

अध्याय II
निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय—II

निष्पादन लेखापरीक्षा

जल संसाधन विभाग

2.1 बिहार में बाढ़ नियंत्रण उपायों का कार्यान्वयन

कार्यकारी सारांश

प्रस्तावना

बिहार भारत के सर्वाधिक बाढ़ग्रस्त राज्यों में से एक है जिसमें बिहार का 73 प्रतिशत भौगोलिक क्षेत्र लगातार बाढ़ के चपेट में है। अधिकांश नदियाँ उत्तर बिहार में नेपाल के हिमालय क्षेत्र के माध्यम से प्रवेश करती हैं और नेपाल के प्रवाह क्षेत्र में अधिक वर्षा के कारण नदी द्वारा वृहत् गाढ़ लाए जाने के कारण नदी तल के स्तर में वृद्धि हो जाती है और परिणामतः बिहार में निरंतर बाढ़ का कारण बनती है जिससे कि लोगों का जीवन, मवेशी एवं परिसंपत्तियाँ प्रभावित होती है।

(कंडिका 2.1.1)

योजना

बिहार गंगा नदी के बेसिन में अवस्थित है। गंगा बेसिन के लिए बाढ़ प्रबंधन हेतु व्यापक योजनाएँ तैयार करने तथा महत्त्वपूर्ण बाढ़ नियंत्रण योजनाओं, खासकर केन्द्रीय सहायता के द्वारा क्रियान्वित होने वाली, के क्रियान्वयन का अनुश्रवण करने के लिए भारत सरकार (भा.स.) ने गंगा बाढ़ नियंत्रण आयोग (जीएफसीसी) का गठन किया (अप्रैल 1972)। हालांकि, जल संसाधन विभाग (विभाग) ने दीर्घ कालीन योजना के तहत न तो फ्लड प्लेन जोनिंग बिल (एफपीजेडबी) विनियमित किया था और न ही क्षेत्र स्तरों पर बाढ़ पूर्व-सूचना केन्द्र ही स्थापित किया था, जबकि असंरचनात्मक उपायों के तहत गंगा बाढ़ नियंत्रण केन्द्र (जीएफसीसी) ने इसे अनुशासित (2004) किया था। इसके अतिरिक्त, विभाग द्वारा संरचनात्मक उपायों के रूप में डैमों के निर्माण के लिए न तो डीपीआर ही तैयार किए गए थे और न ही नदियों के अंतः जुड़ाव का कार्य या अवरोधन कुण्ड का सृजन ही किया गया था, जैसा कि गंगा बाढ़ नियंत्रण केन्द्र ने बिहार के लिए व्यापक योजना में वर्ष 1986 से 2005 के दौरान परिकल्पित किया था।

(कंडिका 2.1.6.1)

वित्तीय प्रबंधन

विभाग ने बाढ़ नियंत्रण उपायों के कार्य राज्य योजना, नाबार्ड, भारत सरकार एवं राज्य सरकार के द्वारा क्रमशः 75 : 25 के अनुपात में बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम तथा नेपाल भाग में कोशी नदी के लिए केन्द्रीय योजनागत योजना (पूर्णतः भारत सरकार द्वारा वित्त प्रदत्त) के तहत उपलब्ध निधि के माध्यम से किया था। हालांकि वर्ष 2007-12 के दौरान विभाग योजनाओं को विलंबित स्वीकृति/अस्वीकृति, भू-अधिग्रहण में विलंब, स्थानीय नागरिकों द्वारा व्यवधान तथा कोषागारों द्वारा विपन्न पारित नहीं किए जाने के कारण उपलब्ध निधि का 11 से 44 प्रतिशत तक उपयोग करने में विफल रहा। प्रत्येक वर्ष विभाग वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन निधि का अभ्यर्पण करता था तथा वित्त विभाग को कुल ₹ 1098.18 करोड़ अभ्यर्पित किया था। साथ ही, वित्तीय नियमावली के उल्लंघन में विभाग ने वर्ष 2007-12 के दौरान वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन ₹ 47.47 करोड़ के 30 आबंटन प्रमंडलों को निर्गत किया था।

(कंडिका 2.1.7)

बाढ़ सुरक्षात्मक योजनाओं का क्रियान्वयन

वर्ष 2007-12 के दौरान विभाग ने कटाव निरोधक कार्य (क.नि.), विद्यमान तटबंधों का उच्चीकरण एवं सुदृढीकरण, नये तटबंधों का निर्माण तथा जमींदारी बाँधों का पुर्नस्थापन इत्यादि कार्य जैसी लघु कालीन उपायों मात्र क्रियान्वित किया था। इसके अतिरिक्त, विभाग ने प्रत्येक बाढ़ मौसम के दौरान बाढ़ सुरक्षात्मक कार्यों का क्रियान्वयन भी किया था। हालांकि बाढ़ सुरक्षात्मक योजनाओं की संवीक्षा से उदघटित हुआ कि विभाग का निविदा प्रबंधन त्रुटिपूर्ण था, जैसा कि नमूना जाँचित 16 प्रमंडलों में निविदाओं का सीमित प्रकाशन, अपात्र संवेदकों को कार्य का आबंटन, किसी खास संवेदक का पक्ष लिए जाने के कारण सरकार को हानि तथा बागमती विस्तार योजना के कार्यान्वयन में प्रतिस्पर्धात्मक दर का लाभ नहीं उठाये जाने के कारण ₹ 103 करोड़ की हानि हुई थी। इसके अतिरिक्त, बाढ़ कैलेण्डर का अनुपालन नहीं किया जाना (44 प्रतिशत), एकरारनामा करने में विलंब तथा सहित प्रावधानों के उल्लंघन में बाढ़ अवधि के दौरान कार्यों को कराये जाने के अलावे निरर्थक व्यय (नमूना जाँचित चार प्रमंडलों में ₹ 68.50 करोड़), अधिक भुगतान (नमूना जाँचित दो प्रमंडलों में ₹ 6.25 करोड़) तथा अलाभकारी व्यय (₹ 20.21 करोड़) जैसी अन्य त्रुटियाँ भी थीं। जबकि अलाभकारी व्यय मुख्यतः तकनीकी विशेषज्ञ समिति की अनुशंसाओं को नहीं मानने तथा कटाव निरोधक कार्यों का विलंबित/अपूर्ण क्रियान्वयन के कारण तथा अधिक व्यय उच्चतर दर पर भुगतान किए जाने के कारण हुआ था। नमूना जाँचित दो प्रमंडलों में जमींदारी व्यय को अधूरे छोड़ दिए जाने, बंद/स्थगित किए जाने के परिणामस्वरूप निरर्थक व्यय हुए थे। साथ ही, विभाग 1535 कि.मी. तटबंध के लक्ष्य, जैसा कि ग्यारहवीं पंचवर्षीय अवधि (2007-12) में परिकल्पित था, के विरुद्ध मात्र 61.47 कि.मी. तटबंध में वृद्धि कर पाया था।

(कॉडिका 2.1.8.2 एवं 2.1.9)

मानव बल प्रबंधन

चूँकि नमूना जाँचित 16 प्रमंडलों में सहायक अभियंता एवं कनीय अभियंता के पद में क्रमशः 27 एवं 39 प्रतिशत की रिक्ति थी जबकि बाँध खलासी एवं वर्क सरकार के पद में क्रमशः 84 एवं 81 प्रतिशत की रिक्तियाँ थी, अतः विभाग में न्यूनतम आवश्यक कर्मियों की कमी थी।

(कॉडिका 2.1.10)

निष्कर्ष

वर्ष 2008 के बाद योजना उपबंध में वृद्धि के बावजूद विभाग ने दीर्घ कालीन योजनाओं का क्रियान्वयन नहीं किया, राज्य में फ्लड प्लेन जोनिंग बिल विनियमन को अनदेखा किया गया था तथा पूर्णतः लघु कालीन उपायों पर आश्रित था। वित्तीय प्रबंधन अप्रभावकारी था तथा योजनाओं की विलंबित/अस्वीकृति, भू-अधिग्रहण में विलंब एवं वर्ष 2007-12 के दौरान कोषागारों द्वारा विपत्र पारित नहीं किए जाने के कारण उपलब्ध निधि के कम उपयोग (11 से 44 प्रतिशत) से बाधित था जबकि लघु कालीन उपायों का कार्यान्वयन भी निविदाओं का अनियमित सौंपा जाना, बाढ़ कैलेण्डरों का अनुपालन नहीं किया जाना, निरर्थक व्यय, अधिक भुगतान, सरकार को हानि इत्यादि जैसी त्रुटियों से भी भरे हुए थे। विभाग में न्यूनतम आवश्यक कर्मियों की कमी भी बाढ़ नियंत्रण उपायों के क्रियान्वयन को प्रभावित किया था। इसके अतिरिक्त, विभाग ने ग्यारहवीं योजना अवधि में निर्धारित 1535 कि.मी. तटबंध के लक्ष्य के विरुद्ध मात्र 61.47 कि.मी. ही निर्मित कर सका था। साथ ही, वर्ष 2007-12 के दौरान राज्य को बाढ़ के कारण अत्यधिक हानि उठानी पड़ी जबकि इसी अवधि के दौरान बाढ़ सहायता पर वृहत राशि व्यय की गई थी। इस प्रकार, अप्रभावी लघु कालीन उपायों पर विभाग का आश्रित रहना राज्य में निरंतर बाढ़ के साथ-साथ इससे हुई तबाही का समाधान मुहैया नहीं करा सका।

(कॉडिका 2.1.13)

अनुशंसाएँ

संरचनात्मक एवं असंरचनात्मक उपायों के कार्यान्वयन का विवेकपूर्ण सम्मिश्रण करते हुए विभाग को राज्य के लिए एक युक्तिसंगत बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम तैयार एवं लागू करना चाहिए। पर्याप्त फ्लड कुशन के प्रावधान के साथ जलाशय तथा प्राकृतिक अवरोधन कुण्ड जैसी दीर्घ कालीन टिकाऊ उपायों के साथ-साथ तटबंध जैसी लघु कालीन उपायों के एक समुचित मेल से संरचनात्मक उपाय होनी चाहिए। फ्लड प्लेन जोनिंग बिल का अध्यादेशन, बाढ़ पूर्व-सूचना एवं सचेतन पद्धति लागू करने, आपदा की तैयारी तथा योजनाओं पर अनुक्रियाशीलन इत्यादि असंरचनात्मक उपायों को कार्यान्वित किया जाना चाहिए। प्रभावी अनुश्रवण के साथ-साथ अविलंब आदर्शतम स्तर तक न्यूनतम आवश्यक कर्मियों की तैनाती करते हुए योजनाओं का ससमय समापन को दृढ़तापूर्वक सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

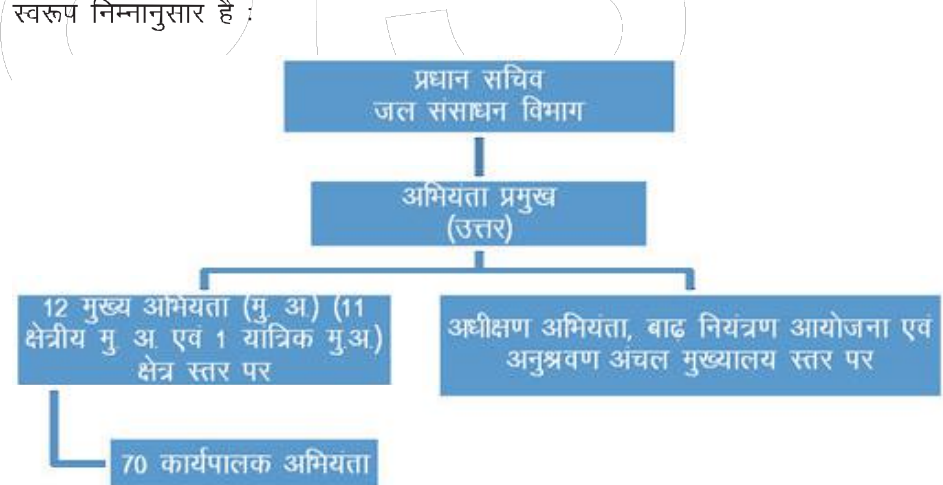
(कड़िका 2.1.14)

