूना जांच में पता चला कि ₹ 109.01 करोड़ के कार्य निविदा आमंत्रण बिना सौंपे गए थे। निविदा आमंत्रण बिना कार्य निष्पादन के ब्यौरे तालिका 3.5 में दिए गए हैं।

तालिका 3.5 निविदा आमंत्रण बिना कार्यों के ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

	राज्य	नमूना जांचित परियोजनाएं	अनुमानित लागत	टिप्पणियां
1.	**अरुणाचल प्रदेश**	6 (एआरपी-2, एआरपी4, एआरपी-5, एआरपी-6, एआरपी-10 तथा एआरपी-14)	58.49	परियोजनाएं निविदा आमंत्रण बिना कार्य आदेशों के माध्यम से कार्यान्वयक एजेंसियों द्वारा निष्पादित की गई थी।
2.	**हरियाणा**	1 (एचएआर-1 (सात कार्य))	15.97	तीन मण्डलों में पुनः निविदा आमंत्रित किए बिना प्राप्त एकल निविदा के आधार पर कार्य आबंटित किए गए।
3.	**जम्मू एवं कश्मीर**	8 (जेके-2, जेके-6, जेके-7, जेके-9, जेके-13, जेके-14, जेके-17 व जेके-36)	9.45	निविदा आमंत्रित किए बिना कार्य निष्पादित किए गए।

4. उत्तर प्रदेश	2 (यूपी-12 तथा यूपी-15) 53 अनुबन्ध	10.99	शीघ्रता बताकर प्रतियोगी बोली बिना नामाकंन आधार पर निजी ठेकेदारों के साथ अनुबन्ध किए गए थे। तथापि 50 कार्यों में से 19 सात से आठ माह के विलम्ब से पूरे हुए थे। सिचांई तथा जल संसाधन विभाग ने बताया कि अनुबन्ध संस्वीकृति की प्रत्याशा में किये गए थे क्योंकि कार्य अत्यावश्यक था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि शिलाखण्डों को डालने और स्थिर करने का कार्य काफी देरी से अर्थात मानसून काल के बाद मार्च में आरम्भ किया गया था।
	यूपी-16	14.11	12,65,500 जिओ बैग[27], निविदा आमंत्रण द्वारा प्रतियोगी बोली के माध्यम के बजाय कोटेशन आधार पर छः फर्मों से 14 आपूर्ति आदेशों (₹ 40 लाख से लेकर ₹ 2.23 करोड़ की लागत के बीच के माध्यम से ₹ 14.11 करोड़ की लागत पर खरीदे गए थे।

इस प्रकार निविदा आमंत्रण प्रक्रिया से प्रत्याशित प्रतियोगी मूल्य के लाभ का अभाव था। इसके अलावा निविदा आमंत्रण बिना कार्य का सौंपना भी सामान्य वित्तीय नियमों का उल्लंघन था।

3.4.2 कोडल प्रावधानों/निर्देशों के उल्लंघन में ठेका सौंपना

सामान्य वित्तीय नियमों के नियम 129 (1) (vi) के अनुसार जब तक निविदाएं आमंत्रित और नियमों के अनुसार संसाधित नहीं की जाती है। कोई कार्य आरम्भ नहीं किया जाएगा अथवा इसके संबंध में कोई देयता नहीं ली जाएगी असम वित्तीय नियमों के नियम 252 तथा 253 ठेका कार्य के आबंटन हेतु निम्न प्रक्रिया अपनाना निर्धारित करते हैं (1) एनआईटी का प्रकाशन, (2) इच्छुक ठेकेदार (रों) से सील बन्द बोली दस्तावेजों की प्राप्ति,

[27] जिओ-बैग अथवा नानवोवन जिओटेक्सटाइल बैग एक ऐसा उत्पाद है जो पोलिएस्टर, पालीप्रापीलीन अथवा पोलीथिलीन से बनाया जाता है और भारी क्षरण से जलीय संरचनाओं तथा नदी किनारों की सुरक्षा के लिए उपयोग किया जाता है।

(3) बोली दस्तावजों का खोला जाना, (4) बोलीदाताओं के प्रतियोगी विवरण के माध्यम से ठेकेदारों का चयन, (5) निविदा अनुबन्ध हस्ताक्षर करना और (6) कार्य आदेश जारी करना।

इसके अलावा एमओडब्ल्यूआर, आरडीएण्डजीआर ने असम सरकार को सुझाव दिया (अगस्त 2010) कि अनेक ठेकेदारों लगाने के लिए कार्यों का अनावश्यक विभाजन नहीं किया जाना चाहिए। केवल विश्वसनीय ठेकेदार लगाए जाने चाहिए ताकि ठेकेदारों के बीच गुणवत्ता तथा समन्वय प्राप्त किया जा सके। यह भी सुझाव दिया गया था कि छोटी निविदाओं के माध्यम से अनेक ठेकेदारों को लगाने की प्रथा शीघ्र समाप्त की जानी चाहिए।

हमने असम में ठेके सौपनें में कोडल प्रावधानों तथा मंत्रालय के निर्देशों के उल्लंघन के मामले देखे जिन पर नीचे दिए पैराग्राफ में चर्चा की गई है।

(i) परियोजना एएस-102 के अन्तगर्त चिरांग डब्ल्यूआर डिविजन ने उनके साथ निविदा अनुबन्द करने के पूर्व 86 ठेकेदारों को 151 कार्य आदेश जारी किए। डिविजन ने तथ्य स्वीकार किया (जुलाई 2016) और आश्वसन दिया कि भविष्य में कोडल प्रावधानों का पालन किया जाएगा।

(ii) इसीप्रकार एएस-39 के अन्तगर्त गोलपाराडब्ल्यूआर डिविजन ने चयन प्रक्रियाएं अपनाएं बिना 219 ठेकेदारों को कार्य आदेश जारी किए (फरवरी-दिसम्बर 2009)। कार्य आदेशों में तीन से 15 दिनों के अन्दर निविदा अनुबन्ध हस्ताक्षर करने के निर्देश शामिल थे जो असम वित्तिय नियमों का उल्लघंन था। इसके अलावा कार्य के आबंटन के बाद भी 67 मामलों में अनुबन्ध नहीं किए गए थे। डिविजन ने बताया कि विगत में अपनाई गई उपर्युक्त प्रणाली विभाग में ई-टेण्डिंरग के आरम्भ (दिसम्बर 2015) के बाद बन्द कर दी गई थी।

