



सत्यमेव जयते
महाराष्ट्र शासन

सिंचन विषयक
विशेष चौकशी समितीच्या अहवालाचा
संक्षिप्त परिचय

मार्च 2014

सिंचन विषयक
विशेष चौकशी समितीच्या अहवालाचा
संक्षिप्त परिचय

प्रास्ताविक

दिनांक 31 डिसेंबर 2012 च्या शासन निर्णयानुसार विविध पाटबंधारे विकास महामंडळांमधील सुधारित प्रशासकीय मान्यता प्रस्ताव, सिंचन क्षमता व सिंचित क्षेत्र यांची तपासणी करण्याकरिता, डॉ. माधवराव चितळे, जलतज्ञ, माजी सचिव, जलसंसाधन मंत्रालय, भारत सरकार, नवी दिल्ली यांच्या अध्यक्षतेखाली विशेष चौकशी समिती नियुक्त करण्यात आली. या समितीमध्ये अध्यक्षान्वयतिरिक्त तीन सदस्य खालील प्रमाणे नियुक्त केले होते.

- 1) श्री. अ.कु.दौ. जाधव, सेवानिवृत्त सचिव भारत सरकार तथा माजी अध्यक्ष, महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण.
- 2) डॉ. कृष्णा लव्हेकर, सेवानिवृत्त आयुक्त (कृषी) महाराष्ट्र राज्य.
- 3) श्री. वि. म. रानडे, सेवानिवृत्त सचिव (लाक्षेवि) जलसंपदा विभाग, महाराष्ट्र शासन.

अहवाल सादर करण्यासाठी समितीला 6 महिन्यांची मुदत दिली होती. ती नंतर वाढवून फेब्रुवारी 2014 अखेरपर्यंत 14 महिन्यांची करण्यात आली. समितीची कार्यकक्षा पुढील प्रमाणे होती.

- 1) निर्मित सिंचन क्षमता व प्रत्यक्ष सिंचित क्षेत्र तसेच बिगरसिंचन पाणीवापर याची तपासणी करणे, प्रत्यक्ष सिंचित क्षेत्रापैकी विहीरींद्वारे, शेततळ्यांद्वारे, जलसंधारण विभागामार्फत व जलसंपदा विभागामार्फत प्रत्यक्ष सिंचित क्षेत्र कमी असण्याची कारणे तपासणे
- 2) महामंडळांनी सुधारित प्रशासकीय मान्यता दिलेल्या प्रकल्पांच्या किंमतीतील वाढ व त्याची कारणे प्रचलित नियम व अधिकारानुसार सुसंगत असल्याची तपासणी करणे
- 3) प्रकल्पांच्या विलंबांच्या कारणांची तपासणी करणे
- 4) मूळ प्रशासकीय मान्यतेच्या तुलनेत प्रकल्पांच्या व्याप्तीमध्ये झालेल्या बदलाची कारणमिमांसा तपासणे व अशा व्याप्ती बदलामुळे किंमतीत झालेल्या वाढीची तपासणी करणे
- 5) उपसा सिंचन योजनांची उपयुक्तता वाढविण्यासाठी उपाययोजना सुचविणे
- 6) जलसंपदा विभागातील प्रकल्प कामांच्या गुणवत्ता वाढीसाठी (Quality Enhancement) उपाययोजना सुचविणे
- 7) प्रकल्प ठरलेल्या मुदतीत व खर्चात पूर्ण करण्याकरिता उपाययोजना सुचविणे
- 8) सिंचन क्षेत्रात वाढ होण्यासाठी उपाययोजना सुचविणे
- 9) सदर चौकशीत अनियमितता झाल्याचे आढळल्यास त्याबाबत जबाबदारी निश्चित करणे व योग्य कारवाई सुचविणे

समितीचे मुख्यालय जल आणि भूमि व्यवस्थापन संस्था (वाल्मी) यांच्या अधिपत्याखालील महाराष्ट्र जलसंपत्ती विकास केंद्र (मजविकें) औरंगाबाद येथे ठेवले गेले होते. समितीला आवश्यक ती माहिती पाटबंधारे विकास महामंडळांच्या कार्यकारी संचालकांकडून उपलब्ध करून घ्यावयाची होती. मुख्य अभियंता (मजविकें) यांना समितीच्या कामासाठी समन्वय अधिकारी म्हणून शासनाने नियुक्त केले होते. त्या व्यतिरिक्त महामंडळांनी त्या त्या महामंडळांच्या अंतर्गत एका अधीक्षक अभियंत्यास माहिती संकलन व तपासणीसाठी समन्वय अधिकारी म्हणून घोषित केले होते.

समितीची कार्यपध्दती.

जलसंपदा विभागाने प्रसृत केलेल्या श्वेतपत्रिकेची प्रत (नोव्हेंबर 2012) समितीला उपलब्ध करून देण्यात आली होती. पण समितीच्या कार्यकक्षेच्या संदर्भात जी आकडेवारी श्वेतपत्रिकेमध्ये व तिच्या परिशिष्टात अंतर्भूत केली गेली होती तिच्यावरच पूर्णतः अवलंबून न रहाता, समितीच्या कामासाठी लागणारी माहिती महामंडळांकडून स्वतंत्रपणे संकलित करण्याचा निर्णय समितीने घेतला. त्यासाठी आवश्यक असणारी एकूण 85 प्रपत्रे समितीने तयार केली व ती सर्व महामंडळांच्या कार्यकारी संचालकांकडे पाठवली. महामंडळांकडून प्राप्त झालेल्या माहितीची समिती कार्यालयात छाननी करून विश्लेषण करण्यात आले. आवश्यक तेथे याबाबत अधिक खुलासे महामंडळांकडून मागितले गेले. अशा या संकलित माहितीचा उपयोग अहवालात करण्यात आला असून त्याचा समावेश तक्ते, विवरणपत्रे व परिशिष्टे यांच्यामध्ये करण्यात आला आहे.

समितीच्या कार्यकक्षेच्या संदर्भात व माहिती संकलनाबाबत महाराष्ट्र राज्याच्या संबंधित विभागांच्या प्रमुखांशी चर्चा करून त्यांचे विचार जाणून घेण्याचे समितीने ठरविले. या दृष्टीने पाचही महामंडळांचे कार्यकारी संचालक यांची 2 वेळा बैठक घेण्यात आली. त्याचप्रमाणे सचिव, प्रकल्प विकास जलसंपदा, जमाबंदी आयुक्त, पुणे, महासंचालक, मेरी नाशिक, महासंचालक वाल्मी औरंगाबाद, मुख्य अभियंता जलविज्ञान नाशिक, मुख्य अभियंता जलसंधारण पुणे, महासंचालक (संकल्पन व प्रशिक्षण) नाशिक, मुख्य अभियंता व सहसचिव, मुंबई, मुख्य सांख्यिकी, कृषी आयुक्तालय पुणे, संचालक भूजल सर्वेक्षण व विकास यंत्रणा, पुणे, कृषी विद्यापीठांचे (दापोली, अकोला, परभणी व राहुरी) प्रतिनिधी, यांच्याशी तपशीलवार चर्चा केली.

विविध सामाजिक संघटना व राजकीय पक्षांचे प्रतिनिधी यांनी बरीच सविस्तर निवेदने समितीला सादर केली.

सन 2009 ते 2013 या कालावधीत सिंचन प्रकल्पांसंबंधित एकूण 23 जनहित याचिका, मुंबई, औरंगाबाद व नागपूर येथील वरिष्ठ न्यायालयात दाखल केल्या गेल्या होत्या. अशी निवेदने आणि जनहित याचिका यामधील समितीच्या कार्यकक्षेच्या संदर्भात असलेल्या मुद्द्यांची समितीने दखल घेतली.

कार्यकक्षांच्या संदर्भात प्रकल्पांच्या माहितीची प्राथमिक छाननी झाल्यानंतर क्षेत्रीय निरीक्षणांसाठी अध्यक्ष व समिती सदस्यांनी निवडक 19 प्रकल्पांना स्वतंत्रपणे मे 2013 ते ऑक्टोबर 2013 दरम्यान क्षेत्रीय भेटी दिल्या. त्यावेळी तेथील अधिकाऱ्यांबरोबरही त्या प्रकल्पाच्या वेगवेगळ्या पैलूबाबत चर्चा केली.

ज्या प्रकल्पांच्या बाबतीत एकंदर भाववाढीपेक्षा बराच जास्त खर्च सुधारित प्रशासकीय मान्यता देताना झाल्याचे समितीला दिसून आले, अशा 53 प्रकल्पांच्या आणि सकृतदर्शनी काही गंभीर अनियमितता असल्याची शक्यता वाटणाऱ्या 8 प्रकल्पांच्या विद्यमान कार्यकारी अभियंत्यांना समिती कार्यालयात संबंधित कागदपत्रांसह बोलावून घेतले गेले. प्रकल्पाचा मूळ प्रशासकीय मान्यता अहवाल व नंतरचे सुधारित प्रशासकीय मान्यता अहवाल यातील तपशिलांची छाननी करून किंमतवाढीचे प्रमुख घटक शोधण्यात आले.

मुख्य अभियंता महाराष्ट्र जलसंपत्ती विकास केंद्र, वाल्मी औरंगाबाद यांच्या नेतृत्वाखाली 3 अधीक्षक अभियंता, 2 कार्यकारी अभियंता, 2 उप विभागीय अभियंता, 3 शाखा अभियंता व इतर कार्यालयीन कर्मचारी यांनी समितीच्या मार्गदर्शनानुसार आवश्यक त्या माहितीचे संकलन, छाननी व विश्लेषण करून समितीच्या अहवालाचा मसुदा तयार करण्यास मोलाची मदत केली.

दिनांक 19 जानेवारी 2013 ते 26 फेब्रुवारी 2014 या कालावधीमध्ये समितीच्या एकूण 30 बैठकांमध्ये विचार विनिमय झाला. कार्यकक्षा 1 ते 8 बाबतच्या माहितीची मांडणी व त्यावर आधारित समितीचे निष्कर्ष प्रकरण 1 ते 8 मध्ये अंतर्भूत केले गेले आहेत. तशी तपासणी करित असताना ज्या अनियमितता लक्षात आल्या त्यांच्या जबाबदारीची निश्चिती आणि संबंधितांवरची प्रस्तावित केलेली कारवाई यांचा अंतर्भाव अहवालाच्या प्रकरण 9 मध्ये केला आहे. समितीला प्राप्त झालेल्या निवेदनांमधून समितीच्या कार्यकक्षेत बसणारे जे मुद्दे होते

त्यांचा परामर्श प्रकरण 1 ते 9 मध्ये समितीने घेतला आहे. परंतु प्राप्त निवेदनात असेहि काही मुद्दे होते जे प्रकल्पांच्या किंमतवाढ व विलंब यांच्याशी काहीसे अप्रत्यक्षपणे संबंधित होते, पण समितीला दिलेल्या कार्यक्षेत्र ते पूर्णतः येत नव्हते. मुख्यतः प्रकल्पांच्या बांधकामांसंबंधित ठेक्यांशी निगडित असे हे मुद्दे होते. या मुद्द्यांबाबत समितीच्या निदर्शनास आलेल्या माहितीचा अंतर्भाव 7 जोडपत्रांमध्ये विषयनिहाय केला आहे. ही जोडपत्रे समितीच्या अहवालाच्या खंड 2 मध्ये अंतर्भूत केली आहेत. महामंडळांची कार्यक्षेत्र दर्शविणारे नकाशे, तसेच ज्या प्रकल्पात महत्वाचे व्याप्तीबदल केले आहेत, अशांपैकी काही प्रातिनिधीक प्रकल्पांचे 23 नकाशे अहवालाच्या खंड 2 मध्ये जोडण्यात आले आहेत.

अहवालाचा खंड 1 हा मुख्य अहवाल असून तो 640 पृष्ठांचा आहे. अहवालाच्या खंड 2 मध्ये जोडपत्रे, परिशिष्टे व नकाशे मिळून 721 पृष्ठे झाली आहेत. हा अहवाल समितीने दिनांक 1 मार्च 2014 रोजी मा. मुख्यमंत्री, महाराष्ट्र राज्य यांना सादर केला. त्यातील ठळक बाबींची प्रकरणशः थोडक्यात माहिती या परिचय पुस्तिकेत पुढीलप्रमाणे देण्यात आली आहे.

प्रकरण 1- सिंचन क्षेत्राचा हिशोब

1.0 महाराष्ट्र शासनाच्या जलसंपदा विभागामार्फत पाटबंधारे प्रकल्पांची जी कामे केली जातात त्यामध्ये मोठे प्रकल्प (सिंचन क्षमता 10000 हेक्टरच्या वर), मध्यम प्रकल्प (सिंचन क्षमता 2000 हेक्टर ते 10000 हेक्टर) व लघु प्रकल्प (सिंचन क्षमता 250 हेक्टर ते 2000 हेक्टर) अशा तीन गटांचा अंतर्भाव होतो. या तिघांना मिळून राज्यस्तरीय प्रकल्प म्हटले जाते. त्यात धरणे बांधून त्यात साठविलेले पाणी कालवे वितरिकांद्वारे शेतापर्यंत पोहचविणे, तसेच त्या साठवणीतून पिण्याचे पाणी व औद्योगिक वापर या गरजा भागविणे, हे प्रमुख उद्देश असतात. नद्यांवर कोल्हापूर पध्दतीचे बंधारे वा यंत्रचलित लोखंडी दरवाजे असणारे बॅरेज बांधून खाजगी अथवा शासकीय उपसा सिंचनाने शेतीला पाण्याची उपलब्धता करून देणे, हाही एक महत्वाचा प्रकार राज्यस्तरीय प्रकल्पांमध्ये असतो.

धरणातील संकल्पित पाणीसाठयातून नियोजित बिगरसिंचन पाणी वापर व बाष्पीभवनातील पाणी नाश वजा केल्यावर उरलेल्या पाणीसाठयातून प्रकल्पीय पीकरचनेनुसार (जी कृषी विभागकडून मंजूर केली जाते) जेवढ्या पीकक्षेत्रास सिंचन करता येईल, त्याला प्रकल्पाची संकल्पित सिंचन क्षमता म्हणतात. प्रत्यक्षात मात्र धरणात सिंचनासाठी उपलब्ध होणारा वर्षनिहाय पाणीसाठा आणि शेतकऱ्यांनी मागणी केलेली पिके यानुसार त्या त्या वर्षाचे सिंचित क्षेत्र ठरते. खरीप, रब्बी व उन्हाळी या तिन्ही हंगामांअखेर राज्यस्तरीय प्रकल्पांतील सिंचित क्षेत्राची प्रत्यक्ष मोजणी करून आकारणी केली जाते. सिंचन वर्षात (1 जुलै ते पुढील 30 जूनपर्यंत) जेवढ्या पीकक्षेत्रास सिंचन केले जाते, त्याला त्या त्या वर्षाचे सिंचित क्षेत्र म्हणतात.

अ) राज्यस्तरीय सिंचन प्रकल्प

सिंचन वर्ष 2001-02 ते 2010-11 या 9 वर्षांच्या कालावधीत जलसंपदा विभागामार्फत झालेली निर्मित सिंचन क्षमता व प्रत्यक्ष सिंचित क्षेत्र हे समितीने स्वतंत्रपणे महामंडळांकडून संकलित केलेल्या माहितीनुसार पुढीलप्रमाणे आहे.

सिंचन वर्ष	राज्यातील प्रकल्पांची एकूण निर्मित सिंचन क्षमता (लक्ष हेक्टर) (पीकक्षेत्र)	राज्यस्तरीय प्रकल्पांचे सिंचित क्षेत्र (लक्ष हेक्टर) (पीकक्षेत्र)	निर्मित सिंचन क्षमता क्षेत्र वापराची टक्केवारी
2001-02	36.48	13.07	36
2010-11	45.91	18.59	40
9 वर्षातील वाढ	9.43 लक्ष हेक्टर	5.52 लक्ष हेक्टर	

या 9 वर्षांमध्ये राज्यस्तरीय प्रकल्पांच्या निर्मित सिंचन क्षमतेत सुमारे 26 टक्क्यांनी (9.43/36.48) वाढ झाली, तर प्रत्यक्ष सिंचित क्षेत्रात 42 टक्क्यांनी (5.52/13.07) वाढ झाली.

1.1 निर्मित सिंचन क्षमता व सिंचित क्षेत्र यातील फरक -

निर्मित सिंचन क्षमता आणि प्रत्यक्ष सिंचित क्षेत्र यांची वरील 9 वर्षांची सरासरी घेतली तर ती अनुक्रमे 40.78 लक्ष हेक्टर व 16.11 लक्ष हेक्टर अशी होती. अशा प्रकारे प्रत्यक्ष सिंचित क्षेत्र सरासरीने 24.67 लक्ष हेक्टरने म्हणजे सुमारे 60 टक्क्यांनी निर्मित सिंचित क्षमतेपेक्षा कमी आहे. यासाठीच्या कारणांचा अभ्यास समितीने केला असता दोन स्वतंत्र घटक लक्षात आले ते म्हणजे, नैसर्गिक व व्यवस्थापकीय.

1.1.1 नैसर्गिक कारणे

- 1) धरणात पुराच्या पाण्याबरोबर वर्षानुवर्षे येत रहाणाऱ्या गाळामुळे धरणांच्या उपयुक्त पाणीसाठयात सरासरीने आतापर्यंत सुमारे 4 टक्क्यांनी घट झाली आहे असे लक्षात आले.
- 2) वर्षनिहाय पडणाऱ्या पावसाच्या पध्दतीनुसार धरणात संकल्पित क्षमतेपेक्षा कमी प्रमाणात प्रत्यक्षात पाणीसाठा होतो. 2001-02 ते 2010 -11 या 9 वर्षांत सरासरीने प्रकल्पीय पाणीसाठयाच्या (32312 दशलक्ष घनमीटर) 67 टक्केच पाणीसाठा (21687 दलघमी) प्रत्यक्षात झाला, म्हणजेच साठवणीतच 33 टक्के घट आली. अशा या दोन नैसर्गिक कारणांमुळे (गाळ साठणे व पावसाची कमी साठवण होणे) प्रकल्पीय पाणीसाठयात 37 टक्के (33+4=37) एवढी घट आली. तेवढ्या टक्क्यांनी संकल्पित सिंचन क्षमताहि कमी झाली असणार.
- 3) जलाशयातील उपयुक्त पाणीसाठयामध्ये बाष्पीभवनामुळे सरासरीने 18 टक्के घट होत आहे. नियोजनातील सरासरी बाष्पीभवनापेक्षा प्रत्यक्षातील बाष्पीभवन सुमारे 26 टक्क्यांनी कमी असल्याचे दिसून आले आहे.

1.1.2 व्यवस्थापकीय कारणे

- 1) प्रकल्पीय पीकरचनेत खरीप हंगामी पिकांच्या सिंचनासाठी पावसाच्या अनिश्चिततेमुळे मागणी येईल असे गृहीत धरलेले असते. प्रत्यक्षात मात्र खरीपात बारमाही पिके व अन्य संवदेनक्षम पिके एवढ्याच पिकांसाठी मागणी येते. यामुळे सरासरीने प्रकल्पीय सिंचित क्षेत्रात सुमारे 25 टक्के घट येते.
- 2) रब्बी मध्ये हंगामी भुसार पिके घेण्याऐवजी पश्चिम व उत्तर महाराष्ट्र आणि मराठवाडयातील बऱ्याच प्रकल्पांवर ऊसासारख्या मूल्यदायी पिकाला पीकरचनेतील टक्केवारीपेक्षा बऱ्याच जास्त प्रमाणात पाणी मागणी येऊन प्रत्यक्षात पाणी दिले जाते. हंगामी पिकाच्या 5 ते 6 पट जास्त पाणी ऊसाला लागते. यामुळे प्रकल्पीय सिंचित क्षेत्राच्या तुलनेत सुमारे 7 टक्के घट येते
- 3) पिण्यासाठी व औद्योगिक वापरसाठी पाण्याची मागणी गेल्या 20-25 वर्षांत बरीच वाढली आहे. त्यामुळे प्रकल्पीय क्षेत्रातील सिंचनासाठी उपलब्ध व्हावयाच्या प्रकल्पीय पाण्यात सरासरीने 21 टक्के घट झाली (4555 दलघमी /21687 दलघमी) असल्याचे निदर्शनास आले आहे. अशा बिगरसिंचन वापरातील बरेच पाणी पुनरुद्भवाने प्रदूषित सांडपाणी म्हणून का होईना नदी नाल्यात उपलब्ध होते. त्यावर पुरेशी प्रक्रिया केलेली नसली तरी त्याचा वापर सिंचनासाठी होत रहातो. त्यामुळे बिगर सिंचन वापरामुळे प्रत्यक्षातील विविध प्रकारांनी होणाऱ्या एकूण सिंचित क्षेत्रातील घट 5-6 टक्केच येत असावी.