2.1.1 प्रस्तावना

बिहार भारत के सर्वाधिक बाढ़ग्रस्त राज्यों में से एक है जिसमें बिहार का 73 प्रतिशत भौगोलिक क्षेत्र (अर्थात् कुल 94.16 लाख हेक्टेयर भौगोलिक क्षेत्र में से 68.80 लाख हेक्टेयर) प्रतिवर्ष बाढ़ की चपेट में है। हाँलांकि, भारत के कुल बाढ़ प्रभावित क्षेत्र का 16.50 प्रतिशत बिहार में पड़ता है। बिहार में बाढ़ एक निरंतर आपदा है जिसमें न केवल जान-माल वरन् संपत्तियाँ एवं मवेशी की भी क्षति होती है। अधिकांश नदियाँ¹ उत्तर बिहार में नेपाल के हिमालय क्षेत्र के माध्यम से प्रवेश करती हैं और नेपाल के प्रवाह क्षेत्र में अधिक वर्षा के कारण नदी द्वारा वृहत् माद लाए जाने के कारण नदी तल के स्तर में वृद्धि हो जाती है और परिणामतः बिहार में निरंतर बाढ़ का कारण बनती है।

2.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

बाढ़ नियंत्रण उपायों के कार्यान्वयन से संबंधित जल संसाधन विभाग का संगठनात्मक स्वरूप निम्नानुसार है :



राज्य सरकार के जल संसाधन विभाग (ज. सं. वि.) के प्रधान सचिव, राज्य में किये जाने वाले बाढ़ आपदा को कम करने के लिए बाढ़ नियंत्रण उपायों के कार्यान्वयन हेतु समग्र रूप से जिम्मेवार हैं। उन्हें अभियंता प्रमुख (उत्तर), बाढ़ नियंत्रण आयोजना एवं अनुश्रवण अंचल (बा. नि. नि. अ. अ.) के द्वारा सचिवालय स्तर पर तथा 12 मुख्य

¹ बागमती, गंडक, घाघरा, कमला बलान, कोशी इत्यादि।

अभियंताओं (11 क्षेत्रीय मुख्य अभियंता एवं एक यांत्रिक मुख्य अभियंता), 31 अधीक्षण अभियंता तथा 70 कार्यपालक अभियंताओं द्वारा क्षेत्र स्तर पर सहायता प्रदान की जाती है। इसके अतिरिक्त, तकनीकी अनुशंसा प्रदान करने हेतु तीन समितियाँ² तथा प्रत्येक वर्ष की जाने वाली कार्यों के निस्तार हेतु तकनीकी एवं वित्तीय महत्ता के संदर्भ में सहायता प्रदान करने हेतु एक योजना समिक्षा समिति विभाग में कार्यरत है।

2.1.3 लेखा परीक्षा उद्देश्य

लेखा परीक्षा का उद्देश्य निम्नलिखित तथ्यों का आकलन करना था, कि क्या :

- निरंतर बाढ़ के जोखिम का सामना करने के लिए बिहार सरकार ने व्यापक दीर्घकालीन योजना, मध्य कालीन एवं लघु कालीन वार्षिक योजना बनाई है तथा योजनाएँ प्रभावकारी ढंग से कार्यान्वयन की गई थी ;
- उपलब्ध कराई गई निधि/बजटीय सहायता आवश्यकता के अनुसार पर्याप्त थी तथा प्रभावकारी एवं दक्षता पूर्ण ढंग से इसका उपयोग किया गया था;
- बाढ़ नियंत्रण एवं बचाव से संबंधित परियोजनाएँ/योजनाओं का प्रतिपादन प्रभावकारी एवं आवश्यकता आधारित तथा मितव्ययी एवं दक्ष था ;
- बिहार में बाढ़ से बचाव एवं नियंत्रण के लिए पर्याप्त मानव बल उपलब्ध थे ;
- बाढ़ नियंत्रण उपायों का प्रभाव जान माल की क्षति को कम करने में प्रभावी था; तथा
- अनुश्रवण एवं नियंत्रण पद्धति पर्याप्त एवं प्रभावकारी थे।

2.1.4 लेखापरीक्षा मापदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा एवं निष्कर्ष पर पहुँचने के लिए निम्नलिखित प्रावधानों को मापदंड के रूप में व्यवहृत किया गया:

- राज्य सरकार के बाढ़ प्रबंधन नियमावली, 2003;
- भारत सरकार द्वारा निर्गत बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम (बा.प्र.का.) का दिशानिर्देश;
- बिहार लोक कार्य लेखा संहिता (बि.लो.का.ले.स.) तथा बिहार लोक कार्य विभाग संहिता (बि.लो.का.वि.सं.);
- बजट आकलन; तथा
- निधि के निर्गमन एवं कार्यों के आबंटन से संबंधित नियम एवं शर्तें।

2.1.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं प्रणाली

अभियंता प्रमुख (उत्तर) तथा अधीक्षण अभियंता, बाढ़ नियंत्रण एवं अनुश्रवण अंचल का सचिवालय स्तर पर तथा तीन मु.अ.³ (12 में से), छ: अधी.अभि.⁴ (31 में से), 16

² गंडक नदी पर बाढ़ नियंत्रण उपायों के क्रियान्वयन हेतु अनुशंसा करने के लिए गंडक उच्च स्तरीय समिति (ग.उ.स्त.स.), कोशी नदी के लिए कोशी उच्च स्तरीय समिति (को.उ.स्त.स.) तथा अन्य नदियों के लिए राज्य तकनीकी सलाहकार समिति (रा.त.स.स.)।

³ भागलपुर, बीरपुर एवं मुजफ्फरपुर

⁴ बैरज अंचल, वीरपुर, सिंचाई अंचल, भागलपुर, शीर्ष कार्य अंचल, सीतामढ़ी, बाढ़ नियंत्रण अंचल, दरभंगा, बाढ़ नियंत्रण अंचल, गोपालगंज तथा महानंदा बाढ़ नियंत्रण अंचल, कटिहार

प्रमंडलीय कार्यालय⁵ (70 में से) के साथ-साथ इन प्रमंडलों के अधीनस्थ अवर प्रमंडलों का वर्ष 2007-12 से संबंधित अभिलेखों का नमूना जाँच अप्रैल से अगस्त 2012 तथा पुनः अक्टूबर 2012 में किया गया। नमूना जाँचित प्रमंडलों का चयन रैंडम सैंपलिंग के लिए प्रोबेबलिटी प्रोपोशनेट टू साइज विथ रिप्लेसमेंट विधि को अपनाकर की गयी थी। लेखापरीक्षा कार्य प्रणाली में अभिलेखों की जाँच, प्रश्नावलियों का निर्गमन, लेखापरीक्षा द्वारा निर्गत आपत्तियों के संदर्भ में विभाग के उत्तर इत्यादि शामिल थे। लेखापरीक्षा का उद्देश्य, इसकी कार्यप्रणाली, क्षेत्र, विस्तार को वर्णन करने एवं विभागीय विचारों को शामिल करने के उद्देश्य से अप्रैल 2012 में विभाग के प्रधान सचिव के साथ एक अंतरगमन सम्मेलन आयोजित किया गया। 1 फरवरी 2013 को जल संसाधन विभाग के प्रधान सचिव के साथ एक बर्हिगमन सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें सरकार के विचार/उनके उत्तर प्राप्त किए गए तथा समुचित जगहों पर इन्हें समाविष्ट किया गया।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.1.6 योजना



⁵ बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल - 1, झंझारपुर, बागमती प्रमंडल, रून्नीसैदपुर, बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, ढकराहा - गोपालगंज, चंपारण प्रमंडल, मोतिहारी, बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, कटिहार, पूर्वी तटबंध प्रमंडल, वीरपुर, पूर्वी तटबंध प्रमंडल, सुपौल, जल पथ प्रमंडल, बिहारशरीफ, बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, नौगछिया, जल पथ प्रमंडल, जहानाबाद, सिंचाई यांत्रिक प्रमंडल, वीरपुर, शीर्ष कार्य प्रमंडल, वीरपुर, पश्चिमी तटबंध प्रमंडल, कुनौली, पूर्वी सोन उच्च स्तरीय नहर प्रमंडल, टेकारी, बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल - 2, आरा तथा बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल - 2, खगड़िया।

चूँकि बिहार से बहने वाली नदियाँ अंततः गंगा नदी के साथ मिल जाती हैं अतः बिहार गंगा बेसिन में पड़ता है। गंगा बेसिन के लिए बाढ़ प्रबंधन हेतु व्यापक योजनाएँ तैयार करने तथा महत्वपूर्ण बाढ़ नियंत्रण योजनाओं, खासकर केन्द्रीय सहायता के द्वारा क्रियान्वित होने वाली, के क्रियान्वयन का अनुश्रवण करने के लिए भारत सरकार (भा.स.) ने गंगा बाढ़ नियंत्रण आयोग (जीएफसीसी) का गठन किया (अप्रैल 1972)। जीएफसीसी की व्यापक योजनाओं तथा अनुशंसाओं की संवीक्षा से स्पष्ट हुआ कि दो प्रकार के बाढ़ नियंत्रण उपाय, यथा दीर्घ एवं लघु कालीन उपायों प्रत्येक नदी में किए जाने के लिए अनुशंसित की गई थीं।

2.1.6.1 दीर्घ कालीन उपाय

जीएफसीसी की अनुशंसा के अनुरूप विभाग द्वारा दीर्घ कालीन उपायों के तौर पर असंरचनात्मक एवं संरचनात्मक दीर्घ कालीन उपाय किए जाने थे। असंरचनात्मक एवं संरचनात्मक उपायों के तहत जीएफसीसी की अनुशंसायें तथा विभाग द्वारा की गई कारवाई उत्तरवर्ती कंडिकाओं में वर्णित है।

● असंरचनात्मक उपाय

असंरचनात्मक संरचनाओं के अंतर्गत बाढ़ प्रबंधन व्यवस्था की सहायता से विकासात्मक क्रियाकलाप को नियंत्रित करने के लिए जीएफसीसी ने सभी नदियों हेतु फ्लड प्लेन जोनिंग बिल⁶ (एफपीजेडबी) को विनियमित करने के लिए अनुशंसित (2004) किया था। आगे, अनाच्छादित क्षेत्रों में बाढ़-पूर्वसूचना इकाई की स्थापना करना सरकार से अपेक्षित था तथा नेपाल भू-भाग में भी बाढ़-पूर्वसूचना स्थल को खोले जाने की संभावना तलाशना था जिससे कि आने वाले बाढ़ का मुकाबला करने में अपेक्षित उपायों के लिए वृहत् समय बचा रह पाये।

संवीक्षा से स्पष्ट हुआ कि विभाग ने किसी भी नदी प्रणाली में एफपीजेडबी को अध्यादेशित नहीं किया था (अगस्त 2012)। आगे नमूना जाँच किए गए सभी 16 प्रमंडलों में ज्ञात हुआ कि क्षेत्र स्तर पर बाढ़-पूर्वसूचना केन्द्र स्थापित नहीं किए गए थे (नवंबर 2012)। विभाग ने बिल अध्यादेशित नहीं करने को न्यायसंगत बताया (नवंबर 2012) और कहा कि राज्य के विकास में यह व्यवधान उत्पन्न करने वाला और अव्यवाहारिक था। उत्तर जीएफसीसी के अनुशंसाओं के समर्थन में नहीं था। इसके अतिरिक्त, नमूना जाँच किए गए 16 प्रमंडलों में से पाँच प्रमंडलों⁷ में कटाव निरोधक कार्यों के साथ-साथ नये बाँधों के निर्माण तथा उच्चीकरण एवं सुदृढीकरण का कार्य एफपीजेडबी के अध्यादेशित नहीं होने के कारण बाधित हुआ। अतः, एफपीजेडबी के अध्यादेशित नहीं किए जाने के कारण विकासात्मक कार्यकलाप वास्तव में बाधित हुआ और एफपीजेडबी अध्यादेशित नहीं किए जाने के लिए विभाग द्वारा बताया गए कारण सही नहीं था।