(iii) एक अकेले एफएमपी कार्य में 27 (एएस-77), 188 (एएस-40) से 517 (एएस-104) के बीच परियोजनाओं में अनेक ठेकेदार शामिल थे। एक अकेली परियोजना के निष्पादन में ऐसे अधिसंख्य ठेकेदारों की संलग्नता ने लेखों के अनुरक्षण तथा निष्पादन की निगरानी में रूकावटें पैदा कीं।

(iv) शिवसागर डब्ल्यूआर डिविजन कार्यो का रजिस्टर, ठेकेदारों का लेजर आदि जैसे मूल दस्तावेज बनाने में विफल हुआ। डिविजन ने बताया कि पंजीकृत ठेकेदारों को रोजगार प्रदान करने के उद्देश्य से ठेकेदारों की ऐसी बड़ी संख्या शामिल की गई थी। उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि एफएमपी का उद्देश्य प्रभावी बाढ़ नियंत्रण उपाय प्रदान करना था न कि पंजीकृत ठेकेदारों के रोजगार की गारंटी देना।

3.4.3 कार्यों का विभाजन

जीएफआर का नियम 130 प्रावधान करता है कि अनुमोदन तथा संस्वीकृति हेतु कार्यों का समूह जो एक परियोजना बनाता है, एक कार्य माना जाएगा। परियोजना जो कार्यों के ऐसे

समूह से बनी है, ने उच्च अधिकारियों के अनुमोदन अथवा संस्वीकृति प्राप्त करने की आवश्यकता का इस तथ्य के कारण परिहार नहीं किया जाना चाहिए कि परियोजना में प्रत्येक विशेष कार्य की लागत निचले अधिकारी के अनुमोदन की शक्तियों के अन्दर थी। तथापि यह प्रावधान समान स्वरूप के कार्यों, जो एक दूसरे से स्वतन्त्र हैं, के मामले में लागू नहीं होगा।

हमनें तीन राज्यों में पांच परियोजनाओं से सम्बन्धित अभिलेखों से देखा कि ₹ 27.81 करोड़ के कार्य ठेकेदारों की बोली क्षमता को पूरी करने के लिए कार्य का विभाजन करने के बाद सौंपे गए थे जो जीएफआर का उल्लंघन था। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को अनुचित पक्षपात हुआ और ठेकेदारों को ₹1.71 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

(क) **बिहारः** बिहार में परियोजना बीआर-51 में एनआईटी ₹7.32 करोड़ के कार्य के लिए आंमत्रित की गई थी, तथापि एक बोलीदाता की क्षमता की सहायता करने के लिए कार्य विभाजित किया गया था और ₹3.21 करोड़ की राशि का भाग पुनर्निविदा आमंत्रण बिना सौंपा गया था। इस परियोजना के अन्तगर्त शेष कार्य के लिए एक अन्य एनआईटी आंमत्रित की गई थी। इस प्रकार एक अयोग्य बोलीदाता को कार्य सौंपने के परिणामस्वरूप ठेकेदार को अनुचित लाभ दिया गया।

(ख) **हिमाचल प्रदेशः** ₹14.37 करोड़ की अनुमोदित लागत वाला पोंटा साहिब डिवीजन द्वारा कायार्विन्त एफएमपी एचपी-7 का कार्य तेजी से कार्य करने, लक्ष्य प्राप्त करने और निधियों का उपयोग करने के आधार पर पांच भागों में विभाजित किया गया था। डिविजन ने बताया (जुलाई 2016) कि कार्य के तेजी से निष्पादन हेतु कार्य विभाजित किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्रवाई जीएफआर का उल्लंघन था। इसके अलावा लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि परियोजना का समापन 13 महीनों तक विलम्बित था और परियोजना जून 2016 तक अपूर्ण रही।

पांच भागों के भिन्न ठेकेदारों को दी गई मद दरों की तुलना से अन्तरों का पता चला जिसके परिणामस्वरूप उनके सम्बन्धित करारों के अन्तगर्त उच्च मद दरों के कारण ठेकेदारों को ₹ 1.71 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

(ग) **जम्मू एवं कश्मीरः** जम्मू एवं कश्मीर के वित्तिय नियमों के अनुसार मुख्य अभियन्ता, अधिक्षक अभियन्ता तथा कार्यकारी अभियन्ता (ईई) को क्रमशः[28] ₹ 50 लाख, ₹ 20 लाख तक और ₹ 10 लाख तक के कार्य आवंटित करने की शक्तियां दी गई हैं। हमने देखा कि₹6.12 करोड़ (विज्ञापित लागत) के ईई के श्रम कार्य तीन परियोजनाओं (जेके-2, जेके-32 तथा जेके-33) में विभाजित किए गए थे और कार्य ₹ 1.50 लाख से ₹ 10 लाख तक के मूल्य पर 96 ठेकेदारों को सौंपा गया था।

[28] ₹ 4 करोड़, ₹ 2 करोड़ तक तथा ₹ 40 लाख तक क्रमशः (जनवरी 2013 से)

3.4.4 एल-2 को कार्य सौंपने के कारण अधिक व्यय

हरियाणा पीडब्ल्यूडी कोड के पैरा 13.18.1(एफ) के अनुसार यदि निम्नवत एजेंसी (एल-1) पीछे हट जाती है तो उसकी जमानती राशि जब्त की जाएगी और श्रेणी के क्रम में दूसरी निम्नवत एजेंसी (एल-2), तीसरी निम्नवत एजेंसी (एल-3) को आरम्भ की पहली निम्नवत एजेंसी के स्तर तक अपने प्रस्ताव लाने के लिए बुलाया जाए। ऐसा करने से उनके इनकार की दशा में निविदाएं पुनः आमंत्रित की जाएगी।