प्रदूषित पाणी फारशी प्रक्रिया न करता नद्यात सोडल्यामुळे त्या प्रदूषित झाल्या आहेत व ते पाणी जलाशयाला मिळाल्यावर तेही प्रदूषित झाले आहेत. बिगरसिंचन पाणीवापर वाढत जाणार असल्यामुळे बिगरसिंचन पाणी वापर करणाऱ्यांवर सांडपाण्याच्या संपूर्ण शुद्धीकरणाची जबाबदारी ताबडतोब बंधनकारक केली गेली पाहिजे.

याव्यतिरिक्त सिंचनाच्या वहन व वितरण प्रणालींतील उणीवा व दोष हेही अनेक प्रकल्पांमध्ये अंशतः घट होण्यास कारणीभूत आहेत.

जलसंपदा विभागात सिंचन व्यवस्थापन कामासाठी निर्धारित पदांच्या सुमारे 51 टक्के पदे रिक्त आहेत. त्यामुळे सिंचित क्षेत्राच्या मोजणीवर व पाणी वाटपाच्या नियंत्रणावर परिणाम होतो आहे. उपसा सिंचन योजनांवर ठिबक सिंचनाचा वापर अनिवार्य असण्याचे करारात असले तरी तशी अंमलबजावणी पुरेशा व्यवस्थापकीय कर्मचाऱ्यांअभावी होऊ शकलेली नाही. सन 2005 च्या कायदानुसार यापुढे सर्व सिंचन व्यवस्थापन पाणीवापर संस्थांकडे सोपवावयाचे असले तरी आजवर फक्त 19 टक्के क्षेत्रच त्यांच्याकडे हस्तांतरित झाले आहे. उर्वरित क्षेत्रासाठी सिंचन व्यवस्थापनासाठी पुरेशा कर्मचारी वर्गाची आवश्यकता आहे.

आ) राज्यस्तरीय प्रकल्पांव्यतिरिक्तचे सिंचन

शासकीय खर्चाने होणारे छोटे छोटे स्थानिक स्तरीय प्रकल्प (250 हेक्टरच्या आतील), खाजगी क्षेत्रातून होणारा भूजलवापर आणि शासन अनुदानित शेततळी यांच्या मार्फतही सिंचन केले जाते. त्यांची संकल्पित सिंचन क्षमता व प्रत्यक्षातील सिंचित क्षेत्र याबाबतची माहिती समितीने संकलित केली. या माध्यमातून होणाऱ्या सिंचनाच्या हिशोबासंबंधात फार मोठ्या व्यवस्थापकीय उणीवा समितीच्या लक्षात आल्या. जून 2010 अखेर हे क्षेत्र थोडेथोडेके नसून कागदोपत्रांच्या औपचारिक आकडेवारीच्या दृष्टीने फार मोठे म्हणजे 37.32 लक्ष हेक्टर आहे. म्हणजे राज्याच्या एकूण सिंचन क्षमतेच्या 45 टक्के आहे.

1.3 स्थानिकस्तरीय प्रकल्प

250 ते 100 हेक्टर सिंचन क्षमतेचे प्रकल्प शासनाच्या जलसंधारण विभागामार्फत तर 100 हेक्टरच्या आतील प्रकल्प जिल्हा परिषदांमार्फत राबविले जातात. या प्रकल्पांवर काहीही सिंचन व्यवस्थापन यंत्रणा निर्माण केलेली नाही किंवा त्यांचे शेतकऱ्यांच्या संस्थांना हस्तांतरणहि झालेले नाही. त्यामुळे त्यांची निर्मित सिंचन क्षमता ही केवळ अनुमानित आहे. अशा प्रकारच्या कोणत्याही प्रकल्पांवर प्रत्यक्ष सिंचित क्षेत्र व्यवस्थापन यंत्रणेकडून नियमाने मोजले जात नाही. मार्च 2012 अखेर अशा 62,229 प्रकल्पांद्वारे 15.03 लक्ष सिंचन क्षमता निर्मित झाली असल्याची आकडेवारी आहे.

2.0 भूजलवापर

पर्जन्यामुळे होणाऱ्या नैसर्गिक भूजलभरणाबरोबरच स्थानिकस्तरीय प्रकल्प (पाझर तलाव), पाणलोट क्षेत्र विकास कामे व राज्यस्तरीय प्रकल्पांच्या लाभक्षेत्रातील सिंचन, यामुळे कृत्रिमरीत्या अतिरिक्त भूजलभरण होत असते. लाभक्षेत्रातील व लाभक्षेत्राबाहेरील विहिरींच्या एकूण संख्येच्या आधाराने दरवर्षी निर्मित सिंचन क्षमतेची आकडेवारी भूजल सर्वेक्षण व विकास यंत्रणा पुणे यांचे मार्फत निश्चित केली जाते. लाभक्षेत्रातील विहिरींद्वारे होणाऱ्या सिंचनाची आकडेवारी जलसंपदा विभागामार्फत दरवर्षी संकलित केली जाते. इतर सर्व प्रकारे होणाऱ्या विहिरींवरील सिंचित क्षेत्राची मोजणी तलाठ्यांमार्फत केली जाते.

3.0 राज्यस्तरीय प्रकल्पांव्यतिरिक्त निर्मित सिंचन क्षमता व सिंचित क्षेत्र

राज्यातील लागवडीलायक क्षेत्र सुमारे 225.42 लक्ष हेक्टर आहे, त्या तुलनेत राज्यस्तरीय प्रकल्पांव्यतिरिक्तच्या विविध प्रणालींद्वारे कथित निर्मित सिंचन क्षमता व सिंचित क्षेत्र पुढील प्रमाणे आहे.

निर्मित सिंचन क्षमता (लक्ष हेक्टर)	जून 2001 अखेर (2001-02)	जून 2010 अखेर (2010-11)	9 वर्षातील वाढ
स्थानिकस्तर प्रकल्प (संकल्पित)	5.68	7.83	2.15
भूजल (अनुमानित)	25.50	28.35	2.85
शेततळी (अनुमानित)	0.02	1.14	1.12
एकूण	31.20	37.32	6.12 (20 % वाढ)

सिंचित क्षेत्र (लक्ष हेक्टर)	जून 2001 अखेर (2001-02)	जून 2010 अखेर (2010-11)	9 वर्षातील वाढ
स्थानिकस्तर प्रकल्प (अंदाजे)	1.93	2.73	0.80
भूजल (अनुमानित)	25.50	28.35	2.85
शेततळी (अनुमानित)	0.02	1.14	1.12
एकूण	27.45	32.22	4.77 (17 % वाढ)

राज्यस्तरीय प्रकल्पांची सिंचित क्षेत्राची आकडेवारी हंगामनिहाय प्रत्यक्ष मोजणीवर आधारित असते. स्थानिकस्तरीय प्रकल्पांची आकडेवारी अंदाजे अनुमानित असते. त्या संबंधातील व भूजलावरील सिंचनाची मोजणी झालेली आकडेवारी महसूल विभागामार्फत सन 2002 पासून पुढे उपलब्ध नसल्यामुळे भूजल विकास यंत्रणेने एकत्रित केलेल्या आकडेवारीनुसार तूर्त निर्मित सिंचन क्षमता व सिंचित क्षेत्र मानावे लागत आहे. शेततळ्यांची माहिती कृषी विभागाने कळविल्यानुसार आहे. विहीरींद्वारे सिंचित झालेल्या क्षेत्राची माहिती संकलित होऊन महसूल विभागामार्फत कृषी आयुक्तालयाकडे पाठविली जाते. ती सन 2002 पासून काही जिल्हयांची प्रलंबित असल्यामुळे महाराष्ट्रातील आर्थिक पहाणी अहवालातील आकडेवारी अस्थायी असल्याची त्या अहवालांमध्ये नोंद आहे.

सिंचनाच्या वरील विविध प्रणालींमधून होणाऱ्या सिंचित क्षेत्राची वर्षनिहाय हंगामशः मोजणी करण्याच्या पध्दतीत क्षेत्रीय पातळीवर ताबडतोब सुसूत्रीकरण करण्याची नितांत आवश्यकता आहे.

आर्थिक पहाणी अहवालातील हिशोब

महाराष्ट्राचा आर्थिक पहाणी अहवाल (सन 2011-12) मध्ये विहिरी व इतर साधनांमार्फत (धरण-कालवे, उपसा सिंचन वगैरे) प्रत्यक्ष स्थूल सिंचित क्षेत्राची तुलना पिकाखालील एकूण क्षेत्राशी करून येणारी सिंचन वापराची टक्केवारी दर्शविली आहे. सन 2000-01 ते 2009-10 या कालावधीत एकूण स्थूल सिंचित क्षेत्र 38.52 लक्ष हेक्टर वरून 40.50 लक्ष हेक्टर एवढे वाढले. या काळात एकूण पीकक्षेत्रही 216.19 लक्ष हेक्टर वरून 226.12 लक्ष हेक्टर एवढे वाढले. त्यामुळे सिंचन वापराची टक्केवारी 17.8 वरून केवळ 17.9 एवढी झाली व एकूण सिंचित पीक क्षेत्राची एकूण पिकाखालच्या क्षेत्राशी येणारी टक्केवारी केवळ 0.1 ने वाढलेली दिसते.

परंतु एकूण सिंचित क्षेत्राची तुलना एकूण वर्ष निहाय बदलणा-या पीकक्षेत्रा ऐवजी राज्यातील लागवडी लायक क्षेत्रासारख्या स्थिरांकाशी करणे इष्ट आहे.

सन 2001-02 मधील केवळ राज्यस्तरीय प्रकल्पांच्या कालव्यावरील निव्वळ सिंचित क्षेत्राची लागवडीलायक क्षेत्राशी टक्केवारी काढली तर ती 4.87 अशी येते व सन 2010-11 मध्ये हीच टक्केवारी 6.76 अशी येते. म्हणजेच सन 2001-02 ते सन 2010-11 या 9 वर्षात राज्यातील राज्यस्तरीय प्रकल्पांच्या कालव्यांद्वारे सिंचित क्षेत्राची लागवडीलायक क्षेत्राशी येणा-या टक्केवारीत सुमारे 2 टक्के एवढी वाढ झाल्याचे निदर्शनास येते.

प्रकरण क्र. 2 – प्रकल्पांच्या किंमतीतील वाढ

2.1 प्रशासकीय मान्यता म्हणजे नमूद केलेल्या एकूण किंमतीत विशिष्ट कामे पार पाडण्याच्या विभागाच्या प्रस्तावास शासनाने दिलेली मान्यता. अशी मंजूरी घेऊन प्रकल्पाचे काम सुरु केल्यानंतर खालील परिस्थितीमुळे सुधारित प्रशासकीय मान्यता घेणे आवश्यक ठरते.

- अ) जर प्रकल्पाच्या खर्चाची अथवा संभाव्य खर्चाची रक्कम मूळ मंजूरीच्या 10 टक्के पेक्षा अधिक अथवा रु. 1 कोटी पेक्षा अधिक वाढत असेल.
- आ) किंमतवाढ झाली नाही तरी, जर मूळ प्रकल्पाच्या व्याप्तीत बदल होत असेल.

2.2 प्रकल्प किंमतवाढीच्या विश्लेषणाची कार्यपध्दती –

महाराष्ट्र राज्यात जलसंपदा विभागातील विविध नद्यांच्या खोऱ्यातील पाटबंधारे प्रकल्पांच्या व संलग्न अनुषंगिक कामांना चालना देण्यासाठी पाच पाटबंधारे विकास महामंडळाची स्थापना कायद्यान्वये झाली आहे. महाराष्ट्र कृष्णा खोरे विकास महामंडळ पुणे व तापी पाटबंधारे विकास महामंडळ, जळगाव या दोन महामंडळांच्या निर्मितीच्या कायद्यातच त्यांना प्रशासकीय मान्यता व सुधारित प्रशासकीय मान्यता देण्याचे अधिकार देण्यात आले होते. उर्वरित तीन महामंडळांना मात्र त्यांच्या स्थापनेनंतर स्वतंत्र आदेशांनी असे अधिकार देण्यात आले. या सर्व महामंडळांच्या कायद्यातील कलम 25 मधील अधिकारांचा वापर करून शासनाकडून महामंडळांच्या प्रशासकीय मान्यता व सुधारित प्रशासकीय मान्यता देण्याच्या अधिकारात वेळोवेळी बदल केले गेले. पण विधिमंडळाला त्याबाबत काही कळवले गेले नाही ही एक गंभीर उणीव शासनाच्या कार्यपध्दतीत लक्षात आली.

समितीस प्राप्त झालेल्या माहितीनुसार महाराष्ट्रात एकूण 185 बांधकामाधीन मोठे व मध्यम प्रकल्प आहेत. शिवाय 467 राज्यस्तरीय लघुप्रकल्प आहेत. परंतु 75 टक्क्याहून अधिक खर्च मूलतः मोठ्या व मध्यम प्रकल्पांवर होत असल्याने समितीने मुख्यतः मोठ्या व मध्यम प्रकल्पांच्या कामांची छाननी करावयाचे ठरवले. यापैकी 76 बांधकामाधीन मोठ्या व मध्यम प्रकल्पांना सर्व सुधारित प्रशासकीय मान्यता महामंडळाने दिल्या नसून शासनाने दिल्या आहेत. समितीच्या कार्यकक्षा क्र. 2 मध्ये फक्त महामंडळांनी दिलेल्या सुप्रमांबाबतची समितीने चौकशी करावयाची आहे. त्यामुळे समितीने उर्वरित 100 बांधकामाधीन मोठ्या व मध्यम प्रकल्पांची तपासणी समितीच्या कार्यकक्षा क्र. 2 अंतर्गत केली. या व्यतिरिक्तच्या त्यापैकी 9 मोठ्या व मध्यम प्रकल्पांना प्रशासकीय मान्यता देण्यात आली, पण अद्याप सुधारित प्रशासकीय मान्यता देण्यात आलेली नाही, त्यामुळे त्यांची छाननीही समितीने केली नाही.

2.3 किंमतवाढीचे प्रमुख घटक

2.3.1 भाववाढ

प्रकल्पांच्या किंमतीतील वाढीमध्ये बांधकामांमधील भाववाढ हा महत्वाचा घटक आहे. पण त्याबाबत महाराष्ट्रातील कोणत्याच विभागाजवळ पध्दतशीर माहिती उपलब्ध नाही असे लक्षात आले. म्हणून समितीने केंद्रीय सार्वजनिक बांधकाम विभागाच्या बांधकाम भाववाढ निर्देशांकांचा प्राथमिक संदर्भ म्हणून उपयोग करण्याचे ठरविले. केवळ भाववाढ या एका कारणामुळे सर्वाधिक किंमत वाढ झाली आहे. तपासणी केलेल्या 100 मोठ्या व मध्यम प्रकल्पांची एकूण सुधारित किंमत रु 68,656 कोटी आहे. मूळ रु. 8389 कोटी प्राथमिक मंजूरीपेक्षा 60,266 कोटी रुपयांनी किंमतवाढ झाली आहे. त्यात केवळ भाववाढीच्या कारणामुळे रु. 28,552 कोटीची वाढ मूळ मंजूरीपेक्षा जास्त झाली आहे.

मूळ अहवाल तयार करताना वापरलेली दरसूची व नंतर सुधारित अहवाल तयार करताना वापरलेली दरसूची यात मोठे अंतर पडल्याने किंमतीत वाढ झाली. त्यात भर पडली ती मूळ मंजूरीच्या वेळी गृहीत धरलेल्या साहित्य सामग्रीच्या वहन अंतरात अनेक कारणामुळे बदल झाल्यामुळे. शिवाय प्रकल्प अहवाल तयार करताना असणारी तत्कालीन कर प्रणाली व नंतरचे स्वामित्व शुल्क, कर, सेवाकर इ. यात मोठ्या प्रमाणावर जे बदल झाले त्यामुळेही किंमतीत भर पडली. याचा एकत्रित परिणाम प्रकल्पाच्या किंमतवाढीत रु. 3,445 कोटी एवढा झाला.

2.3.2 भूसंपादन, पुनर्वसन व वनजमीन संपादन

मूळ मंजूरीचे वेळी प्रकल्पासाठी लागणाऱ्या जमिनीचे दर व प्रत्यक्ष जमीन घेतानाच्या वेळी अस्तित्वात असलेले जमिनीचे दर यात तफावत असल्याने प्रकल्पाच्या किंमती वाढल्या. पुनर्वसित गावांना द्यावयाच्या वाढीव सुविधांमुळे प्रकल्पाच्या किंमती वाढल्या. ज्या प्रकल्पांसाठी वनजमिनीची आवश्यकता असते, त्यास केंद्रीय वन मंत्रालयाची मान्यता घ्यावी लागते. ही मान्यता घेताना वनविभागास नक्त वर्तमान मूल्य (NPV), पर्यायी वनीकरण, निर्वनीकरणासाठी येणारा खर्च इत्यादी द्यावा लागतो. त्या घटकांच्या किंमतीत वाढ झाल्याने प्रकल्पाच्या किंमती वाढल्या. या सर्वांचा परिणाम रु. 4105 कोटीने किंमत वाढण्यात झाला.

2.3.3 संकल्पचित्रांतील सुधारणा

प्रकल्पाला मंजूरी मिळाल्यानंतर सविस्तर संकल्पनांचे वेळी प्रकल्प आराखडा, धरण, सांडवा, विमोचक यामध्ये बराच बदल झालेला अनेक प्रकल्पांमध्ये लक्षात आला. बदलत्या तंत्रज्ञानानुसार बांधकामाच्या तपशिलातही बदल करण्यात आले. सुधारित भारतीय मानके, व सुधारित तांत्रिक तपशील व भूकंपप्रवणतेच्या आकलनातील सुधारणा, यामुळेही संकल्पचित्रात बदल झाले व त्याचा प्रकल्पांच्या किंमतीवर बराच परिणाम झाला. समितीने तपासणी केलेल्या 100 प्रकल्पांच्या मूळ संकल्पित रचनेत नंतर झालेल्या बदलांमुळे झालेली किंमतवाढ रु. 6345 कोटी म्हणजे वास्तविक किंमतवाढीच्या 20.12 टक्के इतकी आहे.

अशा बदलांचा प्रभाव धरणस्थळी होणाऱ्या शीर्षकामांच्या किंमतीवर व कालवा आणि वितरण व्यवस्थेच्या किंमतीवरही झालेला दिसतो. जास्त बदल हा वहन व्यवस्थेच्या किंमतीत झाला. मूळ प्रकल्प अहवाल तयार करताना कालवे व वितरण व्यवस्थेची किंमत प्रकल्पाच्या एकूण लाभक्षेत्रापैकी 10 टक्के क्षेत्राचे सर्वेक्षण करून त्यावरून ढोबळ प्रमाणात प्रति हे. किंमत काढली जाते. त्यावरून प्रकल्पाच्या संपूर्ण लाभक्षेत्राची किंमत अंदाजित केली जाते. प्रत्यक्ष कामाचे वेळी सविस्तर सर्वेक्षणामुळे प्रकल्पाची किंमतवाढ झाल्याचे दिसून आले.

2.3.4 व्याप्तीबदल

समितीने छाननी केलेल्या प्रकल्पांच्या वास्तविक किंमतवाढीत हा घटक सर्वात मोठा आहे. व्याप्तीतील विस्तार वाढीमुळे झालेली किंमतवाढ रु. 11478 कोटी आहे. ही वाढ एकूण वास्तविक किंमतवाढीच्या 36.4 टक्के आहे. म्हणून त्याचे सविस्तर विवेचन स्वतंत्रपणे अहवालाच्या प्रकरण 4 मध्ये केले गेले आहे.

2.3.5 निविदांवरील लवादाच्या निर्णयामुळे खर्च वाढ

सन 1979-81 या कालावधीत जागतिक बँकेच्या अर्थसाहाय्याने काही प्रकल्पांचे काम चालू होते. या अंतर्गत केलेल्या कामांच्या निविदेत कंत्राटदार व शासन यांचेतील वाद निवारणाची तरतूद होती. त्यानुसार लवादाची नेमणूक होत असे. अशा एकूण 174 प्रकरणांपैकी 138 प्रकरणात ठेकेदारास जादा रक्कम अदा

करावी लागली व ती एकूण रु. 169.44 कोटी इतकी आहे, तर त्यावरील व्याजाची रक्कम रु. 71.84 कोटी झाली. प्रकल्पांच्या किंमतीतील ही वाढ सुधारित मंजूऱ्यांमध्ये अंतर्भूत झाली आहे.