● संरचनात्मक उपाय

राज्य में बाढ़ की भयावहता के रोक-थाम हेतु संरचनात्मक उपायों के तहत दीर्घ कालीन योजना के रूप में जीएफसीसी ने नदियों के आर-पार फ्लड कुशन के साथ डैमों का निर्माण, नदियों का आपसी जोड़ तथा डिटेंशन बेसिन इत्यादि के निर्माण हेतु अनुशंसा की थी।

⁶ लगातार बाढ़ से प्रभावित क्षेत्रों में आबादी का बसना/महत्वापूर्ण परिसंपत्तियों के सृजन को अनुत्साहित करने के लिए फ्लड प्लेन जोनिंग अधिनियम को लागू करना

⁷ बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल सं 1, झंझारपुर, बागमती प्रमंडल, रून्नीसैदपुर, बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, उकराहा-गोपालगंज, बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, कटिहार, चंपारण प्रमंडल, मोतिहारी

फ्लड प्लेन
जोनिंग बिल को
अध्यादेशित करने
में विभाग विफल
रहा

डैम का निर्माण

डैम का निर्माण नहीं हुआ यद्यपि जीएफसीसी ने इसे वर्ष 1986 से ही अनुशंसित किया था

नदियों में गाद के जमावट को कम करने तथा जल प्रवाह नियंत्रित करने हेतु जीएफसीसी ने अपने व्यापक योजना में निम्नलिखित फ्लड कुशन के साथ डैम के निर्माण हेतु अनुशंसा किया था :

- (i) कोशी की सहायक नदियों के साथ-साथ बराह क्षेत्र में एक डैम (1986),
- (ii) बागमती नदी पर नेपाल के नूनथोर में पर्याप्त फ्लड कुशन के साथ एक जलाशय (1991),
- (iii) गंडक नदी पर नेपाल में तीन डैम (2004) तथा
- (iv) कमला बलान नदी पर नेपाल के शीशापानी में एक बहुदेशीय जलाशय (2005)

हालांकि, विभाग ने उक्त प्रस्तावित डैमों के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) तक तैयार नहीं किया था। उत्तर में विभाग ने बताया (नवंबर 2012) कि उच्च डैम नेपाल भूभाग में निर्मित किए जाने हैं और इसे प्रभुसत्ता संपन्न राज्य के स्तर पर ही सुलझाया जा सकता है। हालांकि यह भी बताया गया कि बागमती, कमला बलान एवं कोशी नदियों पर प्रस्तावित डैम की संभावना पर अध्ययन करने के लिए एक संयुक्त परियोजना कार्यालय, विराटनगर (नेपाल) में वर्ष 2004 में स्थापित की गई तथा बराह क्षेत्र पर बाँध का डीपीआर फरवरी 2013 तक निर्मित होना अनुमानित था। उत्तर अपर्याप्त था क्योंकि बाढ़ की भयावहता रोकने के लिए दीर्घकालीन योजना अभी भी पूरा नहीं हो पाया।

नदियों का परस्पर जुड़ाव

नदियों के परस्पर जुड़ाव हेतु डीपीआर नहीं तैयार किया गया था

जीएफसीसी के व्यापक योजना में नदियों के परस्पर जुड़ाव भी परिकल्पित थे। इसके अतिरिक्त, जल आधिक्यता वाली नदियों के जल को कम जल वाले नदियों में स्थानान्तरित करने के लिए नदियों के पारस्परिक जुड़ाव हेतु राष्ट्रीय परिपेक्ष योजना में इस राज्य से संबंधित संपर्क नहरों के लिए 15 परस्पर जुड़ाव योजनाओं को डीपीआर निर्माण हेतु चिह्नित किया गया था (मई 2006)। इन 15 योजनाओं में से चार⁸ बाढ़ क्षेत्र के लिए बाढ़ रोकथाम योजनाओं के रूप में विशिष्ट तौर पर चिह्नित की गई थीं। इन योजनाओं के लिए डीपीआर का निर्माण कार्य राष्ट्रीय जल विकास अभिकरण (एनडब्लूडीए) को मई 2006 में सौंपा गया था (परिशिष्ट-2.1.1)। इन चार अंतः-जुड़ाव योजनाओं में से तीन योजनाओं के लिए डीपीआर का कार्य दिसम्बर 2012 तक पूरा किया जाना था। हालांकि, विभाग ने सूचित किया (सितंबर 2012) कि तीन अंतः जुड़ाव योजनाओं का निर्माण कार्य जारी था एवं दिसम्बर 2013 तक समाप्त किया जाना संभावित है तथा शेष एक अंतः-जुड़ाव योजना के लिए प्रारंभिक परियोजना प्रतिवेदन (पी पी आर) एनडब्लूडीए द्वारा केन्द्रीय जल आयोग (सीडब्लूसी) को समर्पित की गई है। आगे ज्ञात हुआ कि उपर्युक्त कार्य के लिए विभाग द्वारा वर्ष 2010-11 तक न तो कोई आबंटन और न ही बजट प्रावधान तैयार किया गया था। इसके अतिरिक्त, बूढ़ी गंडक-नून-वाया-गंगा नदी लिंक के लिए वर्ष 2011-12 में किए गए ₹ 83.25 करोड़ के बजट प्रावधान, अवधि के दौरान अव्ययित रहने के कारण, अभ्यर्पित कर दिए गए (अगस्त 2011 : ₹ 80 करोड़ तथा मार्च 2012 : ₹ 3.25 करोड़)।

उत्तर में विभाग ने बताया (नवंबर 2012) कि एनडब्लूडीए, जो कि भारत सरकार की सोच है, को नदियों के अंतः-जुड़ाव के लिए डीपीआर बनाने के लिए अधिदेशित था।

⁸ कोहरा-चंद्रावत लिंक (बूढ़ी गंडक-गंडक), बूढ़ी गंडक-नून-वाया गंगा लिंक, कोशी-गंगा लिंक तथा बेलवाधार के माध्यम से बागमती-बूढ़ी गंडक लिंक।

⁹ कोहरा-चंद्रावत लिंक (बूढ़ी गंडक-गंडक), बूढ़ी गंडक-नून-वाया गंगा लिंक, कोशी-गंगा लिंक।

अतः डीपीआर का निर्माण नहीं किया जाना भारत सरकार की विफलता थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि राज्य सरकार ने वर्ष 2010-11 तक इस कार्य के लिए बजट प्रावधान तक नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2011-12 के दौरान सरकार द्वारा डीपीआर के निर्माण कार्य के लिए उपलब्ध कराई गई सकल राशि विभाग द्वारा अभ्यर्पित कर दी गई।

अवरोधन कुण्ड

विभाग द्वारा अवरोधन कुण्ड के निर्माण हेतु न तो क्षेत्र चिह्नित किए गए न ही किसी प्रमंडल को राशि विमुक्त की गई

अवरोधन कुण्ड का निर्माण सामान्यतः प्राकृतिक दबाव/दलदल एवं झीलों का उपयोग करते हुए किया जाता है जिसमें संग्रहित जल की विमुक्ति को विनियमित करने के लिए बाँधों के घेरे का निर्माण तथा उपयुक्त उपाय करते हुए उनके जल अवरोधन एवं संग्रहण क्षमता में सुधार करना होता है। जीएफसीसी ने अपनी अनुशंसाओं में मुख्य गंगा नदी व्यवस्था में प्रमुख बाढ़ अवरोधन कुण्ड के रूप में मोकामा टाल के प्राकृतिक अवरोधन कुण्ड के उपयोग हेतु सलाह दिया था। तदनु रूप, विभाग को संग्रहित बाढ़ के पानी को अवरोधन कुण्ड के निर्माण हेतु अन्य नदियों में भी उपयुक्त स्थल का चयन करना था जो कि बाढ़ नियंत्रण में सहायता करता।

यह उपाय भी विभाग द्वारा क्रियान्वित नहीं किया गया था चूँकि न तो उन्होंने इसके लिए कोई स्थल का चयन किया था और न ही वर्ष 2007-12 के दौरान किसी भी प्रमंडल को अवरोधन कुण्ड के निर्माण हेतु राशि विमुक्त किया था। विभाग ने संसूचित किया (अगस्त 2012) कि अवरोधन कुण्ड के निर्माण से संबंधित डीपीआर मूल्यांकन प्रक्रिया के अधीन था और दिसम्बर 2012 तक तैयार होगा। हांलाकि, सरकार से इस संबंध में आगे की प्रगति की सूचना नहीं दी गई (फरवरी 2013)।

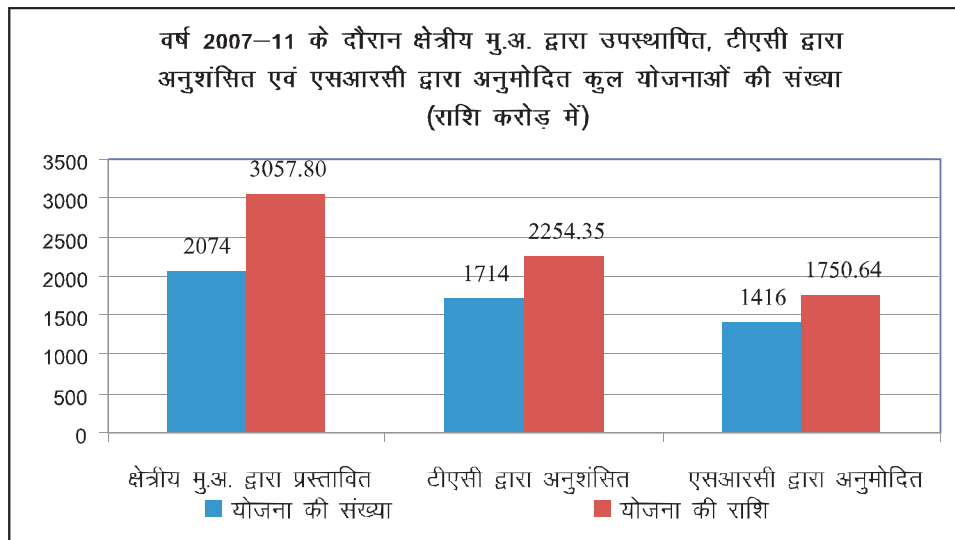
2.1.6.2 लघु कालीन उपाय

लघु कालीन उपाय के तहत जीएफसीसी ने तटबंध रहित नदियों के भाग में नए तटबंधों का निर्माण तथा तटबंधों को क्षरण से सुरक्षा प्रदान करने हेतु विभिन्न प्रकार के कटाव निरोधक कार्य¹⁰ करते हुए विद्यमान तटबंधों को सुरक्षित रखने की अनुशंसा की थी। बाढ़ प्रबंधन नियमावली, 2003 के अनुसार पूर्ववर्ती वर्ष के बाढ़ की स्थिति के आधार पर वास्तविक आकलन के अनुसार क्षेत्रीय मुख्य अभियंता (मु.अ.) को कटाव निरोधक कार्यों के लिए योजना तैयार करनी थी तथा इसे तकनीकी सलाहकार समिति (टीएसी) के समक्ष उनकी अनुशंसाओं के लिए प्रस्तुत किया जाना था। तत्पश्चात, योजना समीक्षा समिति (एसआरसी) टीएसी के द्वारा अनुमोदित योजनाओं में से सर्वाधिक महत्वपूर्ण योजनाओं को उपलब्ध निधि के अधीन प्राथमिकता के तहत चयन करती थी। वर्ष 2007 से 2011¹¹ के बाढ़ पूर्व अवधि (वर्ष 2008 को छोड़कर चूँकि यह विभाग में उपलब्ध नहीं था) के दौरान मु.अ. द्वारा प्रस्तावित, टीएसी द्वारा अनुशंसित तथा अंततः एसआरसी द्वारा अनुमोदित कुल कार्य की विवरणी आरेख सं. 1 में इंगित है।