हरियाणा में एचएआर-1 परियोजना में ₹ 6.40 करोड़ की राशि से यमुना नदी के नदी तटबन्ध के सुद्दीकरण कार्य के लिए निविदाएं आमंत्रित की गई थीं। तुलनात्मक विवरण के अनुसार एल-1 दर मिट्टी कार्य के लिए ₹ 75.51 प्रति क्यू मी थी। तदनुसार कार्य ₹ 5.11 करोड़ से मार्च 2012 में फर्म को आवंटित किया गया था। तथापि फर्म पीछे हट गई और कार्य आरम्भ नहीं किया। बाद में कार्य एल-2 को सौंपा गया था। हमने देखा कि एल-1 द्वारा उद्धरित दर के बजाय उनके उद्धरित दर ₹ 84 प्रति क्यू मी पर एल-2 को आबंटित किया गया था जो नियमों का उल्लंघन था। कार्य ₹ 4.89 करोड़ से पूरा किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 49 लाख का अधिक व्यय हुआ।

3.4.5 निष्पादन गारंटी बाण्ड संग्रहीत किए बिना कार्यो का सौंपा जाना

सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तक के अनुसार सफल निविदादाता निष्पादन गारंटी बाण्ड (पीजीवी) के रूप में निविदागत राशि का पांच प्रतिशत जमा करेगा और कार्य आरम्भ करने के लिए पत्र केवल उसके पीजीवी प्रस्तुत करने के बाद ठेकेदार को जारी किया जाएगा।

तीन राज्यों में 15 परियोजनाओं से संबंधित अभिलेखों से हमने देखा कि पीजीवी या तो प्राप्त नहीं की गई थी अथवा नवीकरण नहीं किया गया था जिसके व्यौरे तालिका 3.6 में दिए गए हैं।

तालिका 3.6 निष्पादन गारंटी बाण्ड के बिना ठेकों के व्यौरे

राज्य	परियोजना कोड/कार्यो की संख्या	निष्पादन गारंटी की राशि	टिप्पणियाँ
1. **मणिपुर**	11 क्षरण रोधी बाढ़ नियंत्रण नमूना परियोजनाओं से संबंधित 334 कार्य	₹ 2.83 करोड़	पीजीवी प्राप्त नहीं की गई थी

2. **झारखण्ड**	जेएचके-1	₹ 38 लाख ₹ 66 लाख	पीजीवी का क्रमशः जुलाई 2012 तथा अगस्त 2013 के बाद नवीकरण नहीं किया गया था।
3. **तमिलनाडु**	तीन परियोजनाएं		मार्च 2012 में पूर्ण एक परियोजना के संबंध में ठेकेदार से पीजीवी प्राप्त नहीं किया गया था। दो परियोजनाओं में पीजीवी की वैधता अवधि मार्च 2013 से आगे बढ़ाई नहीं गई थी

पीजीबी का संग्रहण/नवीकरण न करना सीपीडव्ल्यूडी नियम पुस्तक के प्रावधान का उल्लंघन था।

3.5 ठेकों का निष्पादन

जीएफआर के नियम 132 के अनुसार कार्यों के निष्पादन की व्यापक प्रक्रिया विस्तृत डिजाइन और अनुमान तैयार करने को शामिल करना, प्रशासनिक अनुमोदन तथा व्यय संस्वीकृत जारी करना, प्रशासनिक अनुमोदन और व्यय संस्वीकृत जारी करने से पूर्व कोई कार्य निष्पादित नहीं किया जाना, नियमों के अनुसार निविदांए जारी करना, ठेका अनुबन्ध का निष्पादन, अथवा कार्य के आरम्भ से पूर्व कार्य का सौंपा जाने और अन्तिम भुगतान केवल कार्य के सन्तोषजनक समापन को शामिल करती है।

3.5.1 कार्य के अनुमोदित क्षेत्र से विचलन

अरुणाचल प्रदेश द्वारा कार्यान्वित दो परियोजनाओं और उत्तरप्रदेश में कार्यान्वित एक परियोजना में हमने देखा कि वास्तव में निष्पादित कार्य के अनुमोदित क्षेत्र से कम था जैसी नीचे चर्चा की गई है।

अरुणाचल प्रदेशः 2053.00 मी के लिए ₹ 6.03 करोड़ के कुल प्रावधान के तहत नरहलागुन से निरजुली तक पचिन नदी पर परियोजना एआरपी-4-बाढ़ सुरक्षा कार्य का निष्पादन करते समय ₹ 1.64 करोड़ की लागत पर केवल 1531.33 मी संरचना का निर्माण किया गया था। 16,424 क्यू मी के क्रेटेड बोल्डर की अपेक्षित मात्रा के प्रति केवल 4,975.91 क्यू मी का निर्माण किया गया था जो कार्य के अनुमोदित क्षेत्र का केवल 30.30 प्रतिशत था। इसी प्रकार परियोजना एआरपी-5 बार्डर रोड़ टास्क फोर्स (बीआरटीएफ) पुल के अनुप्रवाह में नदी के दोनों किनारे बचाने के लिए नोआदिहांग नदी का क्षरण रोधी कार्टा के अन्तर्गत ₹ 3.63 करोड़ की लागत पर 10,136.9 क्यू मी वायर नेटेड बाल्डर क्रेट और 3732.45 क्यू मी बाल्डर पिचिंग की आवश्यकता के प्रति ₹ 16 लाख की लागत पर क्रमशः केवल 4332.10 क्यू मी और

1598.91 क्यू मी किया गया था। इसका अलावा रिवेटमेंट का निर्माण केवल स्तर में और उसके चारों ओर किया गया था यद्पि मूल प्रावधान लम्बाई में 835 मी के लिए था। इस प्रकार 58 प्रतिशत तक कार्य की कटौती हुई थी और ₹ 3.47 करोड़ कार्य के अन्य संघटकों को विपथित किया गया था।

उत्तर प्रदेशः परियोजना यूपी-27 बाराबंकी जिले में घाघरा नदी के दांए किनारे की ओर एल्गिन पुल के धारा विपरीत सीमान्त तटबन्ध का निर्माण ₹170.08 करोड़ के लिए जीओआई द्वारा संस्वीकृत किया गया था (दिसम्बर 2013)। 62,67,380 क्यू मी के मिट्टी कार्य (₹ 89.39 करोड़) का डीपीआर मेंप्रावधान था परन्तु अनुमान में उसे किसी औचित्य बिना 38,48,939 क्यू मी (₹ 77.64 करोड़) तक कम किया गया था। चूंकि तटबन्ध की तदनुरुपी लम्बाई कम नहीं की गई थी इसलिए यह तटबन्ध के सुरक्षा स्तर पर प्रभाव डाल सकता है।