2.3.6 किंमतवाढीबाबतचे निष्कर्ष

समितीने विश्लेषण केलेल्या एकूण 100 प्रकल्पांची मूळ प्रशासकीय मान्यता किंमत रु. 8389 कोटी होती. त्यानंतर सर्वसाधारणपणे सरासरीने 25 वर्षांनंतर या प्रकल्पांची अद्ययावत मंजूर सुधारित प्रशासकीय मान्यता किंमत रु. 68655 कोटी झाली. म्हणजेच सरासरीने 25 वर्षात प्रकल्पांच्या किंमतीत रु. 60266 कोटी ची किंमत वाढ झाली. यातून काळाच्या ओघात अटळ असणारी भाववाढ रु. 28552 कोटी वगळल्यास वास्तविक किंमतवाढ रु. 31714 कोटी इतकी आहे. ही किंमतवाढ सुद्धा मंजूरीच्या एकूण किंमतीच्या तिप्पटीहून जास्त आहे. त्यात दरसूची बदलांमुळे झालेली किंमतवाढ रु. 3445 कोटी, भूसंपादन व पुर्वसनातील किंमतवाढ रु. 4105 कोटी, संकल्पचित्रातील बदलामुळे झालेली किंमतवाढ रु. 4345 कोटी, आस्थापना व इतर घटकातील किंमतवाढ रु. 6342 कोटी, व व्याप्तीतील विस्तारामुळे झालेली किंमतवाढ रु. 11477 कोटी अशी आहे.

2.3.7 निदर्शनास आलेल्या प्रमुख अनियमितता.

प्रशासकीय मान्यता व सुधारित प्रशासकीय मान्यता या कालावधीमध्ये ज्या प्रकल्पांची किंमतवाढ त्या कालावधीतील भाववाढ निर्देशांकापेक्षा बरीच जास्त येत होती, असे 53 प्रकल्प अशा अवास्तव किंमत वाढीच्या कारणांच्या सखोल छाननीसाठी समितीने निवडले. या शिवाय समितीकडे प्राप्त झालेल्या तक्रारींच्या अनुषंगाने 8 विशेष प्रकल्पही अशा छाननीसाठी निवडले. अशा प्रकारे समितीने एकूण 61 प्रकल्पांची सखोल छाननी केली. त्यांची एकूण मंजूर सुधारित किंमत रु 65017 कोटी आहे. प्रकल्पातील किंमतवाढ कोणत्या सक्षम स्तरावर मंजूर करायला हवी होती व त्याप्रमाणे करण्यात आली का याची छाननी समितीने केली, तेव्हा खालील प्रमाणे प्रमुख अनियमितता निदर्शनास आल्या.

अ) बांधकामाच्या दर मंजूरीची कार्यपध्दत दिनांक 4/9/2000 च्या शासन निर्णयात नमूद केली होती, परंतु त्याचे पालन न करता मंजूरी दिली किंवा अवाजवी दरांना मंजूरी दिली. साहित्य सामग्रीच्या 2 किमीपेक्षा जास्त वहन अंतरास मुख्य अभियंता यांची मान्यता घेणे आवश्यक असते, ती बऱ्याच ठिकाणी घेतली गेली नाही. अनेकदा सुधारित अहवालात बदललेली अंतरे लिहिली गेली, पण त्यास स्वतंत्रपणे मुख्य अभियंत्यांची जी मान्यता आवश्यक आहे ती घेतली गेली नव्हती.

ब) संकल्पित रचनेतील बदल — अनेक प्रशासकीय मान्यता प्राप्त प्रकल्पांमध्ये विशेषतः मध्यम प्रकल्पांच्या प्रशासकीय मान्यतेतील तरतुदी तुटपुंज्या असल्याचे निदर्शनास आले आहे. विशेषतः प्रकल्पांची व्याप्ती बदलून नवीन उपसा योजना व बॅरेज यांचा समावेश करून घेतलेल्या प्रकल्पांच्या सुधारित प्रशासकीय मान्यतेतील वाढीव कामांची अन्वेषणे काळजीपूर्वक केली गेली नाहीत असे लक्षात येते.

मूळ मंजूरीसाठी प्रकल्प सादर करताना प्रकल्पाचे ढोबळमानाने अन्वेषण व संकल्पन केलेले असते. त्यात धरणाचा आकार दिलेला असतो. त्यानंतर प्रकल्पास मंजूरी मिळाल्यानंतर धरणस्थळाचे सविस्तर अन्वेषण व संकल्पन करून अंतिम आकारास तांत्रिक मान्यता घेणे आवश्यक असते. त्यानंतरच बांधकामाच्या बाबत कार्यवाही करणे योग्य असते. या प्रकारच्या स्पष्ट सूचना शासनाने सर्व मुख्य अभियंता यांना दिल्या होत्या. तथापि छाननी केलेल्या प्रकल्पामध्ये प्रशासकीय मान्यता मिळाल्यानंतर लगेचच मूळ धरणाच्या आकारास तांत्रिक मान्यता देऊन टाकणे व निविदा ठरवणे याबाबत घाईघाईत कार्यवाही करण्यात आलेली दिसते.

सुधारीत प्रशासकीय मान्यतेचे प्रस्ताव तयार करताना बऱ्याच प्रकल्पात मोठ्या प्रमाणावर कालवे व वितरिकांच्या अस्तरीकरणाचा समावेश करण्यात आला आहे. वस्तुतः 1995 च्या शासन निर्णयानुसार कालव्याच्या जास्तीत जास्त 5 टक्के लांबीत अस्तरीकरण करणे अपेक्षित आहे. पण यासंबंधात विशेष तांत्रिक माहिती संकलन किंवा विश्लेषण न करताच अस्तरीकरणाचे प्रस्ताव तयार झाले व मंजूर झाले. या कामांवर बराच मोठा खर्च झाला.

ज्या ठिकाणी उत्तम गुणवत्तेची नैसर्गिक वाळू उपलब्ध आहे, अशा ठिकाणी कोलग्राऊट पध्दतीचे बांधकाम करण्याचे निर्देश आहेत. तथापि अनेक प्रकल्पात अशा प्रकारे दगडी बांधकामाची रचना व वाळूची उपलब्धता याचा नीट खुलासा न करताच, विशेषतः सांडव्याची बांधकामे, सरसकटपणे कोलग्राऊट मध्ये करण्यात आली. तसेच शासन आदेशान्वये ठेक्यांवर चालू असलेल्या दगडी बांधकामांच्या प्रकारात बदल न करण्याचे निर्देश आहेत. या निर्देशांचे पालन झालेले दिसत नाही.

प्रकल्पांना सुधारित मंजूरी घेताना अनेक धरणांची उंची वाढविण्यात आली किंवा बॅरेजेसचा समावेश करण्यात आला. त्यामुळे एकंदरीत पाणीसाठ्यात व पाणीवापरात वाढ झाली. पण अशा वाढीव पाणी उपलब्धतेची खात्री करून घेण्यासाठी मुख्य अभियंता जलविज्ञान प्रकल्प यांचे प्रमाणपत्र घेणे आवश्यक होते. तसे प्रमाणपत्र अनेक प्रकल्पांत घेतले नसल्याचे दिसून आले आहे.

पाणी उपलब्धता व पाणीवापर यांचा हिशोब लावण्याबाबत केंद्रीय जल आयोगाने मार्गदर्शक तत्वे दिली आहेत. पण या तत्वांचे पालन न करता पाणी उपलब्धतेचे व पाणी वापराचे चुकीचे हिशोब काही प्रकल्पांत देण्यात आले आहेत.

प्रकल्पाचे मूळ अहवाल तयार करताना पुरेशी काळजी घेण्याचे स्पष्ट निर्देश दिले आहेत. परंतु बऱ्याचवेळा मूळ मंजूरीचे अहवाल सखोल अभ्यास न करता घाईमध्ये केलेले दिसतात.

मंजूरीसाठीचे सुधारित अहवाल हे प्रकल्प अन्वेषण यंत्रणेकडून न होता बांधकाम यंत्रणेमार्फत केले गेल्याने अनेक सुधारित अहवालात प्रकल्पाचा व्याप्ती विस्तार करताना त्यासाठी आवश्यक असणारे पुरेसे सर्वेक्षण न करता ढोबळ संकल्पनेनुसार तरतुदी करण्यात आल्याचे दिसते.

बंधारा व साठवण तलाव या सारख्या प्रकल्पात फक्त पाणीसाठा केला जातो. निर्माण झालेल्या जलाशयातून प्रत्यक्ष शेतीपर्यंत पाणी नेण्याची व्यवस्था शासनमार्फत केली जात नाही. हे पाणी शेतकऱ्यांनी वैयक्तिक उपसा सिंचनाद्वारे शेतीपर्यंत घेऊन जाणे अपेक्षित आहे. त्यामुळे अशा प्रकल्पाच्या शासकीय खर्चात या वहन व्यवस्थेचा समावेश नसतो. तथापि लाभव्यय गुणोत्तर मात्र वहनव्यवस्थेसाठी व्हावयाचा खर्च हिशोबात न घेता केवळ साठवणीच्या शासकीय खर्चावर काढले गेले आहेत. प्रत्यक्षात तेथील शेतकऱ्यांची अशा मोठ्या खर्चाच्या उपसा सिंचन योजना अंमलात आणण्याची क्षमता आहे का व त्या व्यवहार्य होतील का याचा अभ्यास केला गेलेला नाही.

क) प्रकल्पाच्या व्याप्तीतील वाढ —

प्रकल्पास दिलेली मंजूरी ही नेहमी ज्या उद्देशासाठी तरतूद असेल त्याच नेमक्या उद्देशापुरती मर्यादित असावी असे निर्देश आहेत. व्याप्ती बदल करावयाचा असल्यास शासनाची स्वतंत्र मान्यता आवश्यक आहे. पण अनेक प्रकल्पात अशी मान्यता घेतली नसल्याचे दिसून आले. कालव्याच्या लाभक्षेत्राचा विस्तार, नव्या बंधान्यांचा समावेश, उपसा सिंचन योजनांचा समावेश, प्रकल्पाच्या विस्तारात करण्यात आला. ही भूमिका अधिक स्पष्ट करताना शासनानेही 2010 मध्ये असे बदल करण्यास मूळ मंजूरी देणाऱ्याची तत्वतः फेरमंजूरी

घेतली पाहिजे असे स्पष्ट केले आहे. तसेच त्यानंतरच्या 2013 च्या शासन निर्णयानुसार व्याप्ती बदल याची व्याख्याही स्पष्ट केली आहे. याचा अधिक उहापोह स्वतंत्रपणे प्रकरण 4 मधे केला आहे.

ड) पीक रचनेत बदल — प्रकल्पास सुधारित मंजूरी घेताना अनेक प्रकल्पांची पीकरचना बदलण्यात आली. त्यात अवर्षण प्रवण क्षेत्रासाठी शासनाच्या आठमाही धोरणाचे (1987) पालन केले गेले नाही. सक्षम कृषी अधिकाऱ्याचीही मान्यता घेतली गेली नाही. लाभव्यय गुणोत्तराच्या मापदंडाच्या निकषात प्रकल्प बसण्यासाठी पिकांचे प्रतिहेक्टरी उत्पन्न अवाजवी घेतले गेल्याचे निदर्शनास आले

इ) मान्यतेच्या अधिकाराचे उल्लंघन : महामंडळे स्थापन झाल्यानंतर सुप्रमा देण्याचे अधिकारात अनेक वेळा बदल झाले. प्रकल्पाची सुप्रमा सक्षम अधिकाऱ्यांनी दिली आहे का व सुप्रमा देताना तत्कालीन अटी व शर्तीचे पालन केले का याची छाननी समितीने केली. त्यानुसार बऱ्याच प्रकल्पांच्या सुप्रमा सुसंगत नसल्याचे निदर्शनास आले.

प्रकरण — 3 — विलंबाची कारणे

3.1 सिंचन प्रकल्पाच्या कामांमध्ये जलसंपदा विभागाव्यतिरिक्त इतर विभागांकडूनही वेळेवर कार्यवाही अपेक्षित असते. ती योग्य वेळी होत रहावी म्हणून यासाठी महामंडळाच्या सदस्य रचनेत अशा विविध विभागांच्या सचिवांचा अंतर्भाव करण्यात आला आहे. तरी अपेक्षित समन्वय साधला गेल्याचे दिसत नाही.

3.1.1 प्रकल्पासाठी प्रशासकीय मान्यता मिळाल्यानंतर प्रकल्पाचे / धरणाचे काम लगेच सुरु होऊ शकेल असे नाही. बांधकामासाठी आवश्यक ती तांत्रिक मान्यता घेणे, निविदा प्रक्रिया, भूसंपादन, वनजमीन मिळवणे, पुनर्वसनाचे नियोजन, प्रकल्प स्थळी कर्मचाऱ्यांसाठी वसाहत उभारणे अशा प्रकारची वेगवेगळी पूर्वतयारीची कामे करावी लागतात. यासाठीचा पूर्वतयारीचा वेगळा वेळ व प्रत्यक्ष बांधकामाचा वेळ अशा दोन भागात प्रकल्पाच्या वेळेची मांडणी होणे योग्य होईल.

3.1.2 प्रकल्पाच्या लाभक्षेत्रात पारंपारिक पर्जन्याधारित शेतीऐवजी सिंचित शेतीचा अवलंब पूर्णांशाने सुरु होण्यासाठी काही परिवर्तनाचा कालावधी लागतो. प्रकल्पाच्या कार्यक्रमात या तिन्ही कालावधींचा समावेश करणे आवश्यक आहे. पण सामान्यतः केवळ बांधकामाच्या कालावधीवर लक्ष ठेवून वेळापत्रक बनवले जात असल्याने नंतर विलंब झालेला दिसतो. विलंबाच्या कारणाच्या तपासणीसाठी समितीने नऊ प्रपत्रांमध्ये महामंडळांकडून माहिती मागविली. त्यात 59 प्रकल्पांची माहिती उपलब्ध झाली.

3.1.3 प्रकल्पासाठी आवश्यक त्या वैधानिक मंजूऱ्या व अन्य विभागांच्या मान्यता घेण्यासाठी, भूसंपादन करण्यासाठी, वन जमिनीच्या हस्तांतरणासाठी, पुनर्वसनासाठी, विविध घटक कामांची संकल्पचित्रे तयार करण्यासाठी लागणारा कालावधी नीट हिशोबात न घेणे, प्रकल्पाचे काम सुरु केल्यानंतर सलगपणे पुरेसा निधी उपलब्ध न होणे, प्रकल्पावर सिंचन क्षमता निर्माण होत असताना सिंचन व्यवस्थापनासाठी आवश्यक ती आस्थापना निर्माण न होणे व व्यवस्थापनासाठी सिंचन क्षेत्राचे हस्तांतरण न होणे, ही कारणे लाभाच्या विलंबासाठी प्रमुख आहेत.

3.2 काही प्रकल्पांना आवश्यक त्या वैधानिक व इतर विभागांच्या मान्यता मिळण्यासाठी बराच कालावधी लागलेला दिसून येतो. विशेषतः जमीन मिळण्याचे अनुषंगाने मान्यता मिळण्यास फार वेळ लागल्याने प्रकल्पाची कामे हाती घेता आली नाहीत. प्रकल्पांसाठी भूसंपादन व वन जमिनी मिळवतांनाहि अनेक प्रकल्पांमध्ये विलंब झालेला दिसून येतो. काही प्रकल्पांचे बाबत भूसंपादन प्रकरणी कार्यवाही चालू असताना विहित काल मर्यादेत ती पूर्ण न झाल्यामुळे प्रकरणे व्यपगत झालेली आहेत व पुन्हा अशा प्रकरणी नव्याने

कार्यवाही आरंभ करण्यामुळे विलंब झालेला आहे. भूसंपादन प्रस्तावांसंदर्भात जलसंपदा विभाग व महसूल विभाग यात अधिक समन्वयाची गरज स्पष्ट आहे.

3.3.1 राज्यातील सद्यस्थितीतील बांधकामाधीन (मोठे, मध्यम व उ.सिं.यो) असलेल्या 181 प्रकल्पांपैकी 60 प्रकल्पांसाठी वनजमीन संपादित करावी लागलेली आहे. वनजमीन संपादन करण्याच्या प्रक्रियेसाठीचा कालावधी तपासला असता तो कमीत कमी 2 वर्षांपासून ते जास्तीत जास्त 26 वर्षांपर्यंत लागल्याचे दिसून येते. त्यात वनजमीन संपादन / हस्तांतरण करण्यासाठी 5 वर्षापेक्षा जास्त कालावधी लागला असे 31 प्रकल्प आहेत.

3.3.2 पुनर्वसनाची विहित कार्यवाही वेळेत नीट पूर्ण न झाल्यामुळे ज्या प्रकल्पांना विलंब झाला असे 42 प्रकल्प आहेत. पुनर्वसनाचे कार्यवाहीस कमी अधिक विलंब झालेले मोठे प्रकल्प 25 व मध्यम प्रकल्प 27 असे एकूण 52 प्रकल्प आहेत. पुनर्वसनाच्या कार्यवाहीस झालेला विलंब हा 2 वर्षांपासून 18 वर्षांपर्यंत दिसून येतो. म्हणून प्रकल्पाच्या पुनर्वसनाची कामे ही पूर्वतयारीची कामे म्हणून हाती घेतली जाणे योग्य ठरेल.

3.3.3 या व्यतिरिक्त ज्या प्रकल्पांमध्ये पुनर्वसनाची कामे करताना नागरी सुविधांमध्ये वाढ झाल्यामुळे अतिरिक्त कालावधी लागला असे 11 प्रकल्प आहेत.

3.3.4 महामंडळांच्या स्थापनेनंतर हाती घेण्यात आलेल्या नव्या प्रकल्पांमुळे प्रकल्पांची संख्या वाढली. तसेच बांधकामाधीन प्रकल्पांच्या किंमतीत / व्याप्तीत झालेल्या बदलामुळे उपलब्ध मर्यादित वित्तलब्धीचे वितरण विरळ स्वरूपात होण्यामध्ये झाल्याचे दिसून येते. महामंडळाला पंचवार्षिक योजनेतील नियत व्यय निधीची उपलब्धता आहे अथवा नाही याची योग्य ती खातरजमा न करता, मोठ्या संख्येने नवीन कामे हाती घेतल्याचे दिसून येते. प्रकल्पासाठी पुरेशी वित्तीय तरतूद असल्याखेरीज कामासाठी निविदा काढणे व कामाचे आदेश देणे, याबाबत महामंडळांनी पुरेसे नियंत्रण ठेवलेले नाही.

3.3.5 प्रकल्पास प्रशासकीय मान्यता मिळाल्यानंतर प्रथमतः अनुदान उपलब्ध करून देण्यामध्ये काही प्रकल्पांच्या बाबतीत विलंब झालेला दिसून येतो. सद्यःस्थितीत बांधकामाधीन असलेल्या 181 प्रकल्पांची माहिती तपासली असता, प्रकल्पास प्रशासकीय मान्यता मिळाली, तथापि प्रथमतः अनुदान विलंबाने प्राप्त झाले असे 68 प्रकल्प आहेत. प्रकल्पास प्रथमतः अनुदान उपलब्ध झाल्यानंतरही काही प्रकल्पांच्या प्रत्यक्ष धरणाचे काम सुरु होण्यास विलंब झाल्याचे निदर्शनास येते. या कारणांमुळे बांधकामाधीन असलेल्या 181 प्रकल्पांपैकी 62 प्रकल्पांमध्ये असा विलंब झाल्याचे आढळून येते. प्रकल्पांना प्रशासकीय मान्यता मिळालेली आहे, परंतु प्रत्यक्ष धरणाचे / योजनेचे काम अद्याप सुरुच झालेले नाही असे एकूण 9 प्रकल्प आढळून येतात.

3.3.6 संकल्पचित्रांसाठी विलंब –

सद्यःस्थितीतील बांधकामाधीन प्रकल्पांची माहिती तपासली असता बहुतांश प्रकल्पांमध्ये कमी अधिक प्रमाणात संकल्पित रचनेत बदल झाल्याने नव्या संकल्पनासाठी वेळ लागल्याचे दिसून येते. संकल्पनात बदल झाल्यास प्रकल्पाच्या संबंधित घटक कामास उशीर होऊन पर्यायाने प्रकल्पास विलंब झाल्याचे निदर्शनास येते. मात्र घटक कामांचे संकल्पन प्राप्त होण्यापूर्वीच निविदा काढल्याचे अनेक प्रकल्पात दिसून आले.