¹⁰ तटबंधों के उच्चीकरण एवं सुदृढीकरण, स्पर/स्टड/रिबेटमेंट का निर्माण इत्यादि।

¹¹ "बाढ़ पूर्व 2007" का कार्य वर्ष 2007-08 के दौरान कार्यान्वित किए गए इसीप्रकार 2011 का बाढ़ पूर्व कार्य वर्ष 2011-12 के दौरान कार्यान्वित किए गए।

आरेख सं. 1



(स्रोत: योजना समीक्षा समिति का प्रतिवेदन)

एसआरसी ने क्षेत्रीय मु. अ. के 32 प्रतिशत बाढ़ सुरक्षात्मक योजनाओं के प्रस्ताव में कटौती किया

आरेख सं. 1 से यह स्पष्ट हुआ कि वर्ष 2007-11 के बाढ़ पूर्व अवधि के दौरान (वर्ष 2008 को छोड़कर) क्षेत्रीय मु. अ. ने ₹ 3057.80 करोड़ की कुल 2074 बाढ़ नियंत्रण कार्यों की योजनाएँ टीएसी को समर्पित किया था। जिसमें से टीएसी ने कुल ₹ 2254.35 करोड़ के 1714 कार्य अनुशंसित किया तथा अंततः एसआरसी द्वारा ₹ 1750.64 करोड़ की लागत पर 1416 कार्य अनुमोदित किया गया। क्षेत्रीय मु. अ. के प्रस्तावों के विरुद्ध एसआरसी द्वारा बाढ़ सुरक्षात्मक कार्यों की संख्या में 32 प्रतिशत की कटौती की गई थी जबकि राशि के रूप में यह कटौती 43 प्रतिशत की थी। योजनाओं के कटौती/हटाये जाने का कारण टीएसी या एसआरसी द्वारा नहीं उल्लेखित किया गया था।

उत्तर में विभाग ने बताया (नवंबर 2012) कि खास वित्तीय वर्ष के लिए बजट उपबंध के आधार पर एसआरसी द्वारा योजनाओं के क्रियान्वयन को प्राथमिकता दी जाती है। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि बाढ़ प्रबंधन नियमावली, 2003 की कंडिका 4.9.3 के अनुसार योजनाओं की तैयारी स्थल के समुचित जाँच के बाद संबंधित मु. अ., एक अन्य मु. अ. तथा मुख्यालय स्तर के एक अधीक्षण अभियंता को मिलाकर बने हुए कटाव निरोधक समिति की अनुशंसा पर की जाती है और इस अवधि के दौरान उपलब्ध निधि के विरुद्ध लगातार बचत था। इस प्रकार, एसआरसी द्वारा योजनाओं की स्वीकृति का निर्णय उचित नहीं था।

2.1.7 वित्तीय प्रबंधन

विभाग ने बाढ़ नियंत्रण उपायों के कार्य (शीर्ष 4711) राज्य योजना, नाबार्ड, भारत सरकार एवं राज्य सरकार के द्वारा क्रमशः 75 : 25 के अनुपात में बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम (एफएमपी) तथा नेपाल भाग में कोशी नदी के लिए केन्द्रीय योजनागत योजना (पूर्णतः भारत सरकार द्वारा वित्त प्रदत्त) के तहत उपलब्ध निधि के माध्यम से किया था।

2.1.7.1 कार्य व्यय (योजना शीर्ष - 4711)

वर्ष 2007-12 के दौरान जल संसाधन विभाग के द्वारा इस शीर्ष के तहत उपलब्ध कराए गए बजट प्रावधान, कार्यों के क्रियान्वयन के लिए आवंटित निधि, व्यय की गई राशि तथा की गई बचत तालिका सं. 1 में दर्शाई गई है।

तालिका सं. 1
योजना शीर्ष के तहत बजट प्रावधान, व्यय, अभ्यर्पण तथा व्यपगत राशि
(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्रावधान	आवंटन	व्यय	बचत		कुल बचत (प्रतिशत)
				अभ्यर्पण	व्यपगत	
2007-08	399.42	232.71	221.97	10.74	166.71	177.45 (44)
2008-09	900.71	613.35	539.18	361.52	0.01	361.53 (40)
2009-10	1124.14	895.15	758.98	365.16	0	365.16 (32)
2010-11	931.51	745.16	705.47	226.04	0	226.04 (24)
2011-12	1271.39	1136.67	1136.67	134.72	0	134.72 (11)
कुल	4627.17	3623.04	3362.27	1098.18	166.72	1264.90 (27)

(स्रोत : विभाग द्वारा प्रस्तुत)

तालिका सं. 1 से द्रष्टव्य है कि बजट प्रावधान के विरुद्ध विभाग की बचत 11 से 44 प्रतिशत तक थी तथा वर्ष 2007-12 के दौरान ₹ 166.72 करोड़ व्यपगत हो गये। बचत के मुख्य कारण योजनाओं का विलम्ब से/स्वीकृत नहीं किया जाना, भू-अधिग्रहण में विलंब, स्थानीय नागरिकों द्वारा व्यवधान तथा कोषागारों द्वारा विपत्र को पारित नहीं किया जाना था। आगे, नमूना जाँच किए गए 16 प्रमंडलों में निधि का आबंटन एवं व्यय तालिका सं. 2 में दिया गया है।

तालिका सं 2
नमूना-जाँचित प्रमंडलों में आबंटन, व्यय तथा बचत
(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवंटन	व्यय	बचत		कुल बचत (प्रतिशत)
			अभ्यर्पण	व्यपगत	
2007-08	124.66	114.46	9.91	0.29	10.20 (8)
2008-09	162.27	157.15	5.12	0.00	5.12 (3)
2009-10	489.50	401.57	87.93	0.00	87.93 (18)
2010-11	414.93	366.26	48.67	0.00	48.67 (12)
2011-12	632.87	542.95	87.05	2.87	89.92 (14)
कुल	1824.23	1582.39	238.68	3.16	241.84 (13)

(स्रोत : नमूना जाँचित जिलों द्वारा प्रस्तुत)

विभाग के साथ-साथ नमूना-जाँचित प्रमंडलों में वित्तीय प्रबंधन में पाई गई त्रुटियों को निम्न कंडिकाओं में विवेचित किया गया है :

● **वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन निधि का अभ्यर्पण तथा त्रुटिपूर्ण अभ्यर्पण प्रतिवेदन**

बिहार बजट पुस्तिका के प्रतिवर्ष 2007-12 के दौरान विभाग ने वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन वित्त विभाग को बचतों का अभ्यर्पण किया

बिहार बजट पुस्तिका, नियम 112 यह अनुबंधित करता है कि "जब किसी इकाई या इकाईयों के लिए निश्चित रूप से अधिक व्यय करने की आवश्यकता पूर्वकल्पित न हो तब जैसे ही किसी बचत का पूर्वानुमान हो तो उसे तत्क्षण एवं वित्तीय वर्ष की समाप्ति की प्रतीक्षा किए बगैर सभी पूर्वानुमानित बचतें सरकार को शीघ्रताशीघ्र अभ्यर्पित कर देनी चाहिए। भविष्य की अधिकाई व्यय की संभावना के लिए बचत को नहीं रखा जाना चाहिए।"

विभाग के वर्ष 2007-12 के आबंटन आदेश, अभ्यर्पण प्रतिवेदन की संवीक्षा से स्पष्ट हुआ कि उक्त नियमों के प्रतिवर्ष विभाग ने प्रत्येक वर्ष वित्त विभाग को बचतों का अभ्यर्पण वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन किया था। आगे यह भी पाया गया कि वर्ष 2011-12 के दौरान विभाग ने प्रमंडलों को कुल ₹ 1136.67 करोड़ आबंटित किया था तथा अभ्यर्पण प्रतिवेदन में सभी राशि व्यय के रूप में दर्शाई गई थी। हांलाकि नमूना-जाँचित प्रमंडलों के अभिलेखों से उद्घटित हुआ कि वर्ष 2011-12 के दौरान कुल ₹ 87 करोड़ अभ्यर्पण एवं ₹ 2.87 करोड़ व्ययपगत हुए थे। इस प्रकार, वर्ष 2011-12 से संबंधित विभाग का अभ्यर्पण प्रतिवेदन सही नहीं था तथा ऐसी भ्रामक प्रतिवेदन के लिए छानबीन करने एवं जिम्मेवारी निर्धारित किए जाने की आवश्यकता थी।

उत्तर में विभाग ने अपने कार्यकलापों को सही बताते हुए कहा (फरवरी 2013) कि किसी भी वर्ष का मार्च एक पूर्ण कार्यकारी अवधि होती थी तथा इस महीने के अंतिम दिन तक व्यय करना पड़ा। उत्तर उपरवर्णित बजट पुस्तिका के नियमों के प्रतिवर्ष है क्योंकि जबतक वर्णित नियमों का पुनरीक्षण नहीं होता तब तक विभाग से बचत के पूर्वानुमान की उम्मीद की जाती है।

● **राशि का विलंबित आबंटन**

बिहार वित्तीय नियमावली का उल्लंघन करते हुए विभाग ने वर्ष 2007-12 के दौरान प्रमंडलों को मार्च महीने में आबंटन दिया

बिहार वित्तीय नियमवाली भाग 1 के नियम 472 में विनिर्दिष्ट है कि "प्रत्येक विभाग के प्रधान पर उनके अधीन अनुदान या अनुदानों की राशि के व्यय को नियंत्रित करने की जिम्मेवारी होगी तथा अपने अधीनस्थ नियंत्री पदाधिकारी और व्ययन पदाधिकारी, यदि कोई हो तो, उनके माध्यम से अपने नियंत्रण का निर्वहन करेंगे"। साथ ही, वित्त विभाग ने सभी विभागीय प्रधानों को दिशा-निर्देश जारी किया था (जनवरी 2007) कि संस्वीकृति एवं आबंटन आदेश जनवरी माह तक सुनिश्चित किया जाये। लेखाओं की संवीक्षा से यह उद्घटित हुआ कि उपरोक्त नियम एवं आदेश की अवहेलना करते हुए जल संसाधन विभाग ने वर्ष 2007-12 के दौरान ₹ 549.10 करोड़ का कुल 388 आबंटन मार्च के महीने में निर्गत किया जिसमें से ₹ 47.47 करोड़ का 30 आबंटन आदेश वित्तीय वर्ष के अंतिम दिन निर्गत किया गया था (**परिशिष्ट 2.1.2**)।

उत्तर में विभाग ने बताया (फरवरी 2013) कि इस विभाग की मुख्य कार्यकारी अवधि अक्टूबर से अगले वर्ष जून तक रहती है तथा किसी भी वर्ष का मार्च एक पूर्ण कार्यकारी अवधि होती थी। अतः उपलब्ध निधि का अधिकतम उपयोगिता सुनिश्चित करने तथा दायित्व सृजन को टालने के लिए आबंटन में विलंब हुआ। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि जब तक संबंधित विभाग के सक्षम पदाधिकारी द्वारा नियमों में बदलाव नहीं किया जाता है, विभाग प्रावधानित वित्तीय नियमों का पालन करने के लिए जिम्मेवार था। समय से आबंटन आदेश को निर्गत किए जाने तथा न्यायपूर्ण वित्तीय प्रबंधन के माध्यम से मार्च के महीने में निधि के अभाव की समस्या से निपटा जा सकता था।