(ii) अरुणाचल प्रदेश में एक परियोजना एआरपी-6 लोहित नदी में दियून सर्कील की सुरक्षा करने के लिए नोवा देहिंग नदी का क्षरण रोधी कार्य में हमने देखा कि ₹ 1.06 करोड़ लागत के अतिरिक्त लिफ्ट के लिए अतिरिक्त प्रभार से कुल 95,954.58 क्यू मी मिट्टी कार्य निष्पादित किया गया यद्पि उसका डीपीआर में प्रावधान नहीं था। चूंकि उपर्युक्त कार्य क्षरण रोधी कार्यों से प्रत्यक्ष रूप में संबंधित नहीं था इसलिए रिवेटमेंट, तटबन्ध तथा बोल्डर क्रेट के निर्माण का समझौता किया गया था। कार्य करने का तर्कसंगत कारण लिखित में नहीं था।

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2016) कि सीडब्ल्यूसी/जीएफसीसी/बीबी के निगरानी दल क्षेत्र दौरों के दौरान सामान्यता जांच करते हैं और इन मामलों पर परियोजना अधिकारियों को सलाह देते हैं। मंत्रालय को इन एजेंसियों द्वारा निगरानी को मजबूत करने और योजना मार्गनिर्देशों के अनुसार परियोजना आरम्भ करने के लिए राज्य सरकारो पर दबाब बनाने की आवश्यकता है।

3.5.2 सक्षम अधिकारी के अनुमोदन बिना किया गया व्यय

असम, हिमाचल प्रदेश, तथा तमिलनाडु में कार्यन्वित चार परियोजनाओं में हमने देखा कि सक्षम अधिकारी के अनुमोदन बिना परियोजना पर खर्च किया गया था। व्यौरों पर नीचे चर्चा की गई है।

(i) असमः परियोजना एएस-85 डिब्रूगढ़ जिले में रोहमोरिया क्षेत्र की सुरक्षा के लिए आकस्मिक उपाय के अन्तर्गत तत्कालीन योजना आयोग ने ₹ 59.91 करोड़ पर कार्य का निवेश निर्बाधन किया (फरवरी 2010)। राज्य वित्त विभाग ने अनुमान की मदों की दरों को सीमित कर दिया और ₹ 52.35 करोड़पर सहमति प्रदान दी (दिसम्बर 2010) जिसके आधार पर जल संसाधन विभाग (डब्ल्यूआरडी) ने प्रशासन अनुमोदन (एए) (दिसम्बर 2010) तथा तकनीकी संस्वीकृत (टीएस) (फरवरी 2011) प्रदान की। तथापि संस्वीकृतके प्रति ₹ 59.82

करोड़ का वास्तविक व्यय किया गया था परिणामस्वरूप ₹ 7.46 करोड़ का अप्राधिकृत व्यय हुआ।

(ii) हिमाचल प्रदेशः दो परियोजनाओं (एचपी-1 तथा एचपी-7) में ठेकेदार ने 2011-16 के दौरान ₹ 3.57 करोड़ की ठेकागत राशि के प्रति ₹ 3.86 करोड़ की लागत पर तटबन्ध के चार कार्य निष्पादित किए। सक्षम अधिकारी के अनुमोदन बिना ठेका के मूल्य के अतिरिक्त ठेकेदारों को ₹ 29 लाख का भुगतान किया गया था।

(iii) तमिलनाडुः परियोजना टीएन-4 के अन्तर्गत एफएमपी के अधीन बालू झुण्ड हटाने के लिए ₹ 2.03 करोड़ का व्यय किया गया था जो सही नहीं था क्योंकि कार्य के क्षेत्र में उसे शामिल नहीं किया गया था। विभाग ने बताया (नवम्बर 2016) कि गाद निकालने का कार्य एक मुश्त प्रावधान में बचतों से किया गया था। तथापि उच्च अधिकारी का अनुमोदन लेखापरीक्षा को नहीं दिया गया।

3.5.3 कार्य में लागत वृध्दि

परियोजना बीआर-32 जिला मधुवनी, बिहार में भूतही बालान नदी के समानान्तर वर्तमान तटबन्ध को ऊपर उठाने, मजबूत करने और विस्तार-वर्तमान तटबन्ध पर 53.08 किमी पर बिर्क सोलिन से तटबन्ध के 53.08 किमी को ऊपर उठाने, मजबूत करने और 1.72 किमी के विस्तार कर कार्य ₹ 37.14 करोड़ की अनुमानित लागत से एमओडब्ल्यूआर, आरडी तथा जीआर द्वारा अनुमोदित किया गया था। कार्य ₹ 32.02 करोड़ की अनुबन्ध लागत और मई 2010 तक समापन की निर्धारित तारीख से दो अनुबन्धों के अन्तर्गत एक मात्र ठेकेदार को सौंपा गया था (जनवरी 2010)। बिक्र सोलिंग का कार्य अनुबन्धों के कार्य क्षेत्र में शामिल नहीं किया गया था। अनुबन्ध के क्षेत्र को पूरा किए बिना कार्य बन्द कर दिया गया (मार्च 2012)। के बाद में शेष कार्य और ₹ 9.47 करोड़ के अनुबन्ध मूल्य से वर्तमान तटबन्ध पर 53.08 किमी पर बिक्र सोलिंग के लिए चार अनुबन्ध निष्पादित किए गए थे (मार्च 2012)। परियोजना पर कुल व्यय ₹ 35.86 करोड़ था। इस प्रकार मूल्य वृद्धि तथा मूल अनुबन्ध में बिक्र सोलिंग कार्य शामिल न करने के कारण ₹ 1.82 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

3.5.4 निष्क्रिय सामान सूची

हिमाचल प्रदेश में एक परियोजना (एचपी-4) के अन्तर्गत, सिंचाई तथा लोक स्वास्थ्य विभाग (आईपीएच) ने वास्तविक आवश्यकता निर्धारित किए बिना और ठेकेदारों द्वारा उपयोग करने के लिए जीआई वायरों को जारी करने हेतु खरीद की। इसके परिणामस्वरूप ₹ 25.40 करोड़ मूल्य के तारों की निष्क्रिय हुई जो अप्रयुक्त रही।