3.3.7 व्याप्तीतील बदलामुळे विलंब

एकूण 181 बांधकामाधीन प्रकल्पांपैकी 95 प्रकल्पांमध्ये कमी /अधिक प्रमाणात व्याप्तीत बदल झालेला आढळून येतो. यामुळे झालेला विलंब हा साधारण 2 वर्षांपासून ते 15-20 वर्षांपर्यंत दिसून येतो. मोठ्या प्रकल्पांमध्ये जास्त प्रमाणात व्याप्तीत बदल झाल्याचे दिसून येते. प्रकल्प सुरु करण्यापूर्वी कार्यक्षेत्राची वास्तव

स्थिती व तेथील जनमानसाची भूमिका नीट जाणून घेतली गेली नाही, हे ही व्याप्ती बदलाचे एक कारण दिसून येते. यापैकी सर्वाधिक बदल हा 27 प्रकल्पांमध्ये लाभक्षेत्राच्या विस्तारात मंजुरीनंतर भर घातल्यामुळे झालेला आहे.

3.3.8 रिक्त पदांमुळे विलंब

राज्यातील पाचही महामंडळात असलेल्या बांधकामांतर्गत आस्थापनेची माहिती तपासली असता बांधकाम यंत्रणे अंतर्गत मंजूर पदांच्या जवळपास 76 % अधिकारी /कर्मचारी कार्यरत आहेत व 24% पदे रिक्त आहेत. एकूण मंजूर पदे 16760 असून कार्यरत पदे 12733 एवढी आहेत. महत्वाची पदे रिक्त राहिल्यामुळे त्याचा परिणाम कामावर होऊन परिणामतः प्रकल्पास विलंब झाल्याचे दिसून येते.

3.3.9 सिंचन व्यवस्थापनासाठी आस्थापना निर्मिती

प्रकल्पाची बांधकामे पूर्ण करून त्याचे व्यवस्थापन यंत्रणेकडे हस्तांतरण हा महत्वाचा टप्पा आहे, पण यामध्येही विलंब झाल्याचे निदर्शनास येते. अशी स्थिती सर्व महामंडळातच दिसून येते. बांधकाम यंत्रणेकडून सिंचन व्यवस्थापन यंत्रणेकडे निर्मित सिंचनक्षेत्र हस्तांतर करावयाची प्रक्रिया ही अधिक गतिमान करण्याची आवश्यकता आहे.

3.3.10 न्यायालयीन प्रकरणांमुळे विलंब

न्यायालयीन प्रकरणांमुळे विलंब झाला अशा सर्व प्रकरणांमुळे एक बाब स्पष्ट होते ती अशी की, प्रकल्पांचे काम हाती घेण्यापूर्वी जलसंपदा विभागाकडून शेतकऱ्यांशी / बाधित होणाऱ्या लोकांशी संवाद साधला जात नाही. त्यासाठी महामंडळाकडे आवश्यक ती यंत्रणाही नाही. प्रकल्प संकल्पनेची पूर्ण माहिती लाभार्थी व बाधित होणाऱ्या समुहाला पूर्वीच देण्यात आली तर, विश्वासाचे वातावरण निर्माण होऊ शकते. लोकांचा सहभाग मिळविण्यात विभाग कमी पडला असेच म्हणावे लागेल.

3.3.11 खदानीतून बांधकाम साहित्य (जसे दगड, वाळू, काळी माती इ.) ची अनुपलब्धता

समितीला 59 प्रकल्पांची सविस्तर माहिती प्राप्त झाल्यानंतर त्यांचे तपासणीतून असे दिसून आले की बांधकाम साहित्याची उपलब्धता नियोजित खदानीत न झाल्यामुळे प्रकल्प बाधित झालेले आहेत. बांधकाम साहित्य वेगवेगळ्या खदानीतून आणावे लागले आहे. विशेषतः मागील 5-6 वर्षांपासून वाळूबाबत बहुतांशी प्रकल्पांना अडचण येत आहे. त्याचा परिणाम प्रकल्पांच्या कामावर होत आहे. हे टाळण्यासाठी नैसर्गिक वाळू ऐवजी दगडापासून तयार केलेली वाळू / कच (Crushed sand) याच्या वापराचा वेळीच विचार होणे इष्ट राहिल.

3.3.12 प्रकल्पग्रस्तांचा विरोध

धरणस्थळास प्रकल्पग्रस्तांनी विरोध केल्यामुळे विलंब झालेले 18 प्रकल्प लक्षात येतात. या व्यतिरिक्त 16 प्रकल्पांमध्येही धरणस्थळास विरोध झालेला दिसून येतो. शिवाय प्रकल्पग्रस्तांच्या धरण स्थळास विरोधामुळे धरण संरेखा 6 ठिकाणी बदलावी लागली आहे. प्रकल्पाचे काम सुरु करण्यापूर्वी प्रकल्पग्रस्त व लाभधारक यांच्याशी संवाद न साधणे हा मोठाच व्यवस्थादोष सध्याच्या कार्यपध्दतीत दिसून येतो. कालवा/वितरण प्रणालीसाठी भूसंपादन मर्यादित असते. तरीसुद्धा काही वेळा त्या भूसंपादनासाठीही विरोध झालेला दिसतो. असे 57 प्रकल्प लक्षात आले.

3.3.13 भूसंपादन, पुनर्वसन, वनजमीन, प्रकल्पास विरोध यामुळे प्रकल्प सुरु होण्यास जो विलंब होतो, त्या कालखंडांमुळे वित्तीय किंमतवाढ राज्यातील सर्व प्रकल्पांसाठी मिळून रु. 8699 कोटी झाली आहे. त्यात वनजमिनीच्या अडचणींमुळे रु. 5233 कोटी, भूसंपादनास विरोधामुळे किंवा मंजुरीसाठी झालेल्या विलंबामुळे रु. 1410 कोटी, पुनर्वसनाच्या विलंबामुळे रु. 1313 कोटी व धरणस्थळास झालेल्या विरोधामुळे रु. 743 कोटी, असा किंमतीवर प्रभाव पडला.

3.3.14 व्यपगत झालेल्या प्रशासकीय मान्यता

प्रकल्पांना प्रशासकीय मान्यता प्रदान केल्यानंतर 5 वर्षांपर्यंत प्रकल्पासाठी आर्थिक तरतूद न झाल्यास प्रकल्पाची प्रशासकीय मान्यता व्यपगत होते. अशा प्रकारे प्रशासकीय मान्यता व्यपगत झालेले 4 प्रकल्प आहेत. त्यापैकी एकामध्ये 19 वर्षांचा कालावधी गेलेला आहे, तर दुसऱ्यामध्ये 26 वर्षांचा कालावधी गेलेला दिसून येतो.

3.3.15 घळभरणीशी संलग्न सिंचनक्षमता निर्मिती

सिंचन प्रकल्पाच्या धरणांची जेव्हा घळभरणी करून जलाशयात पाणी साठविले जाते, त्यावेळी त्या धरणाच्या बुडीत क्षेत्रात येणारी जमीनही पाण्याखाली जाते. सदर जमीन पाण्याखाली गेल्यामुळे त्या जमिनीत पेरा होऊ शकत नाही. त्यामुळे निदान बुडीत क्षेत्रात जाणाऱ्या जमिनीएवढी जमीन, किमान घळभरणीच्या वर्षी प्रकल्पांतर्गत सिंचन क्षमता म्हणून विकसित व्हावी असा मूळ उद्देश असतो. प्रकल्पांची घळभरणी ज्या वर्षी झाली त्यावेळी काहीही सिंचन क्षमता निर्माण झालेली नव्हती असे एकूण 30 प्रकल्प समितीला आढळून आले. उपरोक्त 30 प्रकल्पांमध्ये 7 प्रकल्पांमध्ये निदान घळभरणीच्या वर्षानंतर एका वर्षाचे कालावधी मध्ये अंशतः तरी सिंचन क्षमता निर्मिती झाल्याचे दिसून येते. पण उर्वरित 23 प्रकल्पांमध्ये मात्र 2 वर्षे किंवा दोन वर्षांपेक्षा जास्त कालावधीनंतर सिंचनक्षमता निर्मिती झालेली आहे. प्रकल्पाच्या कार्यक्रमांमध्ये हा गंभीर दोष मानला जायला हवा.

प्रकरण क्र. 4- प्रकल्पांमधील व्याप्तीबदल

4.1 एकूण 181 प्रकल्पांपैकी 64 प्रकल्पांच्या व्याप्तीबदलाची किंमत 10 टक्क्यांपेक्षा जास्त आहे. या 64 पैकी सहा प्रकल्पांना केंद्रीय जल आयोगाची मंजुरी मिळाली आहे. त्यामुळे ते वगळून 58 प्रकल्पांच्या व्याप्तीबदलांच्या कारणांची छाननी समितीने केली. व्याप्तीबदल नेमके कशाला मानायचे याबाबत आजपर्यंत स्पष्टता नव्हती. जलसंपदा विभागाने, अलिकडेच 2013 मध्ये मार्गदर्शक तत्वे विशद केली आहेत. विद्यमान प्रकल्पातील अनेक व्याप्तीतील बदल हे 2013 पूर्वीच झालेले असले तरी समितीने या शासन निर्णयातील मार्गदर्शक तत्वांनुसारच व्याप्तीतील बदलांची कारणमिमांसा तपासण्याचे ठरविले. कारण त्यात शासनाचा काटेकोर प्रशासकीय दृष्टीकोन स्पष्ट होतो आहे.

4.2 प्रकल्पांमधील व्याप्तीबदलांचे अनेक व्यावहारिक घटक लक्षात आले. त्यातील तीन प्रमुख घटक म्हणजे सिंचनाचा क्षेत्रीय विस्तार, साठवण वाढ व नवीन उपप्रकल्प मूळ प्रकल्पाला जोडणे. क्षेत्र विस्तार झालेली एकूण 43 प्रकरणे आहेत. त्यापैकी 13 घटकांना महामंडळाने मंजुरी दिली, तर 30 प्रकरणांना शासनाने मंजुरी दिली. तसेच साठवण वाढीची एकूण 16 प्रकरणे झाली. जोडकामे व उपप्रकल्प यांची मूळ प्रकल्पात भर घातल्यामुळेही पाणीवापर व त्या खोऱ्यातील पाणी उपलब्धता यांच्यातील अनुपात बदलतो अशी 36 प्रकरणे आहेत. त्यामुळे अशा तिन्ही प्रकारांनी (क्षेत्र विस्तार, साठवण वाढ, जोड/उपप्रकल्पांची भर) होणारा व्याप्तीबदल हा मूलतः जलवैज्ञानिक निकषांवर नीट तपासला जाणे आवश्यक आहे. म्हणून 2003 च्या आदेशांन्वये

जलवैज्ञानिक तपासणी ही आवश्यक करण्यात आली आहे. पण ती गरज पूर्ण न करणारे अनेक प्रकल्प आहेत. अशा सर्व प्रकल्पांच्या जलवैज्ञानिक व्यवहार्यतेबद्दल अधिक छाननी होणे आवश्यक आहे.

4.3 व्याप्ती बदलामधे क्षेत्रीय विस्तार म्हणून 56614 हेक्टरची जी सिंचन क्षेत्रीय वाढ झाली, त्यासाठी रु. 731.24 कोटी खर्च झाले. याचा प्रति हेक्टरी सरासरी खर्च रु. 1.29 लक्ष एवढा आला. त्या त्या काळातील मापदंडांच्या तुलनेत 3 प्रकल्पांमध्ये प्रति हेक्टरी खर्च जास्त झालेला आहे. तर पाच प्रकल्पातील सिंचन क्षेत्राचा विस्तार मूळ क्षेत्राच्या 10 टक्क्यांपेक्षा जास्त असून त्यास 2005 च्या मजनिप्रा कायद्याच्या कलम 11 (च) नुसार म.ज.नि.प्रा. ची मान्यता घेणे आवश्यक असूनही ती मान्यता घेतली गेलेली नाही.

4.4 नवीन उप प्रकल्प/जोडकामे यांची भर

4.4.1 व्याप्तीचा बदल हा मूळ प्रशासकीय मान्यतेच्या प्रमुख वैशिष्ट्यांशी अनुरूप असायला हवा. परंतु जुन्या प्रकल्पांच्या रुपरेषेमध्ये नवीन प्रकारच्या घटकांचा समावेश करून सुधारित प्रशासकीय मान्यता देण्यात आलेली एकूण 36 प्रकरणे समितीच्या लक्षात आली. त्यातील 12 प्रकरणांना महामंडळाने मान्यता दिली असून 24 घटकांना शासनाने मान्यता दिलेली आहे. या नव्या जोड घटकांना स्वतंत्र प्रशासकीय मान्यता देणे आवश्यक होते. पण त्या ऐवजी जुन्या प्रकल्पांच्या सुधारित प्रशासकीय मान्यतेमध्येच ते अंतर्भूत करण्यात आले. वस्तुतः या घटकांचे स्वतंत्रपणे लाभ-व्यय गुणोत्तर तपासणे आवश्यक होते. यातील 43 घटकांचे लाभव्यय गुणांक विहित निकषांपेक्षा कमी असल्याचे समितीच्या लक्षात आले.

4.4.2 महाराष्ट्राच्या सार्वजनिक बांधकाम नियमावलीत नवीन प्रकल्प हाती घेण्यापूर्वी तो खोऱ्याच्या बृहत आरखड्यानुसार घेतला जावा असे विहित केले आहे. त्यासाठी प्रत्येक महामंडळाचा एक दीर्घकालीन बृहतआरखडा (Master Plan) असणे आवश्यक होते. पण महामंडळाचे असे बृहत आरखडेच मुळात तयार नाहीत असा आक्षेप महालेखापालांनीही याबाबतीत घेतलेला आहे.

4.4.3 व्याप्ती बदलाचा लाभव्यय गुणांक स्वतंत्रपणे न काढता पूर्ण झालेल्या बांधकामाच्या जुन्या खर्चासकट लावला गेल्यामुळे जुन्या दराने झालेल्या कामाच्या कमी किंमती व या पुढील लाभासाठी मिळणारे वाढीव बाजारभावाचे लाभ- अशा विसंवादी पध्दतीने गुणक काढण्यात आला आहे. ही चुकीची पद्धत बंद होऊन वाढीव कामांसाठी वाढीव खर्च व वाढीव लाभ आणि त्यातील तुलना हे आर्थिक तत्व यापुढे कटाक्षाने पाळले जाणे इष्ट राहिल.

4.4.4 अवर्षण प्रवण प्रदेशांतील आठमाही धोरणाच्या अंमलबजावणीसाठी प्रकल्पाचे कालवे मोठे करून जास्त खर्च केला. परंतु प्रत्यक्षात मात्र बारमाही पिकांचे सिंचन वाढत गेले आहे असे दिसून येते. शासनाच्या औपचारिक धोरणाशी हे विसंगत आहे.

प्रकरण क्र. 5- उपसा सिंचन योजना

5.1 सध्याच्या बांधकामाधीन 181 प्रकल्पांच्या एकूण 1,29,000 कोटी रु. भांडवली खर्चात 27839 रु. कोटी म्हणजे 22% खर्च उपसा योजनांवर व्हावयाचा आहे व त्यातून 8,56,963 हेक्टर (म्हणजेच एकूण क्षमतेच्या 25% सिंचन क्षेत्र) निर्माण करावयाचे आहे. त्यापैकी रु.8048 कोटी मार्च 2012 पर्यंत खर्च झाले आहेत व त्यातून जून 2012 पर्यंत 1,26,453 हेक्टर सिंचन क्षेत्र (1984-2012 या कालावधीत) निर्माण झाले आहे. परंतु त्यापैकी प्रत्यक्षात मात्र एखाद्या वर्षात जास्तीत जास्त सिंचन केवळ 37330 हेक्टर इतकेच झाले आहे. उपसा योजनांच्या सिंचन निर्मितीची गती अत्यंत संथ असून त्यातून प्रत्यक्ष सिंचनाचा लाभही अत्यंत कमी प्रमाणात मिळत आहे. योजना चालवण्यासाठी लागणाऱ्या आवर्ती वार्षिक खर्चाची तोंडमिळवणीही समाधानकारक नाही.

5.2 म्हणून यापुढील काळात नव्याने उपसा सिंचन योजनांना मंजूरी देण्याअगोदर व्यावहारिक दृष्टीने या योजनांच्या वित्तीय संतुलनाची काटेकोरपणे तपासणी करणे आवश्यक ठरते. त्यासाठी पाटबंधारे प्रकल्पांच्या केवळ पारंपारिक लाभव्यय गुणोत्तरावर अवलंबून न राहता अंतर्गत आर्थिक परताव्याचा दरही (IRR) तपासला जाणे आवश्यक आहे. हा दर काढताना उपसा सिंचनासाठीच्या विजेच्या मोटारी, यांत्रिकी व विद्युत भागाचा घसारा व त्यापैकी काही भाग कालांतराने बदलावे लागतात त्याचाही विचार करणे आवश्यक ठरते. त्यासाठी दुरुस्ती व ठराविक कालावधीनंतर नवीन पंप/त्याचे सुटे भाग, बदलण्याची तरतूद नियोजनात असणे आवश्यक आहे.

5.3 उपसा सिंचन योजनेचे क्षेत्र 2000 हेक्टर पेक्षा जास्त असेल तर त्या उपसा सिंचन योजनेस मोठी उपसा सिंचन योजना असे संबोधले जाते. अशा उपसा सिंचन योजनेस मुख्यमंत्री अथवा उपमुख्यमंत्री यांची मान्यता असणे, शासन निर्णय दि. 23-6-99 नुसार (परिशिष्ट क्र.5.6) आवश्यक करण्यात आले आहे. सिंचन प्रकल्पांना मंजूरी देण्याचे अधिकार महामंडळांना दिले गेले असले तरी, उपसा सिंचन योजनेच्या मंजूरी बाबतचे अंतिम निर्णय करण्याचे अधिकार मुख्यमंत्री वा उपमुख्यमंत्री यांच्याकडे ठेवण्यात आले आहेत. महामंडळनिहाय उपसा योजनांच्या वीजबिलांचा खर्च कोणत्या तरतुदीतून भागविला जात आहे याची समितीने छाननी केली तेव्हा अनेक ठिकाणी उपसा योजनेची वार्षिक वीज बिले प्रकल्पांच्या बांधकामाच्या भांडवली तरतुदीतून भागविली जात आहेत अशी मोठीच अनियमितता लक्षात आली.

5.4 कार्यान्वित उपसा सिंचन योजनांवर पाणी वापर संस्था नगण्य आहेत म्हणून या योजनांच्या पुनर्विलोकनाची आवश्यकता आहे. कार्यान्वित न झालेल्या 55 बांधकामाधीन उपसा योजना व घटक उपसा योजना यांच्या काही टप्प्यांचे बांधकाम सुरु झाले नसेल तर ते थांबविण्याबाबत वेळीच शासन स्तरावर विचार होणे इष्ट राहिल. आजपर्यंत पूर्ण झालेल्या उपसा सिंचन योजनांच्या अनुभवातून उपसा योजनांबाबत त्या यशस्वी होण्यासाठी नव्याने स्वतंत्र मार्गदर्शक तत्वे तातडीने विहीत करणे आवश्यक आहे. प्रवाही कालव्यांच्या कार्यपध्दतीतूनच उपसा सिंचन व्यवस्था यशस्वीपणे हाताळणे शक्य दिसत नाही.

5.5 महाराष्ट्र जल व सिंचन आयोगाने शिफारस क्र 53 मध्ये असे सुचविले होते की, "उपसा सिंचन योजनेची सफलता ठरवीत असताना त्यावर होणारा विजेचा प्रत्यक्ष खर्च (सवलतीचे विशेष दर न घेता) विचारात घ्यावा व त्यानुसार योजनेची लाभव्यय स्थिती ठरवावी." ही शिफारस अद्याप शासनाने स्वीकारलेली दिसत नाही. उपसा योजनेचे आर्थिक विकासातील नेमके स्थान स्पष्ट होण्यासाठी तसे करणे इष्ट आहे. नंतर व्यवहारात काय दरांनी वसुली करायची त्याचे निकष वेगळे असू शकतात.

5.6 कृषिसाठी असणा-या दरातच रु. 2.16 (2.88-0.72) प्रति युनिट अशी सवलत शासनाकडून मिळते. तरीसुद्धा शासकीय योजनेच्या विजेचे बील शेतक-यांकडून वसूल होण्याचे प्रमाण अत्यंत नगण्य आहे. व्यक्तिगत उपसा व्यवस्थेमध्ये वीजवापरातील व पाणी वापरातील काटकसर याची जी आंच योजना व्यवस्थापकाला रहाते, ती जाणीव सहकारी योजनात रहातेच असे नाही. शासकीय योजनांमध्ये तर पाणी जणू प्रवाही योजनेचेच आहे अशा रूपात ते प्रत्यक्ष शेतावर येऊन पोचत असल्याने ही जागरूकता निर्माण होत नाही. म्हणून शासकीय योजनांचा विचार फार सावधपणे व्हायला हवा.