बि.लो.का. विभाग के संहिता के प्रतिकूल वर्ष 2007-11 के दौरान कार्य व्यय के विरुद्ध स्थापना व्यय की प्रतिशतता 18 एवं 40 प्रतिशत के बीच थी।

2.1.7.2 स्थापना व्यय

बिहार लोक कार्य विभाग (बि.लो.का.वि) संहिता के नियम 212 जो कि बिहार लोक कार्य लेखा (बि. लो. का. ले.) संहिता के नियम 5 के परिशिष्ट 4 में स्पष्ट किया गया है कि कार्य विभागों के स्थापना पर व्यय उसके कार्य व्यय का 12 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। वर्ष 2007-12 के दौरान स्थापना मद पर किए गए बजट प्रावधान, आबंटन, व्यय तथा बचत (गैर-योजना शीर्ष 2711-01-001-0003) तालिका सं. 3 के अनुसार थे।

तालिका सं. 3

स्थापना पर बजट प्रावधान, आबंटन, व्यय एवं बचत

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्रावधान	आबंटन	व्यय	बचत			योजना व्यय के तुलना में स्थापना व्यय की प्रतिशतता ¹²
				अभ्यर्पण	व्यपगत	कुल बचत	
2007-08	104.47	95.46	89.83	11.78	2.86	14.64 (14)	40
2008-09	131.82	127.74	121.67	7.25	2.90	10.15 (8)	23
2009-10	180.47	141.90	132.82	47.64	0.01	47.65 (26)	17
2010-11	159.82	139.94	124.78	29.08	5.96	35.04 (22)	18
2011-12	150.62	141.66	133.00	17.55	0.07	17.62 (12)	12
योग	727.20	646.70	602.10	113.30	11.80	125.10 (17)	18

(स्रोत : विभाग द्वारा प्रस्तुत)

उक्त तालिका से यह स्पष्ट था कि विभाग में बजट प्रावधान के विरुद्ध बचत आठ से 26 प्रतिशत तक था। इसके अतिरिक्त वर्ष 2007-11 के दौरान विभाग का स्थापना व्यय कार्य व्यय का 18 से 40 प्रतिशत के बीच था जिसके लिए विभाग द्वारा कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया गया था (फरवरी 2013)। हालांकि वर्ष 2011-12 के दौरान स्थापना व्यय निर्धारित मानक के अधीन था।

2.1.8 बाढ़ सुरक्षात्मक योजनाओं का कार्यान्वयन

वर्ष 2007-12 के दौरान विभाग ने कटाव निरोधक कार्य (क.नि.), विद्यमान तटबंधों का उच्चीकरण एवं सुदृढीकरण, नये तटबंधों का निर्माण तथा जमींदारी बाँधों¹³ का पुर्नस्थापन इत्यादि कार्यों जैसी लघु कालीन उपायें मात्र क्रियान्वित किया था।

नमूना जाँच किए गए 16 प्रमंडलों में वर्ष 2007-12 के दौरान ₹ 1263.13 करोड़ लागत के 3881 एकरारनामों का करार किए गये थे। इनमें से ₹ 812.96 करोड़ लागत के 138 बाढ़ सुरक्षात्मक योजनाओं के कार्यों का जाँच किया गया। उक्त कार्यों के क्रियान्वयन पर लेखापरीक्षा अवलोकन को परवर्ती कंडिकाओं में विमर्श किया गया है :

2.1.8.1 निविदा प्रबंधन

विभाग ने बाढ़ नियंत्रण कार्यों का क्रियान्वयन खुली स्पर्धात्मक बीड पद्धति के माध्यम से संवेदकों को कार्य में लगाते हुए किया था। कार्यों को मितव्ययी एवं दक्षतापूर्वक क्रियान्वित किए जाने के लिए योग्य संवेदकों के चयन के संदर्भ में बी.पी.डब्ल्यू.डी. कोड के नियम, स्टैंडर्ड बीडींग डाक्यूमेंट (एसबीडी) के अनुच्छेद तथा सरकार के विभिन्न

¹² योजना व्यय : 2007-08 : ₹ 221.97 करोड़, 2008-09 : ₹ 539.18 करोड़, 2009-10 : ₹ 758.98 करोड़, 2010-11 : ₹ 705.47 करोड़, 2011-12 : ₹ 1136.67 करोड़,

¹³ स्वतंत्रा पूर्व अवधि के दौरान क्षेत्र के तत्कालीन जमींदारों ने नदी के किनारे अवस्थित गाँवों को सुरक्षित करने के लिए तटबंधों का निर्माण किया था।

परिपत्र लागू थे। सरकार ने विभाग स्तर पर निविदा समितियों का गठन किया था तथा प्रत्येक स्तर पर निविदा स्वीकार करने की सक्षमता निर्धारित की थी। नमूना जाँच किए गए 16 प्रमंडलों के निविदा कागजातों की संवीक्षा से उद्घटित हुआ कि निविदा सौंपे जाने में निर्धारित नियमों एवं अनुच्छेदों का उल्लंघन किया गया था, जिसे परवर्ती कंडिकाओं में वर्णित किया गया है।

● निविदा आमंत्रण सूचना का सीमित प्रकाशन

प्रतिस्पर्धात्मक
बीडिंग के उद्देश्य
से व्यापक
प्रकाशन नहीं
किया गया

बि.लो.का.संहिता के नियम 159 (iv) में विनिर्दिष्ट था कि आकस्मिकता में भी निविदा कागजात जमा करने के लिए निविदादाताओं को समाचार पत्र/इंटरनेट में निविदा प्रकाशन होने की तिथि से सामान्यतः 10 दिनों का समय दिया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कटाव निरोधक कार्यों के छः एकरारनामा¹⁴ में समाचार पत्रों में निविदा आमंत्रण सूचना (एनआईटी) के प्रकाशन से मात्र दो से छः दिनों तक का समय निविदा कागजात जमा करने के लिए दिया गया था। इसके परिणामस्वरूप प्रत्येक कार्य में मात्र दो से तीन निविदादाता भाग ले पाये थे। इस प्रकार, प्रतिस्पर्धात्मक डाक प्राप्त करने में व्यापक प्रकाशन का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

विभाग ने उत्तर दिया (फरवरी 2013) कि चंपारण प्रमंडल, मोतिहारी में पुनर्निविदा का मामला था तथा शीर्ष कार्य प्रमंडल, वीरपुर में भी लोक हितार्थ निविदा बिक्रय तिथि से एक सप्ताह पूर्व निविदा का प्रकाशन किया गया था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि उक्त नियमों के अनुसार निविदा कागजात जमा करने के लिए निविदा दाता को आकस्मिकता की स्थिति में भी न्यूनतम दस दिनों का समय दिया जाना था। साथ ही, निविदा कागजात जमा करने के लिए अल्प समय उपलब्ध रहने के परिणामस्वरूप पर्याप्त निविदा दाता के अभाव में विभाग प्रतिस्पर्धात्मक दर प्राप्त करने से वंचित रहा।

● अपात्र संवेदकों को कार्य का आबंटन

निविदा निस्तार
में एसबीडी की
शर्तों का
अनुपालन नहीं
किया गया और
₹ 498.53 करोड़
के कार्य अपात्र
संवेदकों को
सौंपी गई जो
उन्हें अनुचित
पक्षपात को
दर्शाता था

निविदा सौंपे जाने के समय एसबीडी की शर्तों का अनुपालन किया जाना अपेक्षित था। एसबीडी की शर्तों के तहत तकनीकी बीड में निविदा दाताओं को सफल होने के लिए नौ¹⁵ अनिवार्य अर्हताएँ और चार¹⁶ अन्य अनिवार्य अर्हताएँ सम्मिलित थीं। जो निविदा दाता अनिवार्य अर्हताओं को पूरा नहीं करते थे, उन्हें स्पष्टीकरण एवं सुधार के लिए मौका नहीं दिया जाना था। यह भी विनिर्दिष्ट था कि अगर कोई निविदा दाता ज्वाइंट वेंचर के रूप में है तब प्रतिष्ठान के सभी साझेदारों को तकनीकी बीड के सभी मानदंडों/शर्तों को पृथक-पृथक पूरा करना होगा। साथ ही, स्टैंडर्ड बिडिंग डॉक्यूमेंट (एसबीडी) के खंड 1 की कंडिका 47 : निविदादाताओं के अनुदेश (आईटीबी) में विनिर्दिष्ट है कि न्यूनतम मानदंड योग्यता के अंतर्गत मात्र वैसे ही निविदा दाता सफल होंगे जिनकी निविदा क्षमता, कुल निविदित राशि से अधिक होगी। इसके अतिरिक्त उक्त एसबीडी की "एफ-निविदा अधिनिर्णय" की कंडिका 28.1 यह भी विनिर्दिष्ट करता था कि किसी भी परिस्थिति में निविदा वैसे निविदा दाता को नहीं सौंपी जाएगी जिनकी निविदा क्षमता मूल्यांकित निविदा मूल्य से कम हो चाहे उनके द्वारा निविदित दर न्यूनतम मूल्यांकित हो।

¹⁴ शीर्ष कार्य प्रमंडल, वीरपुर : एसबीडी सं. 2, 3, 4/2008-09 : एनआईटी प्रकाशन की तिथि : 19.02.2009 तथा निविदा जमा करने की अंतिम तिथि : 21.02.2009, चंपारण प्रमंडल, मोतिहारी : एसबीडी सं. 3, 4, 5/2011-12 : एनआईटी प्रकाशन की तिथि : 13.04.2011 तथा निविदा जमा करने की अंतिम तिथि : 19.04.2011

¹⁵ निबंधन, अग्नि राशि, विक्रय कर सफाया, श्रमिक अनुज्ञप्ति, टर्न ओवर, रामान कार्य क्रियान्वयन का अनुभव, मूल यंत्र एवं उपकरण, तकनीकी व्यक्ति तथा संवेदक द्वारा तैयार एक शपथ पत्र।

¹⁶ मात्रा के संबंध में अनुभव, निविदा क्षमता, निर्माण का कार्यक्रम एवं मुख्तारनामा।

निविदा सौंपे जाने के समय निम्नलिखित निविदा की शर्तों का उल्लंघन अभिलेखों के नमूना जाँच के क्रम में ज्ञात हुआ :

- तेरह मामलों में ₹ 124.97 करोड़ के कार्य जैसे संवेदकों को सौंपे गये जिनके पास सामान्य कार्य के क्रियान्वयन का अनुभव, आवश्यक मूल संयंत्र एवं उपकरण की उपलब्धता, निविदा क्षमता तथा वित्तीय टर्न ओवर के साथ-साथ अन्य अनिवार्य अर्हता इत्यादि जैसी एक या एक से अधिक अनिवार्य अर्हता नहीं थी, जैसा कि **परिशिष्ट 2.1.3** में इंगित किया गया है।
- दो मामले¹⁷ में ₹ 123.80 करोड़ के कार्य एक बहिष्कृत निजी संवेदक (मेसर्स जे. के. एम. इन्फ्रा प्रोजेक्ट प्रा. लि., नई दिल्ली) को सौंपे गये थे (अगस्त 2009 एवं अप्रैल 2010)।
- एक मामले¹⁸ में ₹ 7.72 करोड़ का कार्य एक जैसे निजी संवेदक (मेसर्स नालंदा ट्यूब वेल बोरिंग वर्क्स (प्रा.) लि., पटना) को सौंपा गया था जिसने अन्य कार्य के विरुद्ध गलत सूचना उपस्थापित किया था तथा जिनका असंतोषजनक कार्य निष्पादन का इतिहास रहा था।
- एक मामले¹⁹ में ₹ 238.59 करोड़ का कार्य एक ज्वाइंट वेंचर कंपनी (मेसर्स एन सी. सी. एल.—बशिष्ठा, हैदराबाद) को सौंपा गया जिसके एक साझेदार के पास निबंधन, श्रमिक अनुज्ञप्ति तथा विक्रय कर सफाया प्रमाण पत्र नहीं था। साथ ही किसी भी साझेदार ने मूल यंत्र एवं उपकरण के स्वामित्व/लीज का प्रमाण संलग्न नहीं किया था।
- एक मामले²⁰ में ₹ 3.45 करोड़ का कार्य एक जैसे संवेदक को सौंपा गया था (मेसर्स कमलादित्य कंस्ट्रक्शन (प्रा.) लि., बोकारो) जिसने किसी दूसरे कंपनी का कागजात उपस्थापित किया था।