3.5.5 अनभिज्ञात क्षेत्रों पर कार्यों का निष्पादन

सिंचाई तथा बाढ़ नियंत्रण विभाग, मणिपुर ने जीटी घाट, कुचोईथुप तथा नोंगब्रांग नामक विभिन्न स्थानों पर ₹ 2.90 करोड़ के व्यय से परियोजनाओं एमएएन-10 तथा एमएएन-13

(दिसम्बर 2008- मार्च 2010) के अन्तर्गत बाढ़ सुरक्षा कार्य निष्पादित किए। तथापि हमने देखा कि ये स्थान विभाग द्वारा बाढ़ सम्भावित क्षेत्र के रूप में पहचाने नहीं गए थे। अनभिज्ञात स्थानो पर बाढ़ सुरक्षा कार्यों का निष्पादन का परिणाम संसाधनों की बरबादी हुई।

3.5.6 अनियमित व्यय

हमने नीचे दर्शाई परियोजनाओं में अनियमित व्यय के मामले देखेः

(i) सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तक के अनुसार परियोजना की अनुमानित लागत से आकस्मिक व्यय का प्रावधान रखा जाएगा। कार्यकलापों जैसे वाच एण्ड वार्ड स्टाफ लगाने और जाब कार्यों जैसे सर्वेक्षण करना, सामग्री जाँच, अनुमान करना, संरचनात्मक डिजाइन, ड्रांइग, मॉडल तथा अन्य क्षेत्रीय आवश्यकताओं आदि पर परियोजना के निष्पादन के संबंध में आकस्मिक व्यय उपयोग किए जा सकते है।

जीओआई ने मणिपुर में 11 एफएमपी परियोजनाओं के लिए ₹ 11.78 करोड़ जारी किए (2008-09)। तथापि इसके प्रति आकस्मिक प्रभारों में (तीन प्रतिशत की दर पर) के रूप में ₹ 35 लाख सहित स्रोत पर ₹ 2.40 करोड़ की कटौती करने के बाद राज्य सरकार द्वारा केवल ₹ 9.38 करोड़ की राशि जारी की। चूंकि आकस्मिक प्रभार सम्बधित कार्य के निष्पादन के संबंध में कार्यान्वयक एजेंसी द्वारा उपयोग किए जाने हैं इसलिए राज्य के वित्त विभाग द्वारा आकस्मिक प्रभारों की स्रोत पर कटौती प्रतिमानों का उल्लघंन था।

(ii) सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तक 2007 प्रावधान करती है कि अग्रिम की पूर्ण राशि के लिए बैंक गांरटी के प्रति दो किश्तों से कम नहीं में 10 प्रतिशत प्रति वर्ष साधारण ब्याज की दर पर निविदागत राशि के 10 प्रतिशत तक सीमित जुटाव अग्रिम संस्वीकृत किया जा सकता है। हमने देखा कि संचलन अग्रिम सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तक के अनुसार संस्वीकृत नहीं किया गया था जैसी नीचे चर्चा की गई हैः

असमः परियोजना एएस-88 के अन्तर्गत ठेका मूल्य के 10 प्रतिशत की निर्धारित दर पर ₹ 2.19 करोड़ (10 प्रतिशत) के बजाय ठेका मूल्य के 30 प्रतिशत पर ₹ 6.55 करोड़ का ब्याज मुक्त संचलन अग्रिम दिया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 78 लाख के ब्याज की हानि हुई।

पश्चिम बंगालः सिंचाई तथा जलमार्ग विभाग ने "ऐला" परियोजना (डब्ल्यूबी-16) के निष्पादन में ₹ 76 करोड़ का व्याज मूक्त जुटाव अग्रिम अनुमत किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 15.06 करोड़ के व्याज की हानि हुई।

(iii) तमिलनाडु में निष्पादित परियोजना टीएन-3 के अन्तर्गत बाढ़ तटबन्ध के ऊपर बाउण्ड मैकाडम (डब्ल्यूबीएम/बिटूमिन (बीटी) सर्फेस से जीप ट्रैक/इन्सपेक्शन रोड़ के प्रावधान के प्रति ₹ 34.51 करोड़ का व्यय किया गया था जो एफएमपी के अन्तर्गत अयोग्य

था। एक्जिट कान्फ्रेंस (नवम्बर 2016) में विभाग ने स्पष्ट किया कि स्थान क्ले मिट्टी का था जिसे निरीक्षण तथा रखरखाव की आवश्यकता हुई। तथापि उसके लिए औपचारिक संस्वीकृति प्राप्त नहीं हुई थी।

3.5.7 कार्य का विस्तार परिणामस्वरूप मूल्य समायोजन

झारखण्ड में परियोजनाएं (जेएचके-2 तथा जेएचके-3) जून 2011 तक पूर्ण की जानी थी परन्तु जून 2011 से समापन की अवधि बढ़ा कर मार्च 2012 करने का संशोधन जारी किया गया (सितम्बर 2010)। तथापि मात्रा के बिल (बीओक्यू) में कार्य की मदों में कोई परिवर्तन/संशोधन उल्लिखित नहीं थे। परिणामस्वरूप ठेकेदार मानक बोली दस्तावेजों (एसबीडी) के अनुसार ₹ 2.23 करोड़ (जेएचके-2 के लिए ₹ 1.07 करोड़ तथा जेएचके-03 के लिए ₹ 1.16 करोड़) के मूल्य समायोजन का हकदार हो गया। इसके अतिरिक्त राज्य तत्कालीन योजना आयोग, जीओआई से समापन अनुसूची की वृद्धि के अनुमोदन के अभाव में ₹ 7.43 करोड़ की संस्वीकृति राशि से ₹ 2.81 करोड़ का केन्द्रीय शेयर प्राप्त नहीं कर सका।