5.7 शासनाचे पाणीपट्टीचे प्रचलित धोरण विजेच्या खर्चासहित येणारी पाणीपट्टी व त्या पाण्यावर पिकविल्या जाणाऱ्या पिकांच्या उत्पन्नातून शेतकऱ्यांची पाणीपट्टी भरणा करण्याची क्षमता, या गोष्टींवर उपसा योजनांची सफलता अवलंबून आहे. शासनाने आकारवयाच्या पाणीपट्टी सोबत वीजबिल जोडून उपसा सिंचन योजनेचे प्रकल्पशः पाणीपट्टीचे वेगवेगळे दर मुख्य अभियंता यांनी निश्चित करावयाचे आहेत. कृष्णा खोरे वगळता इतर महामंडळात असे दर निश्चित केल्याचे आढळून आले नाही.

5.8 सध्या हाती घेतलेल्या उपसा योजनांचे पुनर्विलोकन करून योजनेतील काही पाणी ग्रामीण, नागरी व औद्योगिक वापराकरिता राखून ठेवल्यास सिंचनातील आर्थिक तूट भरून काढण्यास मोठी मदत होईल. उपसा योजना या केवळ शेतीसाठी राबवणे आर्थिकदृष्ट्या शक्य नसले, तरी शेती समवेत पशु पालन, कुक्कुटपालन

अशाप्रकारच्या शेतीपूरक व्यवसायांची जोड देऊन बहुउद्देशीय लाभांचा समावेश प्रशासकीय मान्यतेच्या अंदाजपत्रकात व व्यवस्थापनात करणे इष्ट राहिल. त्याचे रूपांतर प्रादेशिक पाणी पुरवठा योजना म्हणून करताना ग्रामीण पाणी पुरवठ्याचा रु. 2000 दरडोई व नागरी पाणी पुरवठ्याचा रु. 6787 दरडोई भांडवली खर्च हा त्यातून भांडवली वजावटीसाठी उपयोगी ठरेल. त्याचप्रमाणे औद्योगिक पाणी वापरही समाविष्ट करून अवर्षण प्रवण क्षेत्रातील पिण्याचा पाण्याचा व रोजगाराचा प्रश्न सोडविता येईल. समन्वित पाणी वापराचा एक नमुना म्हणून उपसा योजना यापुढे राबवणे उपयुक्त राहिल.

5.9 उपसा सिंचन योजनांसाठी सिंचनाच्या पाणीपट्टीत काही सवलती देण्याचा विचार करावयाचा, तर विजेच्या बिलात सवलत न देता अवर्षणप्रवण भागातील सिंचनासाठी प्रथमतः मूळ शासकीय पाणीपट्टीमध्ये सवलत देणे इष्ट राहिल. जसजशी योजना सक्षम होईल तसतशी ही सवलत शासन टप्प्याटप्प्याने कमी करू शकेल. पण विजेची बिले साठून राहून योजना ठप्प पडणार नाही याची काळजी घ्यावी लागेल.

5.10 कृषी उत्पन्नातील वाढ व वीज दरातील वाढ यामधील तफावत दिवसेंदिवस रुंदावत जाणार आहे. त्याचा विपरीत परिणाम उपसा सिंचनाच्या आर्थिक संतुलनावर होणार हे स्पष्ट आहे. पुढील उपसा योजनांच्या मंजूरीच्या वेळी याचा विचार करणे अनिवार्य राहिल.

5.11 शासनाच्या खर्चाने बांधलेल्या जवळपास सर्वच योजनांमध्ये वीजपंपाने पाणी उपसा करून उद्धरण नलिकेद्वारे वितरणकुंडात सोडले जाते व तेथून पुढे मात्र कालवा/वितरिकांच्या सहाय्याने शेताला पाणी पोचवले जाते. या वितरण पद्धतीमुळे पाण्याचा फार मोठा व्यय होतो. यासाठी उपसा सिंचन योजनांचे तीन वेगळे प्रकार करावेत. 2000 हेक्टर पेक्षा कमी, 2000-10000 हे. व 10000 हे. पेक्षा जास्त सिंचन क्षेत्र असणाऱ्या योजना असे ते प्रकार असावेत. 2000 हेक्टर क्षेत्रापर्यंत नलिका वितरण प्रणाली सरसकट शेतापर्यंत ठेवण्यास हरकत नाही. उपसा सिंचनाच्या खर्चिक पाण्याचा अधिक कार्यक्षमपणे वापर त्यामुळे होऊ शकेल. त्यासाठी नलिकेद्वारे पाणी वितरण व्यवस्था (Piped Distribution System) व सूक्ष्म सिंचन पद्धतीचा संयुक्त अवलंब करणे उपयुक्त राहिल. 2000-10000 या गटात नलिका व कालवा अस्तरीकरण यापैकी एक पर्याय स्थानिक परिस्थिती विचारात घेऊन आर्थिकदृष्ट्या तुलना करून निवडावा लागेल.

5.12 10000 हेक्टर पेक्षा जास्त सिंचन क्षेत्र असणाऱ्या उपसा योजनांचे सोयीनुसार 10000 हेक्टर पर्यंतचे टप्पे ठरवावेत. त्या त्या टप्प्यातील स्थानिक परिस्थितीशी जुळणारी व आर्थिकदृष्ट्या किफायतशीर असणारी पध्दत त्या त्या क्षेत्रगटासाठी वापरता येईल. सरसकट एकाच पध्दतीने मोठ्या योजनांचे पाणी वितरण इष्ट रहाणार नाही.

5.13 उपसा सिंचनाची पीकरचना ठरविताना लाभधारकांना सातत्याने वाढणाऱ्या वीजबिलांनुसार भविष्यात वीजबिलांसहित पाणीपट्टी देता येईल अशा प्रकारची मूल्यदायी पीकरचना करणे आवश्यक आहे. उपसा सिंचन योजना मंजूर करण्यापूर्वी सर्व लाभधारकांच्या पाणी वापर संस्था स्थापन व्हायला हव्यात. या संस्थांना सातत्याने वाढणाऱ्या वीजबिलांनुसार भविष्यात वीजबिलांसहित पाणीपट्टीची पूर्वकल्पना देऊन वीजबिलांसोबत पाणीपट्टी देण्याबाबत व त्यांच्या शेतातील नलिका व ठिबक संच/ तुषार संचाचा खर्च शेतकऱ्यांनी करण्याबाबत त्यांच्याकडून हमीपत्र घेणे उपयुक्त राहिल.

5.14 सर्व उपसा सिंचन योजनांसाठी ठिबक/ तुषार सिंचन बंधनकारक करावे. वितरण प्रणालीची कामे करताना शाश्वत सिंचनासाठी प्रत्येक लघु वितरिकांच्या शेवटी एका शेततळ्याची अथवा साठवण तलावाची तरतूद ठेवावी. रात्रीच्या वेळी पाणी साठवण करण्याची सोय उपसा सिंचन योजनेत करावी.

5.15 उपसा सिंचन योजनेत BOT तत्वावर खाजगी क्षेत्रातून भांडवली गुंतवणूक आकर्षित करण्याचा प्रयत्न करता येईल. उपसा सिंचन योजनांचे नियोजन, संकल्पन, व्यवस्थापन, त्यांचा लाभक्षेत्र विकास, पाणीपट्टीची आकारणी लाभधारकांचा सहभाग, योजनांचे सामाजिक व आर्थिक पैलू याबाबत "उपसा सिंचन योजनांची स्वतंत्र संहिता (Manual)" असण्याची नितांत गरज आहे. जलसंपदा विभागाने तशी संहिता तातडीने तयार करावी.

5.16 उपसा सिंचन योजनेसाठी वेगळ्या प्रकारचा कर्मचारी वर्ग व्यवस्थापन करण्यासाठी लागणार आहे, त्यासाठी प्रशिक्षण देणे व त्यात विद्युत, यांत्रिकी व सूक्ष्म सिंचन असा एकत्रित मेळ असणारे विषय असणे आवश्यक आहे.

5.17 उपसा सिंचन योजनेचे तीन भाग आहेत ते असे. स्रोत निर्माण करणे, उपसा करणे व सामाजिक वितरण करणे. या तीन भागापैकी स्रोत निर्माण करण्याचे काम शासनाने करावे. पुढील भाग BOT तत्वावर राबवावा.

प्रकरण 6- बांधकामांची गुणवत्ता

6.1 प्रकल्पातील कोणत्याही बांधकामांची रचना ठरवताना संभाव्य कोणत्याही प्रतिकूल परिस्थितीमध्ये त्यांचे स्थैर्य टिकून राहिले (structural stability) असे पाहिले जाते. त्याचबरोबर जलशास्त्राच्या तत्वांनुसार पाणी साठविणे वा वाहून नेणे ही कामेही (hydraulic functioning) अपेक्षेप्रमाणे पार पडतील याची दक्षताही बांधकाम करताना घ्यावी लागते. त्यामुळे गुणवत्ता नियंत्रण कार्यक्रमात व उद्दिष्टात या दोन्ही गोष्टींचा स्वतंत्रपणे समावेश असावा लागतो. सध्याच्या व्यवस्थेत बांधकामात वापरलेल्या सामग्रीची व बांधकामाची गुणवत्ता तपासण्याची कार्यपध्दती आहे, पण जलशास्त्रीय गुणवत्ता तपासणीची कार्यपध्दती पूर्णतः विकसित झालेली नाही.

6.2 कोणतेही बांधकाम हे त्यासाठीच्या नकाशाप्रमाणे आणि स्पेसिफिकेशन प्रमाणे केले जात आहे ना, हे पहाण्याची मूलभूत जबाबदारी ही महाराष्ट्र पी.डब्ल्यू.डी मॅन्युअल प्रमाणे जे अभियंता त्या कामाची मोजमापे घेऊन त्याची नोंद मोजमाप पुस्तकात (Measurement book) करतात त्यांची आणि जे अभियंते त्या मापांची टक्केवारीने पडताळणी करतात त्यांची संयुक्तपणे असते. शिवाय मोठ्या व महत्वाच्या कामांमध्ये गुणवत्ता नियंत्रणाचे काम स्वतंत्र यंत्रणेकडे सोपविले असते. महाराष्ट्राच्या जलसंपदा विभागात ही यंत्रणा स्वतंत्र अशा अधीक्षक अभियंता गुण नियंत्रण मंडळांच्या नियंत्रणाखाली काम करून कामाच्या गुणवत्ता चाचण्यांची माहिती बांधकामे करणाऱ्या अधिकाऱ्यांना व त्यांच्या मुख्य अभियंत्यांना देत असते.

6.3 बांधकामे पूर्ण झालेल्या सर्व धरणांची व कालव्यांवरील मोठ्या वास्तूंची पावसाळा पूर्व व पावसाळा उत्तर पहाणी क्षेत्रीय अधिकाऱ्यांकडून केली जाते. या व्यतिरिक्त निवडक धरणांची पाहणी स्वतंत्रपणे अधीक्षक अभियंता, धरण सुरक्षा संघटना नाशिक यांचेतर्फे होऊन धरण सुरक्षेच्या दृष्टीने राज्यातील प्रकल्पांचा वार्षिक अहवाल तयार केला जातो.

6.4 प्रचलित कार्यपध्दत ही गुण नियंत्रण कामामध्ये किती परिणामकारक आहे आणि तिच्यात त्रुटी दिसत असल्यास त्या कोणत्या प्रकारे दूर करता येतील या दृष्टीकोनातून समिती सदस्यांनी महामंडळांतर्गत चालू असलेल्या काही मोठ्या प्रकल्पांना भेटी दिल्या. त्यावेळी जाणवले की, बांधकाम यंत्रणा व स्वतंत्र गुण नियंत्रण यंत्रणा यांनी घेतलेल्या सर्व क्षेत्रीय चाचण्यांचे रजिस्टरमध्ये नोंदलेले सर्व निष्कर्ष 100 टक्के समाधानकारक असतानाही नंतर मेरी नाशिककडून केलेल्या चाचण्यापैकी फक्त 15 ते 25 टक्के चाचण्या समाधानकारक आल्या होत्या, दमनशक्ती चाचण्यांचे निष्कर्षही असमाधानकारक होते. कोलग्राऊट बांधकामाच्या धरणातून पाझरही मोठ्या प्रमाणावर होता. यामुळे इतर बांधकाम क्षेत्रातील गुण नियंत्रण पध्दतींचा अभ्यास करून त्यानुसार अधिक परिणामकारक गुणनियंत्रण पध्दत प्रस्तावित करण्याची आवश्यकता समितीला जाणवली.

6.5 या दृष्टीने प्रधानमंत्री ग्रामसडक योजनेचे काम, जागतिक बँकेच्या साहाय्याने चालू असलेल्या महाराष्ट्र जलसुधार प्रकल्पांतर्गत कालव्याची व वितरिकांची कामे व गुणवत्ता हमी कार्यक्रमांतर्गत केलेली धरणांची कामे, या सर्व कामांवर ज्या प्रकारे गुणनियंत्रण केले जाते याचा अभ्यास समितीने केला . या पध्दतीचा विचार करून समितीने एक थोडी सुधारित गुण नियंत्रण पध्दती प्रकल्पांच्या बांधकामासाठी सुचविली आहे. त्यामध्ये ISO 14000 प्रमाणे बांधकामाच्या प्रत्येक टप्प्यावरील घटक कामांची जबाबदारी तांत्रिक सहाय्यक, कनिष्ठ अभियंता, उप अभियंता व कार्यकारी अभियंता यांचेवर निश्चित केली आहे. प्रत्येक पातळीवर त्या त्या अभियंत्याने गुण नियंत्रण केले म्हणजे संपूर्ण बांधकामाच्या प्रक्रियेवर (System) गुण नियंत्रण राखले जाऊन अंतिम काम (End product) अपेक्षित गुणवत्तेचे राहिल अशी अपेक्षा आहे. या पध्दतीनुसार, जलसंपदा विभागाचे बांधकाम पहाणारे कर्मचारी, गुण नियंत्रण विभागाचे कर्मचारी आणि ठेकेदाराचे क्षेत्रीय कर्मचारी यांच्यावर संयुक्तपणे गुण नियंत्रणाची जबाबदारी राहिल. ही पध्दत अंमलात आणल्यानंतर त्यात अनुभवांती आवश्यक त्या सुधारणा करता येतील.

प्रकरण -7 प्रकल्प कार्यान्वयन

7.1 प्रकल्पांशी संलग्न असलेल्या कामांमधील विविध बाबींची कार्यवाही योग्य पध्दतीने, योग्य त्या घटकनिहाय क्रमाने विहित कालावधीमध्ये व नियोजनबद्ध न झाल्यास किंवा अपुरी आर्थिक तरतूद झाल्यास त्याचा परिणाम प्रकल्पाच्या कामाच्या गतीवर/ कालावधीवर होतो. म्हणून यापुढे प्रकल्पांच्या अन्वेषणाचे काम हे केवळ बांधकामासाठी लागणाऱ्या गरजांशी निर्गडित न ठेवता, त्यामध्ये कृषी, कृषीउद्योग यामधील तज्ञ, अर्थशास्त्रज्ञ, सामाजिक सर्वेक्षण करणारे तज्ञ इत्यादींचा समावेश करणे आवश्यक आहे. अशी सामाजिक आणि आर्थिक कार्यवाही प्रकल्पाच्या पूर्वतयारीचा भाग म्हणून पूर्ण करून घेता येईल.

विशेषतः भूसंपादन, पुनर्वसन, लाभधारकांच्या संस्थांची निर्मिती हा प्राथमिक तयारीचा वेगळा कालखंड समजून तो अर्थसंकल्पीय तरतुदीतही वेगळा दाखविण्यात यावा. पूर्वतयारीचा कालखंड व आर्थिक तरतुदी वेगळ्या दर्शविल्यामुळे प्रत्यक्ष धरणासाठी / योजनेसाठी लागलेला कालावधी व मुख्य बांधकाम खर्चाच्या तरतुदी ठरविताना अधिक स्पष्टता येईल.

7.2 निर्णायक कार्यपथ पध्दती (PERT / CPM)

प्रकल्पाच्या कार्यक्रमाचे वेळापत्रक करताना निर्णायक कार्यपथ पध्दती (CPM) चा वापर व्हायला हवा. प्रकल्पाच्या कामासाठी लागणाऱ्या संसाधनांची उपलब्धता व वित्तीय पुरवठा यांची वास्तविक स्थिती यांना धरून तयार करण्यात आलेले नियोजन म्हणजे निर्णायक कार्यपथ पध्दती. अशा नियोजनात केवळ प्रकल्पाचे बांधकाम पूर्ण करण्यापर्यंतच कार्यक्रम न आखता त्याची आखणी ही सिंचनाचा लाभ मिळेपर्यंत असायला हवी. अशा आखणीचा वापर करण्याबाबत केंद्रीय जल आयोगाचे निर्देश असूनही व अभियांत्रिकी शिक्षणात त्याचा समावेश असूनही त्याचा प्रत्यक्ष उपयोग कोणत्याच प्रकल्पावर होताना दिसत नाही. खात्यांतर्गत अधिकारी वर्गासाठी होणाऱ्या विविध प्रशिक्षण कार्यक्रमांमध्ये या पध्दती पुनःश्च शिकविण्याची/उजळणी करण्याची गरज आहे.

7.3 मोठ्या प्रकल्पांचे नियोजन

मोठ्या प्रकल्पांच्या कार्यक्रमाचे वेगवेगळे क्षेत्रीय टप्पे करणे व एकेक टप्पा पूर्ण करित जाणे आवश्यक आहे. असे टप्पे केल्यामुळे अपेक्षित लाभ हा प्रत्येक टप्पा पूर्ण झाल्याबरोबरच लगेच मिळण्यास सुरुवात होते. त्यामुळे प्रकल्पासाठी केलेली गुंतवणूक ही अनुत्पादक स्वरूपात दीर्घकाळ न रहाता लवकरात लवकर प्रत्यक्ष लाभात रुपांतरित होते. सार्वजनिक चिंतेचा मुख्य विषय हा वाढत जाणारा अवाजवी खर्च व त्या तुलनेत पदरी

पडणारे अपुरे लाभ हा असल्याचे लक्षात येते. प्रकल्पाचे टप्पे करून निर्णायक कार्यपध्दतीला अनुसरून प्रत्येक टप्प्याचे योग्य नियोजन व अंमलबजावणी झाल्यास भाववाढीचाहि कमीत कमी प्रभाव होऊन प्रकल्पाचा खर्च व लाभ यात अधिक सुसंवाद निर्माण होईल.

7.4 प्रकल्प पूर्वतयारीसाठी कालावधी स्वतंत्र अंदाजपत्रक करणे

प्रकल्पाचे बांधकाम काम सुरु करण्यासाठी पूर्वतयारीशी संबंधित असलेल्या सर्व बाबींचा वेगळा कालावधी हिशोबात गृहीत धरावयास पाहिजे व प्रत्यक्ष बांधकामाचा कालावधी त्यानंतर हिशोबात घेण्यात यावा. तसेच वित्तीय गरजांसाठी पूर्वतयारीच्या बाबींच्या संदर्भात वेगळे अंदाजपत्रक व प्रकल्पांच्या प्रत्यक्ष घटक कामांसाठीचे वेगळे अंदाजपत्रक तयार केल्यास प्रकल्पाच्या प्रगतीनुसार योग्य तेवढीच वित्तीय तरतूद निर्देशित होईल.

7.5 पंचवार्षिक योजना

पंचवार्षिक योजनेमध्ये प्रकल्पांसाठी नियोजित भांडवलाच्या पुरवठ्याची जी मर्यादा दिलेली आहे, त्या मर्यादेनुसारच कार्यक्रमांची आखणी व अंमलबजावणी व्हावयास हवी. महामंडळांनी अशा प्रकारे पंचवार्षिक योजनेच्या चौकटीत प्रकल्पांचे कार्यक्रम बसवल्याचे दिसत नाही. विशेषतः बांधकामांचे ठेके देऊन त्या कामांचे प्रारंभ करण्यापूर्वी या मर्यादांच्या आतच सर्व निर्णय होणे आवश्यक आहे. शिवाय महामंडळांचे काम हे व्यावसायिक पध्दतीने चालावयास पाहिजे. निधी वितरण करताना ज्या प्रकल्पांचा फायदा वर्षनिहाय लवकर मिळत जाईल त्यांना तसतसे प्राधान्य देण्यात यायला हवे. त्या संदर्भात वार्षिक निधी वितरणासाठी गतीशील कार्यक्रम निर्धारण पध्दतीचा (Dynamic programming) अवलंब केला जायला हवा. अभियांत्रिकीचे वर्चस्व असणाऱ्या सिंचन प्रकल्पांमध्ये अशा आधुनिक तंत्रांचा वापर न केला जाणे हे मोठी उणीव जाणवते.