इस प्रकार, उक्त मामलों से स्पष्ट हुआ कि निविदा के निष्पादन में एसबीडी की शर्तों का अनुपालन नहीं किया गया एवं कुल ₹ 498.53 करोड़ का कार्य अपात्र निजी संवेदकों को सौंपा गया।

जवाब में विभाग ने कहा (फरवरी 2013) कि निविदा सौंपे जाने के समय एसबीडी की शर्तों का अनुपालन किया गया था। जवाब तथ्य से परे था क्योंकि स्पष्टीकरण के साथ बताए गए उदाहरण भी एसबीडी की शर्तों की प्रतिकूलता से ही संबंधित हैं। हालांकि सरकार ने यह माना (फरवरी 2013) कि निविदा कागजातों का मूल्यांकन करते समय संवेदकों द्वारा उपस्थापित विवरणी पर ही विभाग ने विश्वास किया तथा संवेदकों एवं कार्यों से संबंधित सूचना प्रबंधन पद्धति विभाग में विकसित किए जाने की आवश्यकता थी।

¹⁷ पश्चिम तटबंध प्रमंडल, कुनौली-वीरपुर : ₹ 117.35 करोड़ (1 एसबीडी/2009-10), बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, कटिहार : ₹ 6.45 करोड़ (1 एसबीडी/2010-11)

¹⁸ बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, कटिहार : ₹ 7.72 करोड़ (4 एसबीडी/2011-12)

¹⁹ पूर्वी तटबंध प्रमंडल, सुपौल : ₹ 238.59 करोड़ (1 एसबीडी/2009-10)

²⁰ बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, कटिहार : ₹ 3.45 करोड़ (3 एसबीडी/2010-11)

विभागीय निविदा समिति के अनुचित/पक्षपातपूर्ण निर्णय के कारण सरकार को ₹ 1.11 करोड़ की हानि उठानी पड़ेगी

● **निजी संवेदकों को अनुचित पक्षपात किए जाने के कारण सरकार को हानि**

जलपथ प्रमंडल, बिहारशरीफ में लेखापरीक्षा के दौरान ज्ञात हुआ कि कोलुआ से जंकशन प्वाइंट तक (मुहाने) पैमार नदी के जमींदारी बाँध का उच्चीकरण एवं सुदृढीकरण कार्य क्रियान्वित करने के लिए प्रमंडल के का.अ. ने ₹ 6.92 करोड़ का एक अनुबंध (3 एसबीडी/2011-12) क्रियान्वित किया था (जनवरी 2012)। आगे, कार्य से संबंधित संचिका की संवीक्षा से स्पष्ट हुआ कि यही कार्य वि.नि. स. के द्वारा लिए गए निर्णय (जून 2008) के आधार पर जे. के. एम. इंफ्रा प्रोजेक्ट प्रा. लि., नई दिल्ली को ₹ 5.81 करोड़ पर सौंपा (जून 2008) गया था (6एफ2/3/2008-09)। हालांकि, वि. नि. स. के निर्णय के विरुद्ध एक दूसरे संवेदक द्वारा पटना उच्च न्यायालय के अधीन एक मामला दर्ज किया गया। माननीय उच्च न्यायालय ने निविदा को रद्द कर दिया (मई 2010) तथा कहा कि वि. नि. स. का निर्णय निष्पक्ष नहीं था और झुकाव एक निविदा दाता के पक्ष में था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि उच्च न्यायालय के आदेशों के अनुपालन में का. अ. ने इसी कार्य के लिए एक नई निविदा आमंत्रित की (जुलाई 2011) और एक अभिकरण को ₹ 6.92 करोड़ की लागत पर कार्य सौंपा (जनवरी 2012)। संवीक्षा के क्रम में आगे ज्ञात हुआ कि दर अनुसूची में बदलाव के कारण लागत में ₹ 1.11 करोड़ की वृद्धि हुई थी। अतः यह स्पष्ट था कि वि. नि. स. के अनुचित/पक्षपातपूर्ण निर्णय के कारण सरकार को ₹ 1.11 करोड़ की हानि होगी।

जवाब में विभाग द्वारा बताया गया (फरवरी 2013) कि न्यायिक प्रक्रिया एवं अनुवर्ती कारवाई में विलंब के कारण संशोधित दर अनुसूची लागू किया गया, अतः लागत बढ़ गई। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा उद्धृत की गई बिन्दु एक खास संवेदक को वि. नि. स. द्वारा अनुचित पक्षपात से संबंधित है जिसके परिणामस्वरूप कार्य के पुनः आबंटन में सरकार को हानि हुई।

● **निविदा सौंपे जाने में एचएससीएल को अनुचित मदद किए जाने के कारण सरकार को हानि**

निविदा आमंत्रित किए बगैर नामांकन के आधार पर एचएससीएल को कार्य सौंपा गया।

जल संसाधन विभाग (ज. सं. वि.) ने बागमती नदी के कार्य का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर), उच्चीकरण एवं सुदृढीकरण कार्य तथा नये तटबंधों (बाँया एवं दाँया दोनों) का निर्माण कार्य हिन्दुस्तान स्टील वर्क्स कन्सट्रक्शन लि. (एचएससीएल) को नामांकन के आधार पर सौंपा था (दिसम्बर-2005)। एचएससीएल को निविदा सौंपे जाने से संबंधित अभिलेख/संचिकाओं से निम्नलिखित बिन्दु प्रकाश में आए:

- जल संसाधन विभाग ने बागमती नदी के नदी ट्रेनिंग कार्य के लिए 31 मई 2005 को चार लोक क्षेत्र उपक्रमों अर्थात् नेशनल हाइड्रो पावर कॉरपोरेशन (एनएचपीसी), नेशनल थर्मल पावर कॉरपोरेशन (एनटीपीसी), नेशनल बिल्डिंग कन्सट्रक्शन कॉरपोरेशन (एनबीसीसी) तथा एचएससीएल को एक नमूना समझौता ज्ञापन की प्रति के साथ एक प्रस्ताव पत्र इस अनुदेश के साथ भेजा कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) की प्रति प्राप्त कर ली जाए। विभाग के प्रस्ताव के अनुगमन में एनबीसी एवं एचएससीएल, दो अभिकरणों ने अपनी सहमति जून 2005 में उपस्थापित की थी। आगे, एनबीसीसी के सहमति प्रस्ताव को विभाग द्वारा इस आधार पर नहीं माना गया कि इस अभिकरण ने समझौता ज्ञापन का प्रारूप उपस्थापित नहीं किया था तथा विक्रय कर विभाग में इसके विरुद्ध मामला लम्बित था।
- एनबीसीसी ने पूरी परियोजना के संबंध में प्रारम्भिक जानकारी प्राप्त करने हेतु विभाग द्वारा जो डीपीआर तैयार की गई थी उसकी प्रति निर्गत करने हेतु विभाग से आग्रह किया था जिससे कि समझौता ज्ञापन के निष्पादन से पूर्व

सारे कार्यों की विवरणी साधित किया जा सके। एनबीसीसी का आग्रह स्वीकार नहीं किया गया तथा एचएससीएल को समझौता ज्ञापन का प्रारूप निर्गत कर दिया गया एवं विभाग तथा एचएससीएल के बीच दिसम्बर 2005 में समझौता ज्ञापन हस्ताक्षरित कर दिया गया।

संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि एनबीसीसी के विरुद्ध विक्रय कर विभाग में लंबित किसी मामले से संबंधित कोई साक्ष्य नहीं था, जैसा कि इस अभिकरण के आग्रह को अस्वीकार करने के समय ज. सं. वि. के सचिव द्वारा उल्लेखित किया गया था। इसके अतिरिक्त, मामले को जब राज्यपाल के अनुमोदन हेतु अग्रसारित किया जा रहा था (नवंबर 2005) तब विभाग ने यह उल्लेखित नहीं किया था कि एनबीसीसी इस कार्य को करने के लिए तैयार था। विभाग ने आवश्यक कागजात (डीपीआर) रोके रखा जबकि विभाग के पास उपलब्ध था तथा तर्कसंगत कारणों के बगैर कार्य आबंटन में अभिकरण पर विचार नहीं किया। संवीक्षा से यह भी ज्ञात हुआ कि योजना विभाग की सहमति प्राप्त किए बिना ही नामांकन के आधार पर एच.एस.सी.एल. का चयन किया गया। इस विभाग के सचिव ने भी बिना निविदा आमंत्रित किए एवं चयनित अभिकरण के तकनीकी एवं वित्तीय प्रोफाइल के साथ-साथ उसके पिछले प्रदर्शन प्रोफाइल पर विचार किए बिना ही अभिकरण के चयन पर घोर आपत्ति की थी। उन्होंने यह भी सलाह दिया था कि इस कार्य के लिए अभिकरण का चयन करते समय पारदर्शी चयन प्रक्रिया अपनाई जाए। हालांकि संचिका योजना विभाग को अग्रेसित नहीं की गई तथा मुख्य सचिव की अनुशंसा पर बागमती नदी के कार्यों के क्रियान्वयन हेतु नामांकन के आधार पर एचएससीएल का चयन कर लिया गया।

अतः यह स्पष्ट था कि एचएससीएल को अनुचित मदद किया गया। ज. सं. वि. के संयुक्त सचिव के द्वारा एचएससीएल के साथ एक समझौता ज्ञापन अनुबंधित कर लिया गया (दिसम्बर 2005) तथा क्रियान्वयन अभिकरण के रूप में एचएससीएल को कार्य सौंप दिया गया।

प्रतिस्पर्धात्मक दर का लाभ नहीं उठाये जाने के कारण ₹ 103 करोड़ की हानि।

समझौता ज्ञापन की संवीक्षा से आगे ज्ञात हुआ कि एक कार्यकारी अभिकरण के रूप में परियोजना का संतोषप्रद क्रियान्वयन तथा ससमय समाप्ति के लिए पर्याप्त तकनीकी एवं सहायक व्यक्तियों की तैनाती के माध्यम से एचएससीएल से सभी कार्य कराये जाने की अपेक्षा थी। हालांकि यह ज्ञात हुआ कि ऐसा वृहत-मिट्टी कार्य संपादित करने के लिए एचएससीएल के पास अपेक्षित व्यक्ति, मशीन एवं संयंत्र नहीं थे। जैसा कि सरकार के साथ समझौता ज्ञापन निष्पादन के मात्र चार दिनों के बाद अर्थात् 23 दिसम्बर 2005 को अभिकरण ने बागमती विस्तार योजना का समग्र कार्य मेसर्स अवन्तिका-जी एच रेड्डी एंड एसोसिएट्स (जेवी) को पट्टे पर दे दिया था। आगे, मुख्य अभियंता (मु.अ.), ज. सं. वि., मुजफ्फरपुर के निविदा निस्तार पंजी की संवीक्षा से उद्घटित हुआ कि दोनों पट्टेदार अभिकरणों ने उसी प्रमंडल, जिसमें कि वे प्राक्कलित दर से 10 प्रतिशत अधिक पर बागमती विस्तार योजना का कार्य कर रहे थे, के अंतर्गत समान प्रकार के कार्य (तटबंधों का उच्चीकरण एवं सुदृढीकरण तथा निर्माण कार्य) करने के लिए प्राक्कलित दर से 15 प्रतिशत कम पर अलग-अलग निविदा कागजात जमा किया था (जून 2010, फरवरी 2011 एवं मई 2012)। उसमें से एक पट्टेदार अभिकरण (जी एच रेड्डी एंड एसोसिएट्स) को तटबंध का निर्माण कार्य (बागमती प्रमंडल सं. 1, सीतामढ़ी का 17 एसबीडी/2010-11) अनुसूचित दर से 15 प्रतिशत कम पर सौंपा गया था।