3.5.8 कार्य के समापन में विलम्ब के कारण अतिरिक्त व्यय

उत्तर प्रदेश में निष्पादित किए जाने के लिए परियोजना यूपी-12, बाढ़ से 312.54 हैक्टेयर भूमि बचाने के लिए संस्वीकृति की गई थी जिसके अन्तर्गत जिला फैजाबादमें घाघरा नदी की दाईं ओर पर हरीश चन्द्र घाट से उदय घाट तक 2850 मी. लम्बे तटबन्ध का निर्माण राज्य बजट से ₹ 5.46 करोड़ की लागत पर संस्वीकृत किया गया था (2005-06), कार्य उत्तर प्रदेश परियोजना निगम लिमिटेड (यूपीपीसीएल) को सौंपा गया था और फरवरी 2007 में आरम्भ किया गया। मार्च 2008 तक यूपीपीसीएल को ₹ 1.76 करोड़ का भुगतान किया गया था। यूपीपीसीएल ने तटबन्ध के केवल मिट्टी के भाग को पूरा किया और तटबन्ध के संरेखण में परिवर्तन (0-2850 मीटर से 3900 मीटर) और सामग्री तथा श्रम की लागत में वृद्धि के कारण कार्य छोड़ दिया (मार्च 2008)। परिणामस्वरूप शेष कार्य सहित ₹ 9.42 करोड़ का संशोधित अनुमान तैयार किया गया जो यूपी-12 के अन्तर्गत ₹ 8.77 करोड़ की लागत पर अनुमोदित किया गया था (अक्तूबर 2009)।

इस बीच 460 मी. निर्मित मिट्टी का तटबन्ध 2008 के दौरान बाढ़ में बह गया। मिट्टी के तटबन्ध की सुरक्षा के उद्देश्य से ₹ 12.90 करोड़ की लागत पर निवृत तटबन्ध की नई योजना का प्रस्ताव किया गया था जिसे एफएमपी के अन्तर्गत शामिल करने के लिए दोबारा जीएफसीसी को भेजा गया था। (फरवरी 2009)। जीएफसीसी ने एफएमजी परियोजना यूपी-12 के अन्तर्गत ₹ 11.30 करोड़ (मार्च 2009) का अनुमोदन किया जिस पर ₹ 9.96 करोड़ खर्च किया गया था (मार्च 2016)।

इस प्रकार कार्य के समापन में विलम्ब के परिणामस्वरूप लागत वृद्धि हुई।

3.5.9 अवमानक कार्यों का निष्पादन

ताजेवाला काम्प्लेक्स के लिए ₹ 41.12 करोड़ की राशि के हरियाणा (एचएआर-1) में कार्यों के विभागीय निरिक्षण ने अवमानक कार्यों के लिए ₹ 17.03 करोड़ (अगस्त 2011) की हानि का उल्लेख किया। तीन सदस्यों की समिति ने उल्लेख किया कि ₹ 10.07 करोड़ ठेकेदार से वसूली योग्य थे। विभाग ने अपने 11 अधिकारियों/कर्मचारियों को दोषारोपित किया, नौ कार्यों के लिए पांच ठेकेदारों को काली सूची में डाला और जाली गांरटियों के लिए पुलिस के पास एफआईआर (मई 2012) पंजीकृत की। जून 2016 तक राशि वसूली नहीं की गई थी। एक्जिट कान्फेंस के दौरान राज्य सरकार ने सूचित किया कि जांच अधिकारी नियुक्त किया जा चुका था (मई 2015)।

3.5.10 रायल्टी वसूल न करना

उद्योग विभाग की आंवटित खदानों से एफएमपी कार्यों में प्रयुक्त खनिजों की रायल्टी उस मामले जहाँ ठेकेदारों द्वारा एम फार्म प्रस्तुत नहीं किए गए थे, में लागू दरों पर वसूल की जानी थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि चार एफएमपी में ₹ 5.43 करोड़[29] की रायल्टी ठेकेदारों से वसूल नहीं की गई थी जिन्होंने अपने बिलों के साथ एम फार्म प्रस्तुत नहीं किए थे।

संबंधित मण्डलों के ईई ने बताया (मई-जुलाई 2016) कि मेरिट आधार पर कार्रवाई की जाएगी और तदनुसार रायल्टी की वसूली की जाएगी। तथापि तथ्य यह शेष रहता है कि उद्योग विभाग के निर्देशों के बावजूद मण्डलों ने ठेकेदारों के बिलों से रायॅल्टी की वसूली नहीं की थी।

3.5.11 ठेकेदारों को अधिक भुगतान

केईएल-2 में निविदा/अनुबन्ध की शर्तों के अनुसार कयाल क्षेत्र, 4 पदाशेखरन्स में बाढ़ जल के विनियमन और केरल के कुट्टानाड क्षेत्र में ग्रुप 9,5 पदाशेखरन्स में बाढ़ों को कम करने में निविदा प्रीमियम[30] बाजार दर पर अनुमानित डाटा में अनुमत मदों की लागत पर अनुमत नहीं किया जाना था। उपर्युक्त परियोजना के अन्तर्गत सभी तीन कार्यों में अनुबन्ध अनुसूचियां निविदा प्रीमियम लागू करने से पूर्व बाजार दर मदों की लागत घटाने के बाद तैयार की गई थीं (जून 2010 से मार्च 2012)। परन्तु भुगतान करते समय (सितम्बर 2015) निविदा प्रीमियम बाजार दर मदों की लागत पर भी अनुमत किया गया था परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 24 लाख का अधिक भुगतान हुआ।

कुट्टानाड विकास मण्डल, मनकोम्बू ने आपत्ति स्वीकार कर ली और आश्वासन दिया कि ठेकेदारों से राशि वसूल की जायगी।

---

[29] एचसी-1 ₹ 1.64 करोड़, एचसी-2 ₹ 2.37 करोड़, एचसी-3 ₹ 0.22 करोड़, तथा एचसी-7 ₹ 1.20 करोड़

[30] बाजार दर मदों के अतिरिक्त अनुमानित लागत से अधिक (23.90 प्रतिशत) प्रमारित राशि

इसके अलावा तमिलनाडु में पीडब्ल्यूडी दरों की अनुसूची (एसओआर) के अनुसार रिक्तियों बिना 1 एम^3 का सैध्दन्तिक भार 1.59 एमटी है। तथापि पत्थरों की दर निकालते समय विभाग ने टीएन-2 तथा टीएन-3 परियोजनाओं में 2.65 एमटी प्रति एम^3 गलती से अपनाया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 2.38 करोड़ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ। विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्ति की पुष्टि की (नवम्बर 2016)।