7.6 सध्याच्या बांधकाम नियामावली पुस्तिकेत सार्वजनिक बांधकाम विभाग व जलसंपदा विभाग या दोन्ही विभागांची कामे साधारण एका प्रकारची आहेत असे गृहीत धरले आहे. मूलतः या नियमपुस्तिकेमध्ये सार्वजनिक बांधकाम विभागातील कार्यप्रणालीतील प्रक्रियेशी संबंधित तरतुदी आहेत. त्यामुळे जलसंपदा विभागातील अनेक बाबींविषयी कार्यक्रम आखताना व निर्णय घेताना अडचणी उद्भवतात. जलसंपदा विभागाकरिता बांधकामासाठी वेगळी नियमावली (Manual) आतापर्यंत तयार करण्यात आलेली नाही. जलसंपदा विभागांतर्गत असलेले कामाचे स्वरूप, कामाची व्याप्ती, प्रकल्पांच्या कामामध्ये तसेच उद्दिष्टांमध्ये असलेल्या विविधांगी बाजू, इत्यादी बाबींचा विचार करता जलसंपदा विभागातील कामांसाठी स्वतंत्र नियमपुस्तिका असणे अत्यावश्यक आहे. त्या दृष्टीने जलसंपदा विभागाने तात्काळ पावले उचलणे गरजेचे आहे.

7.7 विशाल प्रकल्प

7.7.1 जलसंपदा विभागांतर्गत सद्यःस्थितीत ज्यांची सिंचन क्षमता 10,000 हेक्टर पेक्षा जास्त आहे असे प्रकल्प म्हणजे मोठे प्रकल्प मग ते 50,000 हेक्टर साठी असो किंवा 1 लक्ष वा 2 लक्ष हेक्टर असो. अशा मोठ्या क्षेत्राचे सलग नियोजन करता येत नाही. म्हणून अशा मोठ्या प्रकल्पांचे सुधारित वर्गीकरण करणे आवश्यक आहे. ज्या प्रकल्पांची सिंचन क्षमता 1 लक्ष हेक्टर पेक्षा जास्त आहे किंवा प्रकल्पाचा पाणीवापर हा 1 अब्ज घनमीटर पेक्षा जास्त आहे अशा प्रकल्पांना विशाल प्रकल्प म्हणून संबोधण्यात यावे व त्यांचे नियोजन व बांधकामाच्या कार्यक्रमांची आखणी अधिक कार्यकुशलतेने व्हायला हवी. वेळ, खर्च व लाभ या तिन्हीचा कुशलतापूर्वक समन्वय साधण्यासाठी विशाल प्रकल्पांची रचना टप्प्याटप्प्यात / खंडशः सुमारे 10,000 हेक्टरचा

एकेक टप्पा या पध्दतीने करण्यात यावी. प्रत्येक टप्प्यावर लक्ष केंद्रीत करुन एक एक टप्पा पूर्ण करीत हाता वेगळा केला जाईल या दृष्टीने समयबध्द आखणी व वित्तीय तरतुदी टप्पाशः करण्यात याव्यात.

7.7.2 या प्रत्येक विशाल प्रकल्पासाठी एक प्रकल्प सल्लागार समितीची गरज आहे. या तज्ञ समितीमध्ये समाजशास्त्र, कृषी, अर्थशास्त्र, पर्यावरण इत्यादी विषयाशी संबंधित तज्ञांचा समावेश असावा. या समितीमध्ये प्रकल्पाशी संबंधित बाबींवर/अडचणींवर चर्चा होऊन प्रकल्पाचे काम समयबध्द रितीने पूर्ण करण्यासाठी आवश्यक ते मार्गदर्शन प्राप्त व्हावे जेणेकरुन प्रकल्प ठरलेल्या मुदतीत व किंमतीत पूर्ण होण्यास मदत होऊ शकेल.

7.8 बिगर सिंचनासाठी होणारी गुंतवणूक

बिगर सिंचन पाणीवापर करु इच्छिणाऱ्या संस्थेने धरणातील उपयुक्त पाणीसाठयाच्या 15 टक्क्यापेक्षा जास्त तरतूद बिगर सिंचन पाणीपुरवठा योजनांकरिता मागितली तर अशा संस्थेने पाटबंधारे विभागाला त्या प्रमाणात अंशदान द्यावे लागेल, असे धोरण आहे. पण त्याची अंमलबजावणी जागरुकपणे होताना दिसत नाही. अनेक प्रकल्पांचा पाणीवापर बिगर सिंचनासाठी 15% हून जास्त असूनही प्रकल्पाचा सर्व खर्च सिंचन या शिर्षाखालीच केला जातो आहे. हे वित्तीय शिस्तीच्या कार्यपध्दतीला सोडून आहे.

7.9 जलसंपदा विभागात प्रकल्पांना प्रशासकीय मान्यता मिळाल्यानंतर आवश्यकतेनुसार संबंधित विभागांकडून / प्राधिकरणांकडून विविध प्रकारच्या वैधानिक मान्यता घेणे आवश्यक असते. या कार्यवाहीमध्ये सुलभता व गती येण्यासाठी महामंडळ कार्यालयात एक विशेष कक्ष स्थापन करुन त्याच्या मार्फत भूसंपादन, पुनर्वसन, वनजमिनींचे हस्तांतरण, पर्यावरणीय मंजुरी यांच्याशी संबंधित प्रस्तावांची छाननी व पाठपुरावा केल्यास त्यासाठी होणारा विलंब कमी होऊ शकेल.

7.10 प्रकल्पांची रचना करताना संबंधित लोकांना त्या त्या प्रकल्पाशी संलग्न करुन घेणे व हा प्रकल्प आपला आहे अशी भावना त्यांच्यात प्रारंभापासून निर्माण करणे आवश्यक आहे. या दृष्टीने लोकांशी संवाद साधणे हा एक महत्वाचा आवश्यक टप्पा आहे. या दृष्टीने या विषयाशी संबंधित समाजशास्त्रज्ञ / सेवाभावी संस्था यांच्या सेवा, प्रकल्पाच्या कार्यक्रमात समाविष्ट करुन घेणे उपयोगी ठरू शकेल. सहभागी सिंचन व्यवस्थापनाचे हे धोरण राबविण्यासाठी व कायद्याच्या प्रभावी अंमलबजावणीसाठी शेतकऱ्यांचे प्रबोधन करणे आवश्यक आहे. यामधील सामाजिक पैलू विचारात घेता प्रत्येक महामंडळांतर्गत अशासकीय सेवाभावी संस्थांची यासाठी नेमणूक करुन त्यांना उपरोक्त प्रकारे जबाबदारी सोपविल्यास अंमलबजावणीची प्रक्रिया अधिक गतिमान होऊ शकेल.

7.11 समाप्ती अहवाल – प्रकल्पाचे काम पूर्ण होते वेळी त्या प्रकल्पाचा समाप्ती अहवाल / पूर्णत्व अहवाल (Completion Report) त्याचवेळी पूर्ण करावयास हवा. तथापि सद्यःस्थितीत प्रकल्प बांधकाम पूर्णत्व अहवाल तयार करण्याच्या आणि प्रकल्पाच्या परिणामाचा अभ्यास करावयाच्या व्यवस्थेचा पूर्णपणे अभाव दिसून येतो. अशा कामासाठी प्रत्येक महामंडळ कार्यालयांतर्गत स्वतंत्र कक्ष निर्माण करुन त्या कक्षामार्फत प्रकल्पाच्या सुरुवातीपासूनच कार्यवाही केल्यास योग्य ठरेल. अशासाठी कायमची व्यवस्था की जी, बांधकामाचा इतिहास लिहील, बांधकामाच्या पूर्णत्वाचा अहवाल तयार करेल व त्याच्या पुढील घटनांचा वेध घेईल अशी निर्माण करणे आवश्यक आहे. या दृष्टीने प्रत्येक महामंडळ कार्यालयांतर्गत एक स्वतंत्र कक्ष निर्माण करणे योग्य होईल.

7.12 प्रत्येक महामंडळात प्रकल्प सर्वेक्षणासाठी स्वतंत्र आस्थापना असावी. सर्वेक्षणाच्या यंत्रणेवर लाभधारकांच्या प्रबोधनाची जबाबदारी असावी. लाभधारकांचा सहभाग मिळविण्यासाठी सर्वेक्षण यंत्रणा त्यादृष्टीने प्रशिक्षित करण्यात यावी व यासाठी बांधकाम पूर्व किमान 3 वर्ष अवधी असावा.

प्रकरण-8 भविष्यातील सिंचन विस्तार

8.1 महाराष्ट्राच्या विविध महसूल विभागांमधील पाणी उपलब्धता प्रतिहेक्टर 2673 ते 8968 घमी अशा विषम प्रमाणात आहे, कोकणात तर ती सुमारे 36451 घमी/हेक्टर एवढी आहे. त्या सर्वांना एकाच प्रकारचे सिंचन विकासाचे तपशील लावणे संयुक्तिक नाही. महाराष्ट्र जल व सिंचन आयोगाने या दृष्टीने तुटीच्या /अतितुटीच्या /साधारण/विपुलतेच्या व अतिविपुलतेच्या उपखोऱ्यांचा स्वतंत्रपणे उहापोह करून त्या त्या ठिकाणी अनुकूल अशी सिंचनाची रचना सुचवली आहे. पण त्या शिफारशींना अनुसरून महामंडळांची कार्यपध्दती विकसित होताना दिसत नाही. पण तसे ताबडतोब व्हायला हवे आहे.

8.2 विद्यमान अवस्थेतील सिंचनाचे औपचारिक हिशोब पहाता राज्यस्तरीय प्रकल्पांमधून निर्माण होणाऱ्या सिंचनात प्रजासत्ताकानंतरच्या पहिल्या 47 वर्षांच्या काळातील सरासरी सिंचन क्षेत्र वाढीचा दर 0.7 लक्ष हेक्टर प्रति वर्ष, तर मागील 13 वर्षांत साधारणतः 1.16 लक्ष हे/वर्ष येथपर्यंत वाढत गेलेला दिसून येतो. सिंचन विकासाची गती वाढवणे हे उद्दिष्ट ठेवून सिंचन विकासाच्या राज्यस्तरीय प्रकल्पांसाठी 1996 ते 1998 या काळात पाच पाटबंधारे विकास महामंडळे कायद्याने स्थापन केली गेली. उर्वरित संभाव्य सिंचित क्षेत्राचा विकास घडवून आणण्यासाठी सिंचनक्षेत्र विस्ताराची ही गति किमान 2 लाख हे/प्रतिवर्ष करावी लागेल असे दिसते.

8.3 स्थानिक स्तरावरील योजनांद्वारे सिंचन क्षेत्र विस्तारासाठी एक स्वतंत्र महामंडळ महाराष्ट्र जलसंधारण महामंडळ या नावाने सन 2000 मध्ये स्थापन करण्यात आले आहे. पण पाणलोट क्षेत्र विकासातून व भूजल संवर्धनातून होणाऱ्या सिंचन विस्तारासाठी अशी वेगळी यंत्रणा कार्यान्वित नाही. त्या गरजा सध्या कृषि विभाग व भूजल यंत्रणा यांच्या माध्यमातून हाताळल्या जात आहेत. सिंचन विस्ताराच्या तिन्ही प्रकारच्या माध्यमांची म्हणजे राज्यस्तरीय प्रकल्प, स्थानिक राज्यस्तरीय प्रकल्प व पाणलोट आणि भूजल विकास यांची अजून उपखोऱेशः एकत्रित सांगड घातली गेलेली नाही. तसे होण्याची तातडीची गरज आहे.

8.4 या महामंडळांनी स्वावलंबी होण्यासाठी शासकीय अनुदानाव्यतिरिक्त त्यांचे स्वतःचे उत्पन्नाचे स्रोत वाढविणे आवश्यक होते. तशी तरतूदही त्यांच्या कायद्यात आहे. तथापि नेमकी त्याच्या उलट कार्यवाही शासनाकडून करण्यात आली. महामंडळांकडे असलेले पाणीपट्टी वसुलीचे अधिकार शासनाने 2004 मध्ये काढून घेतले. पाटबंधारे व्यवस्थापनाची कार्यालये सुद्धा महामंडळांकडून काढून शासनाकडे वर्ग करण्यात आली. महामंडळांच्या स्थापनेच्या कायद्याच्या संदर्भात अशा प्रकारची कार्यवाही तातडीने विधिमंडळाच्या निदर्शनास आणणे आवश्यक होते. पण शासनाकडून तसेही करण्यात आलेले नाही. महामंडळे म्हणजे केवळ प्रकल्पांच्या बांधकामाचा पाठपुरावा करणारी यंत्रणा असे त्यांचे स्वरूप मर्यादित करण्यात आले. याची विधिमंडळाला माहिती दिली गेलेली दिसत नाही. महामंडळांवरील अशासकीय सदस्य नेमण्याबाबत राहिलेली कार्यवाहीसुद्धा विधिमंडळाच्या निदर्शनास आणलेली दिसत नाही. मुळात केवळ पाटबंधारे प्रकल्पांच्या बांधकामासाठी नव्हे तर त्याबरोबर लाभक्षेत्र विकासाला आणि जलविद्युत उर्जा निर्मितीच्या योजनांना आणि पूरनियंत्रणासह संलग्न कामांना चालना देण्यासाठी महामंडळांची निर्मिती झाली आहे. पण ती व्यापक उद्दिष्टे पूर्णतः दृष्टीआड केली गेली.

8.5 यामुळे नुसतेच बांधकामांसंबंधातील अधिकार केंद्रित झाले असे नाही, तर शासनाच्या चौकटीबाहेरील तज्ञ व्यक्तींचा महामंडळांच्या व्यवहारांमध्ये सहभाग, विचारविनिमय, चर्चा यांचा मार्गही खंडित झाला. प्रकल्पांच्या रचनेतील उणीवा व महामंडळांच्या कार्यवाहीमधील दोष यांचे मूळ अशा केंद्रित व्यवस्थेत व खंडित रचनेत दिसते. याचा फेरविचार होऊन महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण कायद्यामधील तरतुदी नुसार या मंडळांचे अधिक प्रगल्भ स्वरूप म्हणजे नदीखोरे अभिकरणात रुपांतर लवकरात लवकर होणे आवश्यक आहे. म्हणजे मग नद्या/उपनद्यांमधील पाण्याच्या नियोजनाला व विकासाला योग्य ती दिशा मिळेल. नदी खोरे

अभिकरणांकडे सिंचन प्रकल्पांव्यतिरिक्त पाणीपुरवठा योजना, जलनिःस्सारण, जलवाहतुक, जमिनीची धूप थांबविणे, कृषी व औद्योगिक विकास, वनीकरण या विविध योजनांद्वारे खोऱ्याच्या एकंदरीत विकासासाठीची जबाबदारी सोपविण्यात यावयाची आहे. त्यामुळे यापुढे पाण्याचे विकास कार्यक्रम एकात्मिकरीत्या राबविणे शक्य होईल. राज्यातील जमीन, पाणी, पिके, औद्योगिक विकास यांच्याशी संबंधित पैलूंवर संशोधन व्यवस्थेसाठी, नियोजन व अंमलबजावणी अर्थशास्त्रज्ञ, उद्योजक, कृषी व इतर तज्ञांचा समावेश नदी खोरे अभिकरणात रहाणार आहे. यासाठीची पूर्वतयारी म्हणून सध्याची पाटबंधारे विकास महामंडळे नदी खोरे निहाय आराखडा व राज्यस्तरावरील एकात्मिक जल आराखडा तयार करत आहेत. पण महामंडळांमधे त्याला अनुसरून आवश्यक त्या तज्ञ व्यक्तींची नेमणूक अजून करण्यात आलेली नाही.

8.6 यासाठी आता महामंडळांच्या संचालक मंडळांची पुनर्रचना होणे आवश्यक आहे. अध्यक्षांच्या अधिपत्याखालची ही संचालक मंडळे राजकीय किंवा शासकीय रचनेपेक्षा वेगळी असणे आवश्यक आहे. विशेषतः अध्यक्ष, कार्यकारी संचालक व इतर सदस्यांच्या नेमणुका राजकीय संबंधांशी निगडित असू नयेत, तर जलसंपत्ती विषयक, अभियांत्रिकी, आर्थिक आणि प्रशासनिक अशा विविध बाबींमधील तज्ञ संचालक मंडळात उपलब्ध होण्याच्या हेतूने असाव्यात.

8.7 नदीखोरे अभिकरणाच्या रचनेत कृषी विभाग, वित्त विभाग, नियोजन विभाग, जलसंपदा विभाग, उद्योग विभाग या पाच विभागांच्या प्रतिनिधींबरोबर आर्थिक क्षेत्रातील तज्ञ, जलक्षेत्रातील तज्ञ, कृषी क्षेत्रातील तज्ञ आणि पाणी वापर संस्थांच्या महासंघाचे प्रतिनिधी, यांचाही समावेश असावा. त्या व्यतिरिक्त जलअभियांत्रिकीचा अनुभव असलेली व्यक्ती व्यवस्थापकीय संचालक म्हणून व वित्त सल्लागार कार्यकारी संचालक म्हणून संचालक मंडळात असेल. संचालक मंडळाच्या अध्यक्षपदासाठी निवड व नेमणूक करण्यासाठी, विविध विद्यापीठांचे कुलगुरु नेमण्यासाठी ज्या प्रमाणे शासनाकडून तज्ञ लोकांची शोध समिती नियुक्त करण्यात येते, त्या धर्तीवर निवड समिती असावी. अशा समितीने अध्यक्ष, व्यवस्थापकीय संचालक व सदस्य तज्ञ व्यक्तींची निवड करावी. त्यामुळे जलविकासक्षेत्राला व्यावसायिक कार्यपध्दतीचा लाभ होईल.

8.8 सिंचनाच्या आधुनिक विविध पध्दती उदा. ठिबक सिंचन पध्दती, डिफ्यूजर सिंचन पध्दती, तुषार सिंचन, बंद नळयामधून पाणी वितरण, इत्यादींचा अंतर्भाव यापुढील सिंचन विस्तारासाठी आवश्यक राहिल. कृषी विभागाकडून अशा तंत्रज्ञानाचा वापर अधिकाधिक होण्यासाठी प्रोत्साहनपर अनुदान अगोदरच दिले जात आहे. पण पाणी वापराच्या व वितरणाच्या या नव्या पध्दतींचा अंगिकार प्रकल्पांच्या रचनेत व व्यवस्थापनात होणे आवश्यक आहे. त्यादृष्टीने सध्याच्या नियमांचा वा कार्यपध्दतीचा फेरविचार लवकर व्हावा लागेल.

8.9 उपलब्ध पाण्याचे समन्यायी वाटप होणे व पाण्याचा काटकसरीने उपयोग होणे आवश्यक आहे. वाढत्या नागरीकरणामुळे व औद्योगिक प्रगतीमुळे नागरी उपयोगासाठी व उद्योगासाठी पाणी पुरवठ्याची मागणी वाढत आहे. नगदी व मूल्यदायी पिके घेण्याकडे शेतकऱ्यांचा कल वाढत आहे. पाणी ही एक मर्यादित नैसर्गिक संपदा आहे व ते काटकसरीने, काटेकोरपणे वापरले जाणे आवश्यक आहे. त्यासाठी पाणी सर्वत्र केवळ घनमापन पध्दतीने दिल्यासच त्याचा योग्य वापर होईल.

8.10 नागरी वापरासाठी व उद्योगासाठी वापरले जाणारे पाणी फेरवापरासाठी उपलब्ध असते. पण अशा पाण्याची मोजणी व हिशोब आणि गुणवत्ता यांचे संनियंत्रण करणारी व्यवस्था अजून बसलेली नाही. निसर्गातून उपलब्ध झालेले, मानवी प्रयत्नातून वितरित झालेले व फेरवापरातून उपलब्ध झालेले पाणी या तिन्ही प्रकारातून उपलब्ध झालेल्या पाण्याचा एकत्रित हिशोब ठेवणे ही नदी खोरे अभिकरणाची जबाबदारी राहिल.