इस प्रकार, यह सुस्पष्ट था कि अगर निविदा आमंत्रण सूचना प्रकाशित किया गया होता तो सरकार को दर प्रतिस्पर्धा का लाभ मिला होता तथा उक्त कार्य प्राक्कलित दर से 10 प्रतिशत अधिक के बदले 15 प्रतिशत कम पर क्रियान्वित हो सकता था। इसके परिणामस्वरूप, बागमती विस्तार योजना के क्रियान्वयन पर वर्ष 2006-07 से सितंबर

2012 के दौरान संबंधित पाँच प्रमंडलों²¹ द्वारा एचएससीएल को किये गये ₹ 453.20 करोड़ के कुल भुगतान के विरुद्ध विभाग को ₹ 103 करोड़ की वास्तविक हानि उठानी पड़ी।

जवाब में विभाग ने बताया (फरवरी 2013) कि कार्य एचएससीएल को सौंपा गया था तथा राज्यपाल, जिनमें मंत्रीपरिषद की शक्ति निहित थी, के अनुमोदन के बाद तथा विधि के साथ-साथ वित्त विभाग की स्वीकृति लेने के बाद विहित नियमों के अनुसार अभिकरण के साथ समझौता ज्ञापन हस्ताक्षरित किया गया था। विभाग ने पुनः बताया कि कार्य का निविदा नहीं किए जाने के संबंध में लेखापरीक्षा का दावा सही नहीं है क्योंकि ऐसा आवश्यक नहीं है कि सभी मामले में अनुसूचित दर से 15 प्रतिशत कम पर निविदा निस्तार हो। विभाग का उत्तर अस्पष्ट था क्योंकि निविदा आमंत्रण के द्वारा ही संवेदकों को लगाये जाने के लिए विभागीय नियम विहित करते थे। साथ ही, अभिकरण के चयन में पारदर्शी प्रक्रिया अपनाये जाने के संबंध में योजना विभाग तथा विकास आयुक्त के प्रस्ताव को नहीं माना गया था। इस प्रकार, विभाग का निर्णय निष्पक्ष नहीं था तथा एचएससीएल के पक्ष में झुकाव था। इसके अतिरिक्त, इस कार्य में लगाये गये कार्यकारी अभिकरण उसी प्रमंडल में समान प्रकार का काम अनुसूचित दर से 15 प्रतिशत कम पर कर रहे थे। साथ ही साथ, नमूना जाँच किए गए प्रमंडलों में यह भी पाया गया था कि अधिकांश कार्य अनुसूचित दर से 15 प्रतिशत से कम पर संवेदकों को सौंपे गये थे। अतः, यह सुस्पष्ट था कि अगर नि. आ. सू. प्रकाशित हुई होती और प्रतिस्पर्धात्मक दर की सुविधा उठाई गई होती तो भुगतान की गई अवधि तक (अक्टूबर 2012) सरकार ₹ 103 करोड़ की हानि से बच सकती थी।

2.1.8.2 बाढ़ सुरक्षात्मक कार्यों का क्रियान्वयन

नमूना जाँच किए गए प्रमंडलों में बाढ़ सुरक्षात्मक कार्यों के क्रियान्वयन की समीक्षा से बाढ़ कैलेण्डर अनुपालित नहीं किया जाना, निरर्थक एवं परिहार्य व्यय तथा अधिक भुगतान जैसी त्रुटियों के दृष्टान्त उद्घटित हुए जिन्हें परवर्ती कंडिकाओं में विमर्शित किया गया है।

● बाढ़ कैलेण्डर का अनुपालन नहीं किया जाना

बाढ़ सुरक्षात्मक एवं बाढ़ संघर्षात्मक कार्यों का ससमय समापन हेतु विभाग प्रति वर्ष बाढ़ कैलेण्डर तैयार करता है। बाढ़ कैलेण्डर में बाढ़ सुरक्षात्मक कार्यों के क्रियान्वयन के लिए साढ़े चार महीने का समय परिकल्पित है।

नमूना जाँच किए गए 16 प्रमंडलों में नमूना जाँचित 138 बाढ़ सुरक्षात्मक कार्यों की संवीक्षा से स्पष्ट हुआ कि 61 कार्यों में (44 प्रतिशत) बाढ़ कैलेण्डर की समय-सारणी का अनुपालन नहीं किया गया था तथा वर्ष 2008-12 के दौरान कार्यों के एकरारनामा क्रियान्वयन में आठ दिन से लेकर साढ़े चार महीनों से भी अधिक तक का विलंब किया गया था, जो कि परिशिष्ट 2.1.4 में दर्शाया गया है।

परिणामतः, 23 कार्य अपूर्ण रहे तथा 20 कार्य बाढ़ अवधि के दौरान क्रियान्वित किए गए थे जो विभाग के बाढ़ कैलेण्डर के साथ-साथ बि. लो. का. वि. संहिता खण्ड 1 के परिशिष्ट क : राज्य सरकार का निर्णय संख्या 55 (फरवरी 1988) का उल्लंघन था।

जवाब में सरकार ने बाढ़ कैलेण्डर अनुपालन नहीं किए जाने हेतु मुख्यतः न्यायिक मामले, चुनाव तथा ₹ 7.50 करोड़ से अधिक लागत की योजनाओं का तकनीकी-आर्थिक सहमति पत्र लेने में विलंब के जिम्मेवार बताया (नवंबर 2012)।

विभाग द्वारा निर्धारित बाढ़ कैलेण्डर को अनुपालित किए बगैर 44 प्रतिशत बाढ़ सुरक्षात्मक कार्य क्रियान्वित किए गए।

²¹ बा. नि. प्र., हथौड़ी : ₹ 80.63 करोड़, बा. नि. प्र., दरभंगा : ₹ 45.09 करोड़, बागमती प्रमंडल, रून्नीसैदपुर : ₹ 197.32 करोड़, बागमती प्रमंडल सं. 1, सीतामढ़ी : ₹ 53.35 करोड़, बागमती प्रमंडल, शिवहर : ₹ 76.81 करोड़।

सरकार का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि नमूना जाँचित प्रमंडलीय कार्यालयों में कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था जो यह दर्शावे कि कार्य प्रारंभ में विलंब न्यायालय में योजनाओं के निराकरण लंबित रहने तथा चुनाव के कारण हुआ था। इसके अतिरिक्त, उल्लेखित 61 कार्यों में से ₹ 7.50 करोड़ से अधिक मूल्य वाले मात्र 15 कार्य (25 प्रतिशत) थे, हालांकि शेष 75 प्रतिशत कार्यों में भी बाढ़ कैलेण्डर अनुपालित नहीं किए गए थे।

● निरर्थक व्यय

पायलट चैनल के निर्माण में तकनीकी विशेषज्ञ दल की अनुशंसाओं को अनुपालित नहीं किए जाने तथा कटाव निरोधी कार्यों का विलंबित/अपूर्ण क्रियान्वयन के कारण नमूना जाँच किए गए तीन प्रमंडलों में ₹ 68.50 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ।

नियमति रूप से तलमार्जन नहीं कराये जाने के कारण पायलट चैनल पर ₹ 32.15 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ।

तकनीकी विशेषज्ञ दल²² ने बराज गेटों को विनियमित करते हुए कोशी के उर्धमुखी धारा (उ. धा.) तथा अधोमुखी धारा (अ. धा.) में पायलट चैनल²³ की संभावना को तलाशने की अनुशंसा किया था (अक्टूबर 2008)। आगे, उन्होंने जलीय नमूना अध्ययन करते हुए उ. धा. तथा अ. धा. का गाद हटाये जाने की संभावना का अध्ययन करने की भी अनुशंसा किया था। हालांकि, शीर्ष कार्य प्रमंडल, वीरपुर ने (मार्च 2009) इन अनुशंसाओं को माने बगैर ही कोशी बराज की उर्धमुखी धारा (उ. धा.) तथा अधोमुखी धारा (अ. धा.) में दो पायलट चैनलों के निर्माण के लिए ₹ 13.99 करोड़ का एक अनुबंध (4 एसबीडी/2008-09) किया था। संवीक्षा से आगे उद्घटित हुआ कि अ. धा. में पायलट चैनल का कार्य ₹ 7.13 करोड़ व्यय करने के बाद जून 2009 में समाप्त हुआ। बाद में, दिसम्बर 2009 में पायलट चैनल में गाद भर गया तथा पुनः इसके जीर्णोद्धार के लिए परवर्ती वर्ष में (मार्च 2010) ₹ 8.14 करोड़ का एक अनुबंध (2 एसबीडी/2009-10) किया गया। संवीक्षा से स्पष्ट हुआ कि इसके जीर्णोद्धार कार्य पर पुनः ₹ 7.33 करोड़ की राशि व्यय की गई तथा चैनल का तलमार्जन²⁴ नहीं किए जाने के कारण पायलट चैनल में फिर गाद भर गया (सितम्बर 2010)। हालांकि, केन्द्रीय जल एवं उर्जा अनुसंधान केन्द्र (सीडब्लूपीआरएस), पुणे ने जलीय नमूना जाँच कर अनुशंसित किया था (दिसम्बर 2009) कि पायलट चैनल समुचित घण्टाकारमुखी होना चाहिए तथा पायलट चैनल के मुख का सावधिक तलमार्जन किया जाना चाहिए। इस प्रकार, यह स्पष्ट था कि प्रथम बार पायलट चैनल का निर्माण मॉडल जाँच किए बगैर ही किया गया था तथा सीडब्लूपीआरएस की अनुशंसाओं के बावजूद नियमित तलमार्जन कार्य सुनिश्चित नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप सरकार के ₹ 14.46 करोड़ के व्यय की राशि निरर्थक हो गई।

अधोलिखित तीन मामलों में पायलट चैनलों में गाद भरने के समान मामले पाए गए क्योंकि नीचे की तालिका के क्रम सं 1 एवं 2 में सावधिक तलमार्जन कार्य नहीं कराये गये थे जबकि क्रम सं 3 में पायलट चैनल ही अपूर्ण छोड़ दिया गया था। यद्यपि, उन पर ₹ 17.69 करोड़ के व्यय किए गए थे। तालिका सं. 4 में विवरण दिया गया है :

²² केन्द्रीय जल आयोग, नई दिल्ली, जीएफसीसी, पटना तथा सीडब्लूपीआरएस, पुणे

²³ नदी का बहाव केन्द्रीयकृत रूप से चालू रखने के उद्देश्य से जल प्रवाह को नालीबद्ध करना।

²⁴ चैनल में से गाद, बालू तथा कीचड़ हटाया जाना।

तालिका सं.4
पायलट चैनल पर निरर्थक व्यय

क्रम सं.	प्रमंडल का नाम	एकरारनामा सं. / पायलट चैनल के कार्य का वर्ष	किये गये व्यय (₹ करोड़ में)	नदी का नाम	अभ्युक्ति
1	पूर्वी तटबंध प्रमंडल, वीरपुर	1एसबीडी/09-10	9.45	कोशी	सावधिक तलमार्जन के अभाव में गाद भर गया
2	बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, नौगछिया	3 एसबीडी /08-09	5.27	गंगा	अपूर्ण कार्य के कारण गाद भर गया
3	बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, नौगछिया	4एसबीडी/09-10	2.97	कोशी	अपूर्ण कार्य के कारण गाद भर गया
		योग	17.69		

(स्रोत : नमूना-जांचित प्रमंडलों का अभिलेख)

तालिका में जैसा दर्शाया गया है कि तलमार्जन कार्य सुनिश्चित किए बगैर दो पायलट चैनलों का निर्माण तथा एक पायलट चैनल को अपूर्ण छोड़ दिए जाने के फलस्वरूप ₹ 17.69 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ।