3.5.12 ठेकेदार के दावों के निपटान में विलम्ब

परियोजना पुड-1 यनम पुडुचेरी में बाढ़ सुरक्षा कार्य के अन्तर्गत अनुबन्ध के अनुसार 39,614.40 वर्ग मी मिट्टी कार्य की मात्रा निष्पादित की जानी थी। मिट्टी कार्य के बाद वाटर बाडण्ड मैकाडम ग्रेड-I तथा ग्रेड-II तथा बिटूमिनस प्रदान किया जाना था। ठेकेदार ने ₹ 85 लाख मूल्य 28,181.67 वर्ग मी का मिट्टी कार्य (किनारा स्थिरीकरण) किया। तथापि उर्पयुक्त विस्तारों में सडक बनाने के लिए शेष कार्य ठेकेदार द्वारा पहले ही किए गए कार्य के लिए उसके द्वारा प्रस्तुत दावों का निपटान न होने के कारण किया नहीं गया था। इसी बीच उर्पयुक्त परियोजनाओं में किया गया मिट्टी कार्य बाद के वर्षों के दोरान भारी वर्षा और बाढ़ में बह गया। परिणामस्वरुप सड़क की मजबूती हेतु किया गया ₹ 85 लाख का व्यय निष्फल हो गया था।

3.6 परियोजना का अनुरक्षण तथा देखभाल

वर्तमान एफएमपी परियोजनाओं की देखभाल तथा अनुरक्षण के संबंध में परियोजना प्राधिकरण को परियोजना पर निवेश के प्रभावी उपयोग हेतु उनके समापन के बाद कार्यों के अनुरक्षण हेतु कार्यक्रम तैयार करने हैं। इस प्रयोजन हेतु अलग बजट का प्रावधान करना था। इसके अलावा बाढ़ प्रबन्धन के कार्य चालन ग्रुप के पैरा 7.12 और XII योजना (अक्टूबर 2011) जीओआई के क्षेत्र विशेष मामलों के अनुसार पहले ही पूर्ण कार्यों पर और उचित बाढ़ प्रबन्धन के लिए अपेक्षित और उपाय पर पूर्ण दृष्टिकोण रखने के लिए विभाग द्वारा माल सूची रजिस्टर बनाया जाना अपेक्षित हैं।

हमने मालसूची रजिस्टर तथा परियोजना के अनुरक्षण तथा देखभाल में कर्मियों के मामले देखें जैसा अनुवर्ती पैराग्राफों में वर्णन किया गया है।

क. असमः अलग बजट प्रावधान के साथ पूर्ण परियोजनाओं की देखभाल तथा अनुरक्षण का एफएमपी मार्गनिर्देशों में यथा परिकल्पित कार्यक्रम नहीं बनाया गया था।

विभाग के चार मण्डलों ने 2007-16 के दौरान निष्पादित 22 एफएमपी परियोजनाओं के लिए स्थापित परिसम्पत्तियों की निगरानी करने के लिए मूल अभिलेख नहीं बनाए थे। विभाग ने इन परियोजनाओं के कार्यान्वयन पर ₹ 221.40 करोड़ (मार्च 2016 तक) का व्यय लिया था। चूंकि परिसम्पत्तियों के अभिलेख बनाए नहीं गए थे इसलिए विभाग स्थापित

परिसम्पत्तियों की वर्तमान स्थिति की निगरानी नहीं कर सका और परिसम्पत्तियों जिनको अनुरक्षण अपेक्षित थे, के ब्यौरे अभिनिश्चित नहीं कर सका।

इसके अलावा 2007-08 से 2015-16 तक के वर्षों के लिए एफएमपी परियोजनाओं के अनुरक्षण के अनुरक्षण हेतु कोई बजट प्रावधान नहीं हुआ था और हमने देखा कि विभाग ने 22 एफएमपी परियोजनाओं के अन्तर्गत स्थापित किसी भी परिसम्पत्ति का अनुरक्षण कार्य नहीं किया गया था।

ख. जम्मू एवं कश्मीरः हमने देखा कि डाटा नमूना जांचित किसी भी मण्डल में परिसम्पत्तियों का अंकित मूल्य, समापन का वर्ष दर्शाने वाला कोई आंकड़ा विद्ध्यमान नहीं था। उनके समापन बाद परियोजनाओं में परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण का कोई प्रावधान नहीं हुआ था और राज्य सरकार द्वारा एफएमपी के अन्तर्गत 2013-14 से पूर्ण आठ परियोजनाओं के अनुरक्षण हेतु अलग निधियों का प्रावधान नहीं किया गया था।

ग. सिक्किमः विभाग द्वारा मालसूची रजिस्टर नहीं बनाया गया था।

घ. तमिलनाडुः तमिलनाडु सरकार ने ₹ 625.78 करोड़ की कुल लागत पर एफएमपी के अन्तर्गत स्थापित परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण हेतु बजट प्रस्तावों में विशेष निधि का प्रावधान नहीं किया गया था (मार्च 2012 में और उसके बाद परियोजनाओं के समापन से) परिणामस्वरूप ऐसी परिसम्पत्तियों का उचित अनुरक्षण लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

3.7 प्राकृतिक जल निकास प्रणालियों की पुनः स्थापना

राष्ट्रीय जल नीति 2012 के खण्ड 10.1 के अनुसार प्राकृतिक जल निकास प्रणालियों की पुनः स्थापना पर अत्यधिक जोर दिया जाना चाहिए। जल संसाधन की 21वीं संसदीय स्थायी समिति ने इसे दोहराया और सिफारिश की (फरवरी 2014) कि मंत्रालय/सीडब्ल्यूसी सभी घाटी राज्यों के परामर्श से उन जल निकास प्रणालियों, यथा नदियों/दरियांओं, नहरों आदि की पहचान करने के लिए समयबद्ध, कार्यान्वयनीय कार्रवाई के कार्यक्रम बनाए जिन्हे तत्काल पुनः स्थापना की आवश्यकता है और उनकी मरम्मत/पुनरुद्धार के लिए सम्बन्धित एजेंसियों/प्राधिकरणों द्वारा किये जाने वाले उपायों को अपनाएं।

हमने देखा कि सीडब्ल्यूसी ने घाटी राज्यों के परामर्श से जल निकास प्रणालियों की पहचान करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की थी। हमने यह भी देखा कि लेखापरीक्षा हेतु चयनित 17 राज्यों में तमिलनाडु तथा ओडीशा को छोड़कर प्राकृतिक जल निकास प्रणालियों की पुनः स्थापना के उपाय किसी भी राज्य ने तैयार नहीं किए।