8.11 सिंचन प्रकल्पाच्या उद्दिष्टपूर्तीसाठी केवळ प्रकल्पांचे बांधकाम पूर्ण करणे एवढ्यापर्यंत कार्यवाही सीमित करणे योग्य नाही. प्रकल्पांच्या लाभक्षेत्राचा विकास होण्यासाठी आवश्यक ठरणाऱ्या इतर पूरक बाबींकडे लक्ष पुरविणे गरजेचे आहे. या अंतर्गत शेती मालासाठीची बाजारपेठ, शेती माल साठवणुकीची व्यवस्था, बँकिंगच्या सोयी, शेतापासून ग्राहकापर्यंत चांगल्या प्रकारच्या वाहतुकीची सोय असणारे शेतारस्ते, शेतमालावर आधारित प्रक्रिया उद्योगांची उभारणी, (उदा. साखर कारखाने, कापूस प्रक्रिया उद्योग, फळे व भाज्या प्रक्रिया उद्योग, तेलगिरण्या, डाळमील, रेशीम उद्योग, तृणधान्य आधारित उद्योग) कृषी प्रवण शिक्षणाची उपलब्धता, कृषी संशोधनाची प्रात्यक्षिके, मत्स्यसंवर्धन व पर्यटन अशा सर्व अनुषंगिक उपक्रमांचा विकास होणे आवश्यक आहे. गेल्या दोन दशकांमध्ये लाभक्षेत्र विकासाच्या या व्यापक संकल्पनेकडे दुर्लक्ष झालेले दिसते. लाभक्षेत्रविकास प्राधिकरणांची त्यासाठी पुन्हा फेरबांधणी होणे आवश्यक आहे.

8.12 गोदावरी खोरे हे राज्याचे निम्मे क्षेत्र व्यापते. या खोऱ्याची 30 उपखोऱ्यांमध्ये विभागणी करण्यात आलेली आहे. एका उपखोऱ्याचा सरासरी आकार 5 लक्ष हेक्टरच्या आसपास आहे. पृष्ठ भागावरील एकूण पाणी, भूजलातून उपलब्ध होऊ शकणारे पाणी, सांडपाण्यावरील प्रक्रियेतून निर्माण होणारे पाणी, याचा हिशोब मांडून आधुनिक सिंचन पध्दतीचा सार्वत्रिकपणे वापर करून सिंचन क्षेत्रामध्ये किती वाढ होईल याचा अभ्यास व तदनुषंगाने गोदावरीच्या उपखोऱ्यांच्या विकासाचा आराखडा तयार करण्याचे गोदावरी महामंडळस्तरावरील काम आता अंतिम टप्प्यात आहे. इतर महामंडळांतर्गतही त्यांचे अंतर्गत असलेल्या खोऱ्यांचे अशा प्रकारचे बृहत आराखडे तयार करण्याचे काम हाती घेण्यात येत आहे. या कामास गती देऊन राज्य जल आराखडा तयार करण्याची कार्यवाही प्राधान्याने पूर्ण होण्याची गरज आहे.

8.13 सध्या जलसंपदा विभागामध्ये तीन प्रकारची परीक्षणे होतात 1) प्रशासकीय कामाबाबतचे परीक्षण (Administrative Audit) (2) लेखा परीक्षण (Account Audit) 3) प्रकल्पांच्या व्यवस्थापनाचे जललेखा परीक्षण (Water Audit). सर्व साधारणतः प्रशासकीय कामाबाबतचे परीक्षण जलसंपदा विभागाच्या वरिष्ठ कार्यालयांतर्फे केले जाते. लेखा परीक्षण हे महालेखापाल यांचेमार्फत केले जाते. जललेखा हे महाराष्ट्र जलसंपत्ती विकास केंद्र औरंगाबाद कार्यालयातर्फे होते. मात्र मोठ्या, मध्यम व लघु प्रकल्पांची बांधकामे प्रगतीपथावर असून त्यांचे तांत्रिक परीक्षण होताना दिसून येत नाही. प्रकल्पांच्या मोठ्या संख्येत चालू असलेल्या बांधकामांवर गुण नियंत्रण विभागामार्फत केवळ गुण नियंत्रण चाचण्या घेतल्या जातात. परंतु प्रकल्पांच्या तांत्रिक तरतुदींचे त्रयस्थ परीक्षण होण्याची व्यवस्था नसल्याचे दिसून येते. प्रकल्पांच्या बांधकामात अद्ययावत नवीन तंत्रज्ञानाचा वापर वाढणे आवश्यक आहे. म्हणून बांधकामाधीन प्रकल्पांच्या तांत्रिक परीक्षणाची व मार्गदर्शनाची व्यवस्था उभी करावी लागेल.

8.14 राज्यातील 225.42 लक्ष हे. लागवडीलायक क्षेत्रापैकी महाराष्ट्र जल व सिंचन आयोगाने यापूर्वी अनुमानित केल्या नुसार 120 लक्ष हे. सिंचित करता येईल असा अंदाज आहे. तूर्त त्या संदर्भात जरी मर्यादित विचार केला तरी आजच्या 83.23 लक्ष हेक्टर एकूण निर्मित सिंचन क्षमतेची उपलब्धता पाहता अजून किमान 36.77 लक्ष हेक्टर क्षेत्रावर नव्याने सिंचन व्यवस्था निर्मिती करणे बाकी आहे. महामंडळ स्थापनेनंतर सिंचन निर्मितीची गती जेमतेम 1.16 लक्ष हेक्टर प्रतिवर्षी दिसत आहे. गती अशीच राहिली तर आणखी 24 वर्षांहून अधिक काळ सिंचनक्षेत्राच्या विस्तारीकरणासाठी लागेल. हा काळ कमी करण्याच्या दृष्टीने यापुढे प्रति वर्षी 2 लक्ष हेक्टर सिंचन क्षमता निर्मितीचे उद्दिष्ट गाठण्यासाठी महामंडळाची विस्तारित रचना करावी लागणार आहे.

8.15 पाटबंधारे प्रकल्प अन्वेषण मंडळांची (IPI Circle) बहुउद्देशीय प्रकल्पांच्या दिशेने फेररचना करावी लागेल. सध्या अस्तित्वात असलेल्या पाटबंधारे प्रकल्प सर्वेक्षण व अन्वेषण मंडळात इतर खात्यातील तज्ञ व्यक्तींचा समावेश असणे उपयुक्त राहिल. यामध्ये प्रामुख्याने कृषितज्ञ, उद्योजक, मच्छीमारी, व पर्यटन क्षेत्रातील तज्ञ व्यक्तींचा समावेश असणे आवश्यक राहिल. त्यांच्या समावेशातून सिंचन क्षेत्राचे व्हावयाचे आधुनिकीकरण व त्यासाठी हाती घ्यावयाचे नवे प्रकल्प, विद्यमान सिंचन व्यवस्थेचे आधुनिक रुपांतरण

करण्यासाठी नवे प्रकल्प तयार करावे लागतील. या दृष्टीने या मंडळांच्या कार्यपध्दतीतहि फेररचना करावी लागेल.

8.16 सन 1980 मध्ये सुरुवातीला 1508 पाणलोट क्षेत्रे सीमांकित केली होती. नंतर जिल्हानिहाय हिशोबांच्या सोईसाठी पाणलोटाने नव्याने सीमांकन करण्यात आले व ही संख्या आता 1531 अशी झाली आहे. त्यापैकी 2008-09 सालच्या भूजल मूल्यांकनानुसार 1531 पाणलोट क्षेत्रापैकी 73 अतिशोषित, 3 शोषित व 119 अंशतः शोषित आहेत. राज्यात पुनर्भरणाद्वारे उपलब्ध होणारे भूजल 33806 दलघमी (निव्वळ भूजल उपलब्धता) असून त्यापैकी 15913 दलघमी भूजलाचा उपसा विविध उपयोगासाठी केला जात आहे. उर्वरित वापराची सांगड उपखोरे निहाय बृहत आराखड्यांशी पाणलोटक्षेत्रशः घालावी लागेल.

8.17 एकंदरीने सिंचन क्षेत्रात वाढ होण्यासाठी वेगवेगळ्या हवामानक्षेत्रात वेगवेगळ्या धोरणांनी उपायोजना करणे योग्य होईल. जास्त पावसाच्या विभागात प्रति हेक्टरी उत्पादन वाढविण्याच्या दृष्टीने पाण्याचे नियोजन करणे व बहुवार पीक पध्दतीचा अवलंब करणे, पण कमी पावसाच्या विभागात मात्र प्रति हेक्टरी उत्पादकते ऐवजी प्रति घनमीटर पाण्याची उत्पादकता विचारात घेऊन नियोजन करणे, शिवाय भूपृष्ठावरील पाणी आणि भूजल यांच्या संयुक्त वापरास प्राधान्य द्यावे लागेल. बारमाही पाणी वापराच्या ऊस, केळी व द्राक्षे पिकांसाठी व फळबागांसाठी ठिबक सिंचन, विशेषतः तुटीच्या उपखोऱ्यामध्ये अनिवार्य करावे लागेल. जमिनीवर आच्छादन टाकून बाष्पीभवन कमी करून तेवढ्याच पाण्यात सिंचित क्षेत्र वाढविणेही आवश्यक आहे. उपलब्ध पाण्याचा जास्तीत जास्त वापर खरीप व रब्बी हंगामात केल्यास उन्हाळी हंगामात जलाशयातून होणारे बाष्पीभवन वाचू शकेल. पाणी वापराची कार्यक्षमता वाढावी या दृष्टीकोनातून शेतकऱ्यांच्या सिंचनातील सहभागाचा कायदा 2005 नुसार राज्यातील सर्व क्षेत्रावर पाणीवापर संस्था स्थापन करून पाणी मोजून देण्याची व्यवस्था करण्याचा समयबध्द कार्यक्रम आखून तो येत्या पाच वर्षात पूर्ण होईल असे पहावे लागेल.

प्रकरण 9 अनियमिततांबाबतची कारवाई

9.01 समितीच्या कार्यकक्षा क्र. 1 ते 6 यांना अनुसरून त्यातील अनियमिततांबाबतची चर्चा संबंधित प्रकरणांमध्ये करण्यात आली आहे. त्यांच्या आधारावर कार्यकक्षा 9 मध्ये अभिप्रेत असल्याप्रमाणे जबाबदारीची निश्चिती करून योग्य ती कारवाई प्रकरण 9 मध्ये सुचवली आहे.

9.02 शासनाने समिती नेमण्याच्या आदेशांमध्ये अनियमितता हा शब्द नियमबाह्यता या मर्यादित अर्थाने वापरला आहे. तथापि शब्दशः “अनियमितता” या एकाच शब्दात न सामावणाऱ्या पण तदनुषंगिक अन्य दोषास्पद अशा कार्यपध्दतींचा उहापोह समितीने आपल्या अहवालात केला आहे. चौकशीच्या दरम्यान, महामंडळांव्यतिरिक्त काही संस्थांकडून / व्यक्तींकडून निवदने सादर करण्यात आली. अशा सादर करण्यात आलेल्या कागदपत्रांवरून सकृतदर्शनी इतर काही अनियमितता व उणीवा समितीच्या निदर्शनास आल्या. मात्र अशा बहुतांश मुद्यांची चौकशी करणे ही बाब समितीच्या कार्यक्षेत्रात येत नव्हती. त्यामुळे समितीने अशा सकृतदर्शनी गंभीर स्वरूपाच्या वाटणाऱ्या अनियमिततांचा थोडक्यात तपशील शासनाला पुढील सविस्तर चौकशी करून आवश्यक ती कार्यवाही करणे शक्य व्हावे यासाठी वेगळ्या जोडपत्रांमध्ये देण्याचे ठरविले.

9.03 दोन प्रकारच्या अनियमितता / दोषांमध्ये फरक करणे आवश्यक आहे, ते म्हणजे प्रचलित कार्यप्रणालीतील (व्यवस्थेमधील) दोष (systemic faults) आणि व्यक्ति-निगडित दोष / चुका (individual faults). प्रचलित नियम व कार्यपध्दतींना अनुसरून कार्यवाही न होणे या प्रकारच्या काही अनियमितता या प्रदीर्घ काळापासून, कित्येक दशकेहि जलसंपदा विभागात तसेच आता महामंडळात विविध पातळीवरील अधिकाऱ्यांकडून केल्या जात असल्याचे समितीच्या निदर्शनास आले. या अनियमिततेची सामुहिक जबाबदारी

सर्व शासकीय यंत्रणेवर येत असल्यामुळे समितीने अशा प्रकारच्या अनियमितता हे "व्यवस्थेतील दोष" असे वर्गीकरण करून त्याची स्वतंत्र यादी अहवालास जोडली आहे. त्यात एकूण 44 दोष बिंदु आहेत.

9.04 अशा प्रकारच्या अनियमितता व चुका भविष्यात होऊ नयेत यासाठी समितीने अशीही शिफारस केली आहे की चुका टाळण्याकरिता, तसेच चुका झाल्याच तर त्या बाबत वेळीच कार्यवाही करण्यासाठी जलसंपदा विभागाच्या क्षेत्रीय कामांवर लक्ष ठेवणारी यंत्रणा उभी करावी, जेणे करून भविष्यात अशा प्रकारच्या चुका घडल्यास त्यायोगे आवश्यक ती स्वसुधारक व दंडात्मक कारवाई लगेच होऊ शकेल. अशा प्रकारे करावयाच्या 42 सुधारणांची यादी अहवालास जोडली आहे.

9.05 व्यक्तिनिगाडित अनियमिततां बाबत कारवाई प्रस्तावित करताना i) अजाणतेपणी झालेल्या चुका / अनियमितता, ii) मोठ्या प्रमाणात झालेल्या दुर्लक्षामुळे शासनाचे आर्थिक नुकसान झालेले निर्णय, किंवा iii) जाणून बुजून व एखाद्याला आणि/ किंवा स्वतःला लाभ मिळवून देण्याच्या हेतूने जाणीवपूर्वक घेतलेले अयोग्य निर्णय, अशा तीन प्रकारांमध्ये फरक करणे समितीस आवश्यक वाटले. यापैकी किरकोळ व नकळत झालेल्या चुकांबाबत सौम्य / किरकोळ शिक्षा, गंभीर चुकांकरिता कठोर / जबर शिक्षेसाठी विभागीय चौकशी, आणि जाणून बुजून विशिष्ट उद्देश डोळ्यासमोर ठेवून केलेल्या चुकांकरिता त्यांच्या स्वरूपानुसार अन्वेषण पध्दतीची कायदेशीर कारवाई समितीने सुचविली आहे. मात्र या सर्व दोषयुक्त प्रकरणांमध्ये व्यक्तीचा नामनिर्देश न करता अधिकारपदाचा व संबंधित कालखंडाचा उल्लेख केला आहे.

9.1 सिंचनाचा हिशोब

9.1.1 समितीने जललेखा अहवालांवरून तपासलेल्या 40 मोठ्या प्रकल्पांपैकी ज्या प्रकल्पांतील तरतुदीपेक्षा दुपटीहूनही अधिक बारमाही पीक क्षेत्रास पाणी देण्यात आले, अशा 20 प्रकल्पांची यादी समितीच्या अहवालात दिली आहे. यापैकी 14 प्रकल्प हे पाण्याच्या तुटीच्या वा अतितुटीच्या खोऱ्यात सिंचन देणारे आहेत. शासनाच्या 1987 च्या निर्णयाप्रमाणे पाणी कमतरता असलेल्या क्षेत्रात उन्हाळी हंगामात ऊसासारख्या बारमाही पिकाला पाणी न देता ते उन्हाळी हंगामी पिकांनाच फक्त देण्यात यावे असे स्पष्ट आदेश आहेत. तरीसुद्धा या धोरणाला व आदेशांना डावलून प्रकल्प मान्यता नसलेल्या प्रमाणात पिकांना प्रकल्पांचे पाणी देण्याचा दोष या प्रकल्पांच्या व्यवस्थापनात घडलेला आहे. सिंचन व्यवस्थापनातील जागरुकतेबद्दल 2000 व 2003 मध्ये शासनाचे आदेश देण्यात आले आहेत. परंतु तरीही 2000 नंतरच्या काळात रब्बी व उन्हाळी हंगामात ज्या प्रकल्पांवर मोठ्या प्रमाणात बारमाही पिकास पाणी देण्यात आले आहे, त्या प्रकल्पांच्या सिंचन व्यवस्थापनाची जबाबदारी असणाऱ्या कार्यकारी अभियंता व अधीक्षक अभियंता यांच्यावर विभागीय चौकशीची कारवाई करण्यात यावी, अशी समितीची शिफारस आहे. अशा कारवाईबाबत हा मुख्यतः व्यवस्था दोष म्हणून याकडे बघण्याबाबत एक वेगळा विचारही पुढे आला. त्या संबंधी एक सविस्तर विवरणपत्र अहवालाला जोडले आहे.

9.1.2 ज्या लाभक्षेत्रावर त्या वर्षी प्रत्यक्षात पाणी पोहोचणे शक्य नव्हते, तेथे सिंचन क्षमता निर्माण झाली असे जाहीर करणे हे अयोग्य होते. निर्मित सिंचन क्षमता व प्रत्यक्ष सिंचित क्षेत्र यामध्ये तफावत पडण्याची अनियमितता त्यामुळे झाली. ज्या प्रकल्पांमध्ये अशा चुकीच्या पध्दतीने सिंचन क्षमता निर्माण झाल्याचे अहवाल सादर केले गेले त्यांची यादी अहवालास जोडली आहे. ज्या कार्यकारी अभियंत्यांनी अशा प्रकारे चुकीचे अहवाल वरिष्ठांना सादर केले त्यांच्यावर सौम्य / किरकोळ शिक्षेची कारवाई करण्यात यावी अशी शिफारस समितीने केली आहे.

9.2 किंमतीतील वाढ

9.2.1 व्याप्तीतील बदलासंबंधित अनियमितता

प्रकरण क्र. 2 मध्ये दिल्या प्रमाणे समितीने वाढलेल्या किंमती आणि अनियमिततेबाबत तपासणी केलेल्या 61 प्रकल्पांपैकी 28 प्रकल्पांमध्ये व्याप्तीतील बदलांमुळे मोठ्या प्रमाणावर किंमत वाढ झाल्याचे

निदर्शनास आले. मूळ प्रशासकीय मान्यतेच्या वेळी प्रकल्पात अंतर्भूत असलेल्या घटकांपेक्षा इतर नव्या घटकांची किंवा नव्या लाभक्षेत्राची भर घालून सुधारित प्रशासकीय मान्यता दिल्यामुळे प्रकल्पांच्या किंमतीत मोठ्या प्रमाणावर वाढ झाली. तथापि, प्रकल्पांच्या अशा व्याप्तीतील बदलामुळे झालेल्या किंमतीतील वाढीची बाब समितीच्या स्वतंत्र कार्यक्षेत्र अंतर्भूत असल्यामुळे, व्याप्तीतील बदलामुळे झालेल्या किंमतीतील वाढ व अन्य बाबींचा उहापोह खालील परिच्छेद 9.4 मध्ये केला आहे.

9.2.2 संकल्पनाशी संबंधित अनियमितता

1) मूळ प्रशासकीय मान्यतेमध्ये समाविष्ट असलेल्या मंजूर संकल्पचित्रांमधील अपुऱ्या तरतुदींमध्ये बांधकामाचे वेळी होणारी किंमतवाढ हा मोठा चिंतेचा घटक आहे. त्याचे मूळ कारण प्रकल्पाची आखणी करताना संकल्पचित्रांच्या तांत्रिक गरजांची पुरेशी माहिती नसणे, किंवा त्या गरजांची नीट दखल न घेतली जाणे हा आहे. याअभावी तयार होणारे प्रकल्पांचे अहवाल आर्थिक व व्यावहारिक दृष्टीने कच्चे ठरले आहेत व त्यात बांधकामाच्या वेळी फार मोठे (15% पेक्षा अधिक) बदल करावे लागले आहेत. अशा प्रकारचे कच्चे अहवाल घाईघाईने किंवा चुकीच्या पध्दतीने तयार करून त्यांना घाईत प्रशासकीय मान्यता घेणे हा एक मोठा दोष मानला पाहिजे. ज्या प्रकल्पांच्या तपासणीत असा दोष दिसून आला, त्या प्रकल्पांची माहिती समितीच्या अहवालात दिली आहे. अशा प्रकरणात संबंधित दोषी अधिकाऱ्यांवर योग्य त्या शिक्षेसाठी विभागीय चौकशी करणे इष्ट होईल असे समितीस वाटते.

2) प्रकल्पांमधील कालव्याच्या अस्तरीकरणाची तरतूद तपासताना समितीस असे आढळून आले की योग्य प्रकारे कालव्याचा जलशास्त्रीय अभ्यास, तसेच भूस्तरांचा योग्य अभ्यास न करताच प्रकल्पाच्या मूळ संकल्पनातील बदल हाती घेण्यात आला. शासकीय आदेशांप्रमाणे कालव्याचे अस्तरीकरण सरसकटपणे न करता मर्यादित स्वरूपात निवड करून करायचे आहे. कोणतेही सबळ तांत्रिक कारण विश्लेषणात्मक पध्दतीने न तपासता कालव्यांना अस्तरीकरण प्रस्तावित करणारे संबंधित मुख्य अभियंता व पुरेसे विश्लेषणात्मक तांत्रिक कारण नसतानाहि केवळ ढोबळ विचार म्हणून प्रस्तावित केलेल्या अस्तरीकरणाला सुधारित प्रशासकीय मान्यतेच्या प्रस्तावास मान्यता देणारे कार्यकारी संचालक जबाबदार ठरतात. अशा प्रकरणांमध्ये विभागीय चौकशी करण्यात यावी अशी समितीची शिफारस आहे.

3) अनेक प्रकल्पांतील पूर हाताळणाऱ्या सांडव्यांच्या तरतुदी वैज्ञानिक दृष्टीने अपुऱ्या ठरल्याने सुप्रमांच्या वेळी त्यांच्यात सुधारणा कराव्या लागल्या. मूळ मंजुर्यांच्या वेळीच पुरांची तरतूद कच्च्या गृहीतांवर किंवा कालबाहय सूत्रांवर आधारित होती. संकल्पचित्र संघटनेचा सल्ला वेळीच घेणे आवश्यक होते, परंतु ते न केल्यामुळे नंतर प्रकल्पांच्या खर्चात वाढ झाली. 1985 मध्ये पूरविषयक तरतुदींसाठी नवी भारतीय मानके प्रसूत झाली. त्यानंतरहि ज्या मुख्य अभियंत्यांनी अशा अपुऱ्या किंवा चुकीच्या तरतुदींना तांत्रिक मंजूरी दिली अशा नजरेत आलेल्या 8 प्रकल्पांची यादी समितीच्या अहवालात दिली आहे. त्यांना दोषी धरण्यात यावे, अशी समितीची शिफारस आहे. प्रकल्पाच्या तांत्रिक मंजूरीत संकल्पित खर्चाला मंजूरी एवढीच मर्यादित अपेक्षा नसून त्या खर्चाचा रास्तपणा, त्याची वैज्ञानिक गरज, अभियांत्रिकी रचना या सगळ्याला तांत्रिक मंजूरी दिली जाते. ही जबाबदारी नीट न पाळणाऱ्या मुख्य अभियंत्यांना दोषी धरण्यात यावे व योग्य त्या शिक्षेसाठी त्यांची विभागीय चौकशी करावी अशी समितीची शिफारस आहे.

9.2.3 मंजूरीचे अधिकृत सक्षम अधिकारी

1) प्रकल्पाला सुधारित मंजूरी देताना व वाढलेली किंमत भाववाढीपेक्षा अधिक असताना त्यांना मंजूरी देणारे अधिकारी "सक्षम अधिकारी" होते का, ही बाब समितीने सर्व 53 प्रकल्पांच्या बाबतीत तपासली. 2006 च्या आदेशानुसार सुधारित मान्यता देण्याचे अधिकार महामंडळास नाहीत, ही बाब महामंडळाच्या व्यवस्थापकीय संचालकांनी महामंडळाच्या नजरेस आणून दिली नाही. अशा प्रकरणात महामंडळाचे मुख्य लेखा व वित्त अधिकारी (कॅफो) आणि कार्यकारी संचालक यांच्यावर जबाबदारी येते. तसेच या आदेशानुसार वित्त विभागाकडे संदर्भ करावयास हवा होता पण तसे न करता महामंडळांनी थेट सुधारित मंजुर्या दिल्या. ही बाब

शासनास माहीत नसेल असे मान्य करणे कठीण आहे. शासन पातळीवरील जलसंपदा विभागाचे संबंधित कोण अधिकारी होते हे तपासून त्यांचेकडून खुलासा घेणे गरजेचे आहे.

2) प्रकल्पावर झालेला खर्च मंजूरीपेक्षा अधिक झाला आहे आणि म्हणून कार्यकारी संचालकांना सुप्रमा देण्याचे अधिकार नाहीत, ही बाब नियामक मंडळाच्या नजरेस आणली नसल्यास कॅफो आणि कार्यकारी संचालक या प्रकरणात जबाबदार ठरतात, आणली असल्यास ही जबाबदारी नियामक मंडळावर येते.

3) सामान्यतः मोठ्या व मध्यम प्रकल्पांची प्रति दलघमी किंमत शासनाने निश्चित केलेल्या लघु प्रकल्पाच्या मापदंडापेक्षा कमी असणे अपेक्षित आहे. तथापि अनेक प्रकल्पात ही किंमत अवास्तव असल्याचे निदर्शनास आलेल्या 12 प्रकल्पांची यादी अहवालात देण्यात आली आहे. या प्रकरणी संबंधित मुख्य अभियंता, कॅफो व कार्यकारी संचालक यांचेवर सौम्य / किरकोळ शिक्षेची कारवाई करावी अशी समितीची शिफारस आहे.

4) ज्या प्रकरणी कॅफोची सहमति नसताना नियामक मंडळाकडे प्रकरणे मंजूरीस आणली गेली अशा 2 प्रकरणी कार्यकारी संचालकांवर जबाबदारी येते म्हणून त्यांचेविरुद्ध विभागीय चौकशीची कारवाई करावी असे समितीने सुचवले आहे.

9.3 प्रकल्पांमधील विलंब

9.3.1 पर्यावरण आणि वन विभागासंबंधी मान्यता नसताना प्रकल्पाच्या कामांना सुरुवात करणे:-

पर्यावरण व वन विभागा संबंधीच्या मंजुरीच्या मिळाल्याशिवाय प्रकल्पाची कामे सुरु करू नयेत असा नियम आहे. पर्यावरण विभागाची मान्यता प्राप्त झालेली नाही असे 2 प्रकल्प असून वन विभागाची मान्यता मिळण्यासाठी 5 वर्षांपेक्षा जास्त कालावधी लागला असे 31 प्रकल्प आहेत.

पर्यावरण व वन विभागाची परवानगी मिळाल्याशिवाय ज्या अधिका-यांनी निविदा काढल्या व कामाचे आदेश दिले अशासाठी जबाबदार असणा-या अधिका-यां विरुद्ध कठोर/ जबर स्वरूपाच्या शिक्षेसाठी विभागीय चौकशीची कारवाई करण्यात यावी अशी समितीने शिफारस केली आहे. पर्यावरण व वन विभागाची मंजूरी काम सुरु करण्यापूर्वी मिळविणे बंधनकारक आहे, पण तशी मंजूरी घेतलेली नाही ही बाब महामंडळाच्या नियामक मंडळाच्या / अध्यक्षांच्या निदर्शनास आणलेली दिसत नाही, याचीही नोंद घेणे आवश्यक आहे. या कारणास्तव कार्यकारी संचालक यांनी आपली जबाबदारी पाळली नाही असे म्हणावे लागेल.

9.3.2 जमीन ताब्यात असल्याशिवाय कामे सुरु करणे :-

प्रकल्पासाठी आवश्यक असलेल्या जमिनीचा ताबा विभागाकडे मिळाल्याखेरीज कोणतेही काम सुरु करू नये असे स्पष्ट आदेश आहेत. जमिनीचा ताबा मिळण्याची खात्री करून न घेता काम सुरु करण्याचा सर्वात मोठा प्रतिकूल परिणाम उर्वरित जमीन ताब्यात मिळून काम पूर्ण होईपर्यंतच्या काळात कामासाठी केलेली गुंतवणूक निष्फळ ठरण्यामध्ये होतो. अशा अवस्थेत बांधकाम सुरु करण्यास जबाबदार असणा-या अधिका-यांस यासाठी जबाबदार धरले पाहिजे. त्यांच्यावरील कारवाईचे स्वरूप हे विलंबामुळे झालेली किंमतवाढ आणि विलंब कमी करण्यामध्ये काही प्रयत्न केले का यावर अवलंबून राहिल. जेथे विलंब कमीत कमी आहे आणि निष्फळ गुंतवणूक कमी आहे तेथे किरकोळ शिक्षा, परंतु जेथे विलंब जास्त झाला आहे आणि गुंतवणूक मोठ्या प्रमाणात पडून राहिली आहे, अशा प्रकरणी कठोर / जबर शिक्षेसाठी विभागीय चौकशीची कारवाई करावी अशी समितीने शिफारस केली आहे.

9.3.3 पुरेसा निधी / वित्तीय तरतूद असल्याशिवाय प्रकल्पाची कामे सुरु करणे:-

भूसंपादनासाठी असलेला नियम हा वित्तीय तरतुदीला देखील लागू होतो. जो पर्यंत प्रकल्पाच्या कामासाठी योग्य प्रमाणात निधीची तरतूद होत नाही, तो पर्यंत काम करण्यात येऊ नये अशा प्रकारचे आदेश आहेत. प्रकल्प पूर्ण

करण्यासाठी झालेल्या विलंबामध्ये प्रकल्पांना पुरेसा निधी न मिळणे हे एक महत्वाचे कारण आहे. अशा प्रकल्पांची कामे ज्या महामंडळांतर्गत आहेत त्या त्या महामंडळाच्या कार्यकारी संचालक आणि मुख्य लेखा तथा वित्त अधिकारी यांचे विरुद्ध कठोर / जबर शिक्षेसाठी विभागीय चौकशीची कारवाई करण्याची शिफारस समितीने केली आहे.

9.3.4 प्रकल्पाच्या घळभरणीच्या वेळी निर्धारित एवढी सिंचन क्षमता निर्मिती झालेली नसणे

मुख्य धरणाची किंवा उपसा सिंचन योजनेची शीर्ष कामे जेव्हा पूर्णत्वास येतात, त्याच वेळेस कालव्यांच्या सुरवातीच्या भागामधील सिंचन क्षमता निर्मितीची कामेही झालेली असणे नियमानुसार अपेक्षित आहे. धरणांची घळभरणी झाली व त्यावेळी सिंचन क्षमता निर्मिती काहीही झालेली नाही किंवा घळभरणीनंतरच्या पुढील दोन वर्षातही काहीही सिंचन क्षमता निर्मिती झालेली नाही असे एकूण 23 प्रकल्प दिसून आलेले आहेत. अशा प्रकरणात घाईने घळभरणी करण्यासंबंधीचे निर्णय घेणाऱ्या संबंधित अधिकाऱ्यांवर कठोर / जबर शिक्षेसाठी विभागीय चौकशी करण्यात यावी अशी समितीची शिफारस आहे.

9.4 प्रकल्पांतील व्याप्ती बदल

1) तिन्ही प्रकारांनी (क्षेत्र विस्तार, साठवण वाढ, जोड/उपप्रकल्पांची भर) होणारे व्याप्तीबदल हे मूलतः जलवैज्ञानिक निकषांवर नीट तपासले जाणे आवश्यक आहे. शासनाच्या 2003 च्या आदेशान्वये जलवैज्ञानिक तपासणी ही आवश्यक करण्यात आली आहे. पण ती गरज पूर्ण न करणारे प्रकल्प स्वीकृतीसाठी सुचवणारे मुख्य अभियंता यांना यासाठी जबाबदार धरण्यात यावे व सौम्य/किरकोळ शिक्षेची कारवाई करण्यात यावी अशी समितीची शिफारस आहे.

2) ज्या घटकांचे स्वतंत्र लाभव्यय गुणांक विहित निकषांपेक्षा कमी आहेत, पण मूळ प्रकल्पाच्या विस्तारात हे घटक जोडले गेल्यामुळे निकषात बसत नसणारी सिंचनावरील गुंतवणूक त्या प्रकल्पास सुधारित मंजूरी देताना स्पष्ट झाली नाही, अशा प्रकारच्या दोन्ही दोषांसाठी मूळ प्रकल्पात नवा घटक समाविष्ट करणे व तो निकषात न बसणारा असणे यासाठी संबंधित मुख्य अभियंतांना दोषी धरण्यात यावे व सौम्य / किरकोळ शिक्षेची कारवाई त्यांच्यावर करण्यात यावी अशी समितीची शिफारस आहे.

3) महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरणाच्या कायद्याचे (2005) कलम 11 (च) नुसार महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरणाची मान्यता घेणे आवश्यक होते पण ती मान्यता घेतलेली नाही. अशा सन 2005 नंतरच्या एकूण 12 प्रकल्पांना अशाप्रकारे मान्यता न घेणे ही अनियमितता आहे. यासाठी संबंधित कार्यकारी संचालक यांना दोषी धरून सौम्य / किरकोळ शिक्षेची कारवाई करण्यात यावी अशी समितीची शिफारस आहे.

4) काही प्रकल्पांमध्ये विस्तारित लाभक्षेत्राच्या कामांचा प्रति हेक्टर खर्च हा त्या त्या काळातील लघु प्रकल्पांच्या मापदंडाच्या तुलनेतही बराच जास्त असून त्यांचा समावेश प्रकल्पात करून घेण्यात आला व अशा प्रकारे विस्तारित केलेल्या प्रकल्पाला एकत्रितपणे सुप्रमा देण्यात आली. वाढीव क्षेत्राचा खर्च हा निकषात न बसणारा आहे हे प्रकल्पाच्या सुप्रमा मंजूरीच्या वेळी लक्षात आणून देण्यात आलेले नाही. अशा प्रकारे निकषात न बसू शकणारे क्षेत्रीय विस्तार प्रस्तावित केल्याबद्दल मुख्य अभियंता यांना दोषी धरण्यात यावे व सौम्य / किरकोळ शिक्षेची कारवाई करण्यात यावी.

5) व्याप्तीतील बदल असलेल्या आणि त्याव्यतिरिक्तही अनेक दोष असणाऱ्या “दोषयुक्त” प्रकल्पांची यादी म्हणून अहवालास जोडली आहे. अशा 16 प्रकल्पांना मंजूरी प्रस्तावित केल्याबद्दल संबंधित कार्यकारी संचालकांना दोषी धरण्यात यावे व सौम्य/ किरकोळ शिक्षेची कारवाई करण्यात यावी.

9.5 उपसा सिंचन योजनांमधील अनियमितता

1) उपसा सिंचन योजनेचे क्षेत्र 2000 हेक्टर पेक्षा जास्त असेल तर त्या उपसा सिंचन योजनेस मोठी उपसा सिंचन योजना असे संबोधले जाते. अशा उपसा सिंचन योजनांना मुख्यमंत्री अथवा उपमुख्यमंत्री यांची मान्यता असणे 1999 च्या शासन निर्णयानुसार आवश्यक करण्यात आले आहे. तरी सुध्दा अशी मान्यता घेतली नाही असे 2 उपसा प्रस्ताव समितीच्या लक्षात आले. याबाबत संबंधित कार्यकारी संचालक यांना दोषी धरण्यात यावे व योग्य त्या कारवाईसाठी विभागीय चौकशी करण्यात यावी अशी समितीची शिफारस आहे.

2) उपसा योजनांच्या आवर्ती वीजबिलांचा खर्च प्रकल्पाच्या भांडवली तरतुदीतून भागविणे ही मोठी अनियमितता आहे. याबाबत संबंधित मुख्य अभियंता यांना दोषी धरण्यात येऊन सौम्य / किरकोळ शिक्षेची कारवाई करण्यात यावी अशी समितीची शिफारस आहे.

3) शासनाने पाणीपट्टी सोबत विजबील अंतर्भूत करून उपसा सिंचन योजनेचे प्रकल्पशः पाणीपट्टीचे दर मुख्य अभियंता यांनी निश्चित करावयाचे आहेत. कृष्णा खोरे वगळता इतर महामंडळात असे दर निश्चित केल्याचे आढळून आले नाही. याबाबत संबंधित मुख्य अभियंता यांना दोषी धरण्यात यावे व त्यांचेवर सौम्य/ किरकोळ शिक्षेची कारवाई करण्यात यावी, अशी समितीची शिफारस आहे.

9.6 प्रकल्पांची गुणवत्ता

9.6 कालव्याच्या अस्तरीकरणे काम चालू असताना पुरेशा क्षेत्रीय भेटी न देणे, बराजेसची कामे चालू असताना कामाच्या गुणवत्तेच्या पुरेशा चाचण्या न घेणे, कोलग्राऊटचा वापर करूनही धरणांतून फार गळती असणे यासाठी जे अधिकारी जबाबदार असतील त्यांचेवर योग्य त्या विभागीय चौकशीची कारवाई करावी अशी समितीची शिफारस आहे.

9.7 विविध प्रकारच्या तांत्रिक चुकांसाठी अंतिम कारवाई करताना ज्या बाबी दुर्लक्षित होऊ नयेत त्याबाबतची एक पूरक टिपणी विवरण पत्र म्हणून अहवालाला जोडली आहे.

9.8 शंकास्पद प्रकल्प —

वरील प्रमाणे छाननी करीत असताना समिती समोर अशा प्रकारच्या अनियमिततांव्यतिरिक्त ज्या प्रकल्पांच्या कामाच्या हाताळणीत शंकेला जागा आहे, असे दिसून आलेल्या 5 प्रकल्पांच्या व्यवहारांची सखोल चौकशी योग्य त्या यंत्रणेमार्फत होऊन त्याबाबत यथोचित कारवाई करावी लागेल असा अभिप्राय समितीने व्यक्त केला आहे.

9.9 समितीच्या कार्यक्षेत्रबाहेरील अनियमितता

समितीच्या चौकशीच्या दरम्यान अशा बऱ्याच अनियमितता समितीच्या निदर्शनास आल्या ज्या समितीच्या कार्यक्षेत्र बसत नाहीत. अशा अनियमितता म्हणजे निविदेतील कलम 38 चा वापर, ठेकेदाराला आगाऊ उचल (mobilization advance), संकेतांक देण्याची कार्यपध्दती, अंदाजपत्रकांचे अद्ययावतीकरण, निविदांमध्ये बांधकामेतर बाबींचा समावेश, वक्राकार दरवाजे आणि ठेकेदारांनी केलेली संकल्पचित्रे.

या अनियमितता प्रकल्पांच्या वाढत्या किंमती व विलंब यांच्याशी संबंधित असल्या तरी पूर्णतः समितीच्या कार्यक्षेत्र बसत नसल्याने या प्रकरणांचा वेगळा तपास शासनाला योग्य त्या मार्गाने कायद्याच्या चौकटीत राहून करावा लागेल. मात्र याबाबतचे समितीचे सर्वसाधारण अभिप्राय जोडपत्र म्हणून या अहवाला बरोबर सादर केले आहेत.

9.10 महामंडळांनी वा अधिकाऱ्यांनी केलेली कोणती कार्यवाही चुकीची आहे वा कोणती बरोबर आहे हे ठरवताना समितीने मुख्यतः शासनाने निर्गमित केलेल्या आदेशांचा आधार घेतला आहे. ज्या मुद्द्यांबाबत स्पष्ट आदेश नाहीत असे लक्षात आले. त्या बाबींसाठी महामंडळांच्या कायद्यातील तरतुदी, महाराष्ट्र जलसंपत्ती

नियमन प्राधिकरणाच्या कायद्यातील तरतुदी किंवा राज्याची जलनीती या क्रमाने संदर्भ तपासून पाहून त्या त्या कारवाईची योग्यायोग्यता ठरवली आहे. जेथे औपचारिक शासकीय आदेश किंवा नियम स्पष्ट आहेत, त्यासंबंधातील कारवाईचे धोरण वेगळे लागेल. ज्याबाबत नियम स्पष्ट केलेले नाहीत, त्याबाबतचे कारवाईचे धोरण वेगळे रहावे लागेल. नियमांचा अपुरेपणा असल्यामुळे जेथे हलगर्जीपणास वाव मिळाला आहे, तेथे अर्थातच योग्य ते नियम तत्काळ करून ते प्रसृत करण्याची कार्यवाही शासनाला हाती घ्यावी लागेल. असे विषय म्हणजे बरेजची / बंधान्यांची जागा निवडण्याबाबतचे निकष, नवीन कामे सुरु करण्यासाठी ठेके प्रस्तावित करण्याबाबतचे नियम, उपसा योजनांची वार्षिक वीजदेयके अदा करण्याबाबतचे नियम, कोलग्राऊटच्या कामाचे गुण नियंत्रण तपासण्याची विश्वासाह कार्यपध्दती इ. त्यामुळे झालेल्या अनियमिततांचा विचार करताना केवळ दंडात्मक कारवाईचा विचार न करता सकारात्मक वाढत्या मार्गदर्शनाचा व नियम निर्धारणांचा विचार शासनाने प्राथम्याने करणे आवश्यक आहे. अशीच गरज अहवालात यादी दिलेल्या व्यवस्था दोषांबाबतहि आहे. ते दूर करण्यासाठी आवश्यक ती कार्यवाही तातडीने अपेक्षित आहे.