सीडब्ल्यूसी ने बताया (अप्रैल 2016) कि जीओआई ने XI तथा XII एफवाईपी के दौरान एफएमपी अनुमोदित किए थे जिसके क्षेत्र में जल निकास विकास तथा जलमग्न क्षेत्र उपचार शामिल किया गया था और एफएमपी के अन्तर्गत योजना का प्रस्ताव करना राज्य सरकार

के ऊपर था। मंत्रालय ने आगे बताया (फरवरी 2017) कि जीएफसीसी ने सम्पूर्ण गंगा घाटी के लिए सड़क तथा रेल पुलों के अन्तर्गत विद्यमान जलमार्गों के निर्धारण हेतु अध्ययन भी किए हैं।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि मंत्रालय/सीडब्ल्यूसी को घाटी राज्यों के परामर्श से उन जल निकास प्रणालियों, जिन्हे शीघ्र पुनः स्थापना की आवश्यकता है, की पहचान करने के लिए समयबद्ध कार्यान्वयनीय कार्यक्रम बनाना था।

3.8 तकनीकी सलाहकार समिति बैठक आयोजन करने में कमी

तमिलनाडु में सीडब्ल्यूसी निर्देशों के आधार पर राज्य सरकार ने तकनीकी सलाहकार समिति (टीएसी) को पुनर्जीवित किया (जनवरी 1985) जिसके कार्यों में अन्य नातों के साथ बाढ़ सम्भावित क्षेत्रों की पहचान और राज्य में बाढ़ चेतावनी प्रणाली के लिए कार्य प्रणाली विकसित कर आप्लावन क्षेत्रों में अतिक्रमण खाली कराने और बहाव रास्तों तथा बाढ़ स्थानों की सुरक्षित रखवाली करने के उपायों की युक्ति निकालने के लिए सरकार को सिफारिश करने और बाढ़ रोकने की योजनाएं बनाना शामिल था। जब और जैसे आवश्यक हो समिति की बैठक की जानी थी परन्तु छः माह में एक बार से कम नहीं।

तथापि समिति की 2011-16 के दौरान केवल दो बैठकें[31] हुईं। XII योजना (2012-17) के अन्तर्गत ₹ 315 करोड़ की उपलब्धता के बावजूद समिति ने न तो बाढ़ सम्भावित क्षेत्रों की पहचान की और न ही बाढ़ रोकने के लिए कोई योजनाएं बनाईं। इसके अलावा टीएसी बाढ़ डूब क्षेत्रों से अतिक्रमण हटाने और बहाव रास्तों तथा बाढ़ स्थानों की सुरक्षित रखवाली करने और राज्य में बाढ़ चेतावनी प्रणाली के लिए उपाय की युक्ति निकालने में विफल हो गया।

3.9 उपसंहार

कुछ बाढ़ प्रबंधन कार्य सम्पूर्ण नदी/सहायक नदी अथवा नदियों/सहायक नदियों के प्रमुख खण्ड को शामिल कर समान्वित रीति में आरम्भ नहीं किए गए थे और प्राथमिक परियोजना रिपोर्ट/विस्तृत परियोजना रिपोर्ट योजना मार्गनिर्देशों के अनुसार तैयार नहीं की गई थीं। शक्ति सम्पन्न समिति/अन्तर मंत्रालयी समिति द्वारा डीपीआर के अनुमोदन में विलम्ब के कारण एफएमपी कार्यों के समापन में विशाल विलम्ब हुए थे जिसके कारण तकनीकी डिजाइनें वास्तविक वित्तपोषण के समय पर असंगत हो गई। लाभ लागत अनुपातों के गलत परिकलन के उदाहरण देखे गए थे। निधियां जारी न करने/समय पर जारी न करने (केन्द्रीय शेयर/राज्य शेयर) के कारण और आवश्यक भूमि का अधिग्रहण न करने के कारण एफएमपी परियोजनाओं के समापन में विलम्ब हुए थे। ठेका प्रबन्धन में कमियां यथा निविदा आमंत्रण बिना कार्य का निष्पादन, अनेक ठेकेदारों को ठेका दिया जाना, कार्यों का विभाजन आदि देखी गई थीं। जुटाव अग्रिम का अनियमित अनुदान, निष्पादन बाण्ड गारंटी के बिना कार्य सौपें

[31] 8 मई 2013 तथा 30 अक्तूबर 2015

जाने आदि के मामले भी देखे गए थे। कार्य के अनुमोदित क्षेत्र से विचलन, भौतिक मानदण्डों में कटौती, सक्षम अधिकारी के प्राधिकरण बिना कार्य का निष्पादन, अवमानक कार्य का निष्पादन, दावों का निपटान न करने के कारण विलम्ब के मामले हुए थे। केन्द्रीय जल आयोग ने किसी जल निकास प्रणाली की पहचान नहीं की थी, जिसे तत्काल पुनः स्थापित किया जाना हो और उसकी मरम्मत तथा पुनरुद्धार के उपाय नहीं अपनाये ।

3.10 सिफारिशें

हम सिफारिश करते हैं कि

(i) एमओडब्ल्यूआर, आरडीजीआर यह सुनिश्चित करने के बाद कि परियोजनाएं सम्पूर्ण नदी/सहायक नदी अथवा नदियों/सहायक नदियों के प्रमुख खण्ड को शामिल कर समान्वित रीति में तैयार की गई हैं, एफएमपी के अन्तर्गत परियोजनाएं अनुमोदित करें।

(ii) एमओडब्ल्यूआर, आरडीजीआर यह सुनिश्चित करने के बाद कि लाभ लागत अनुपात इस संबंध में मार्ग निर्देशों के अनुसार सही प्रकार परिकलित किया गया है, एफएमपी के अन्तर्गत परियोजनाएं अनुमोदित करें।

(iii) एमओडब्ल्यूआर, आरडीजीआर विलम्बित परियोजनाओं के शीघ्र समापन तथा निर्धारित समय में नई परियोजनाओं के समापन के लिए प्रभावशाली प्रयास करने के लिए राज्य सरकारों को सलाह दें।

(iv) एमओडब्ल्यूआर, आरडीजीआर अपेक्षित भूमि का अधिग्रहण सुनिश्चित करने के बाद निधियां जारी करने के लिए पर्याप्त कदम उठाएं।