जवाब में विभाग ने बताया (फरवरी 2013) कि काफी अधिक वार्षिक तलछट भार तथा तलमार्जन मशीन उपलब्ध नहीं रहने के कारण नदियों के तट में विभिन्न स्थानों पर गाद का भर जाना प्राकृतिक था। आगे यह भी बताया गया कि परवर्ती वर्षों में उक्त पायलट चैनलों का निर्माण पूर्ववर्ती वर्षों के बाढ़ के दौरान गाद जमाव की परिस्थितियों के आधार पर पृथक संरेखन में किया गया था। विभाग का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि पायलट चैनल के सावधिक तलमार्जन की व्यवस्था विभाग के द्वारा सुनिश्चित की जानी थी।

पायलट चैनल के निर्माण को अधूरा छोड़ देने के कारण ₹ 2.36 करोड़ का निरर्थक व्यय हुआ साथ ही साथ ₹ 11.62 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

- बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, ठकराहा-गोपालगंज के द्वारा गंडक नदी पर सारण तटबंध के 142.70 कि.मी. और 152.00 कि.मी. के बीच 303 अदद पॉरकोपाइन को बिछाने के साथ पायलट चैनल खोदने के लिए एक एकरारनामा ₹ 6.89 करोड़ पर क्रियान्वित किया गया (15 मई 2011)। इस कार्य की समाप्ति की नियत तिथि 31 मई 2011 थी। प्राक्कलन के अनुसार, पायलट चैनल का निर्माण 4.6 कि.मी. की लम्बाई में तथा 3.5 मी. की गहराई में किया जाना था जिसमें 341295 घन मीटर मिट्टी की खोदाई की जानी आवश्यक थी। प्रमंडलीय अभिलेखों से यह प्रकट हुआ कि उक्त कार्य 20 जुलाई तक किया गया था जिसमें 115755 घन मीटर (34 प्रतिशत) मिट्टी की खोदाई होने के बाद कार्य रोक दिया गया था और पानी का स्तर बढ़ जाने के कारण पॉरकोपाइन नहीं लगाया गया था तथा ₹ 2.36 करोड़ का भुगतान संवेदक को किया जा चुका था (अगस्त 2011)। संवीक्षा से स्पष्ट हुआ कि बाढ़ कैलेण्डर में निर्धारित तिथि से 135 दिनों के विलंब के बाद संवेदक को कार्य आर्बंटित किया गया था जिसके परिणामस्वरूप कार्य अपूर्ण छूट गये तथा 25 से 2.75 की गहराई तक खुदाई संवेदक द्वारा की जा सकी थी। इसके परिणामस्वरूप अपूर्ण पायलट चैनल में गाद भर गया तथा प्रमंडल तटबंध के इसी लंबाई में वर्ष 2011 के बाढ़ के दौरान ₹ 4.79 करोड़ का बाढ़ संघर्षात्मक कार्य कराने एवं 2012 से पूर्व के बाढ़ हेतु ₹ 6.83 करोड़ (19 एसबीडी/2011-12 : ₹ 3.49 करोड़ एवं 21 एसबीडी/2011-12 : ₹ 3.34 करोड़) मूल्य के कटाव निरोधी कार्य कराने हेतु विवश था।

विभाग ने इसे स्वीकार किया (फरवरी 2013) एवं कहा कि दोषी कर्मियों के विरुद्ध कारवाई की जा चुकी है। अतः पायलट चैनल के निर्माण पर किया गया ₹ 2.36 करोड़

का व्यय निरर्थक हुआ। साथ ही बाढ़ सुरक्षात्मक कार्यों पर ₹ 11.62 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

बाढ़ सुरक्षात्मक कार्यों का अपूर्ण क्रियान्वयन तथा बाढ़ संघर्षात्मक कार्यों पर किए गए ₹ 29.81 करोड़ का व्यय निरर्थक साबित हुआ।

- बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, नौगछिया ने गंगा नदी पर विक्रमशीला सेतु की अधोमुखी धारा पर इस्माईलपुर से बिन्द टोली तक बॉल्डर पिचिंग कार्य के साथ सात स्पर का निर्माण करते हुए 10 किमी. की लम्बाई में तटबंध का निर्माण किया था (सितम्बर 2009)। इस कार्य का एकरारनामा (2 एसबीडी/2008-09) 2 मार्च 2009 को किया गया तथा यह 31 मई 2009 को समाप्त होना था। हालांकि नियत समाप्ति की तिथि तक मात्र 61 प्रतिशत मिट्टी कार्य एवं स्पर पर 27 प्रतिशत बॉल्डर पिचिंग कार्य कराया जा सका था। बचे हुए शेष कार्य²⁵ को जुलाई 2009 में समाप्त दर्शाया गया था तथा प्रमंडल द्वारा ₹ 27.77 करोड़²⁶ का भुगतान किया गया था (सितम्बर 2009)। उक्त से, लेखापरीक्षा में पाया गया कि बाढ़ कैलेण्डर के अनुसार (21 जनवरी 2009) इस कार्य के प्रारंभ होने में देर महीने का विलंब किया गया था परिणामस्वरूप क्रियान्वयन की अवधि साढ़े चार महीने से घटकर तीन महीने रह गई। आगे यह भी पाया गया कि बाढ़ अवधि के दौरान कार्य कराये गये थे जो कि विभागीय मानक के अनुसार कटाव निरोधक कार्य के क्रियान्वयन के लिये उपयुक्त नहीं था। परिणामस्वरूप, 2009 के बाढ़ के दौरान स्पर सं. 2 से 7 का बॉल्डर पिचिंग कार्य क्षतिग्रस्त हो गया तथा प्रमंडल को वर्ष 2010 के बाढ़ में उन्हीं स्थलों पर ₹ 3.05 करोड़ का बाढ़ संघर्षात्मक कार्य कराना पड़ा।

तत्पश्चात, प्रमंडल ने (अप्रैल 2011) इस्माईलपुर से बिन्द टोली तक के क्षतिग्रस्त स्परों के पुनरुत्थान के लिए एक एकरारनामा (1 एसबीडी/2011-12) किया था तथा ₹ 4.90 करोड़ का भुगतान किया (जुलाई 2011)। पुनः पाया गया कि मात्र 38 प्रतिशत बॉल्डर पिचिंग कार्य कराये जा सके थे। इसके परिणामस्वरूप, स्पर सं. 6 का डूबना प्रारंभ हो गया था तथा वर्ष 2011 के बाढ़ के दौरान स्परों को बचाने के लिए प्रमंडल को ₹ 6.73 करोड़ का बाढ़ संघर्षात्मक कार्य कराना पड़ा। बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, नौगछिया ने कराये गए पूर्ववर्ती कार्यों के क्रम में इस्माईल पुर से बिन्द टोली तक के क्षतिग्रस्त स्परों के पुनरुत्थान के लिए पुनः एकरारनामा (वर्ष 2011-12 का एसबीडी 18, 29, 30, 31) क्रियान्वित किया जो कि ₹ 32.23 करोड़ का था तथा वर्ष 2012 के बाढ़ के पूर्व समाप्त किया जाना था। इस प्रकार, उक्त से यह स्पष्ट था कि विभाग/प्रमंडल ने इन तीन वर्षों में किसी भी वर्ष बाढ़ कैलेण्डर के अनुसार इन कार्यों को पूर्ण नहीं किया था, परिणामस्वरूप, कटाव निरोधक कार्य पर किए गए ₹ 29.81 करोड़²⁷ का व्यय निरर्थक हुआ।

जवाब में विभाग ने बताया (फरवरी 2013) कि वर्ष 2011 के कार्यों को एकरारनामा के अनुसार ससमय पूरा नहीं किए जाने के लिए संवेदक का नाम काली सूची में दर्ज कर दिया गया है। विभाग के उत्तर से स्वतः स्पष्ट था कि बाढ़ कैलेण्डर के अनुसार कार्य पूरा नहीं किया जा सका था।

²⁵ तटबंध का निर्माण : 90 प्रतिशत, स्पर का मिट्टी कार्य : 100 प्रतिशत, स्पर पर बॉल्डर पिचिंग कार्य : 91 प्रतिशत।

²⁶ तटबंध का निर्माण : ₹ 10.47 करोड़, स्पर पर मिट्टी कार्य : ₹ 2.17 करोड़, स्पर पर बॉल्डर / पिचिंग कार्य : ₹ 15.13 करोड़ जोड़ 9 प्रतिशत (प्राक्कलित राशि से उपर)।

²⁷ निरर्थक व्यय : ₹ 15.13 करोड़ + ₹ 3.05 करोड़ + ₹ 4.90 करोड़ + ₹ 6.73 करोड़ = ₹ 29.81 करोड़।

कटाव निरोधी
अपूर्ण कार्यों पर
किया गया
₹ 4.18 करोड़
का व्यय निरर्थक
हुआ

- बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, ठकराहा-गोपालगंज ने पथराहा-छरकी के 0.3 कि.मी. से 1.80 कि.मी. के बीच कटाव निरोधक कार्य के लिए ₹ सात करोड़ का एकरारनामा (199 एसबीडी/2010-11) क्रियान्वित किया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस कार्य को समाप्त करने की नियत तिथि 31 मई 2011 थी लेकिन कार्य अधूरा छोड़ दिया गया (जून 2011) तथा प्रमंडल द्वारा ₹ 5.68 करोड़ का भुगतान किया गया था (जुलाई 2011)। आगे यह भी उद्घटित हुआ कि अपूर्ण छोड़े गए कार्य की मात्रा शून्य से 58 प्रतिशत²⁸ तक के बीच थी। बिखरे बॉल्डर को निकालने, जल के अंदर बॉल्डर बिछाने तथा टर्फिंग जैसे कार्य के मद नहीं कराये गये थे तथा मात्र 20 प्रतिशत परकोपाईन बिछाया गया था। इस प्रकार, मिट्टी कार्य एवं बिछाये गये बॉल्डर को परकोपाईन बिछाकर सुरक्षित नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, बिछाये गये बॉल्डर कार्य वर्ष 2011 के दौरान बाढ़ में क्षतिग्रस्त हो गए तथा प्रमंडल को 0.6 कि.मी. से 1.80 कि.मी. के उसी भाग में वर्ष 2012 के बाढ़ से पूर्व कटाव निरोधी कार्य कराना पड़ा (21 एसबीडी/2011-12)। अतः अपूर्ण कटाव निरोधी कार्य के क्रियान्वयन पर ₹ 4.18 करोड़²⁹ का किया गया व्यय निरर्थक हो गया।

विभाग ने जवाब दिया (फरवरी 2013) कि नदी के तरफ मात्र मिट्टी कार्य ही कराये गये थे तथा टर्फिंग कार्य नहीं कराया गया था क्योंकि जल-गड़ढा एवं तटबंध से सटे हुए आबादी वाले भाग में घर थे, साथ ही तटबंध के उपर भी घर था, अतः इन कारणों से तटबंध को हटाना संभव नहीं था। इस प्रकार, विभाग का उत्तर असंगत था क्योंकि पानी के अंदर बॉल्डर बिछाने का कार्य, टर्फिंग एवं परकोपाईन बिछाने के साथ-साथ बिखरे बॉल्डरों को निकालने जैसे कार्य नहीं कराए जाने, जो कराये गये कार्य को क्षति पहुँचाने के कारक थे, के लिए तटबंध से सटे आबादी को जिम्मेवार नहीं ठहराया जा सकता था।

● अधिक भुगतान

तलक्षटी कार्य के
लिए उच्चतर दर
अनुज्ञेय किए
जाने के कारण
₹ 6.25 करोड़
का अधिक
भुगतान हुआ

- वर्ष 2011 से पूर्व के बाढ़ के लिए चंपारण प्रमंडल, मोतिहारी द्वारा चंपारण तटबंध के 48 कि.मी. पर पायलट चैनल से गाद/रेत/मिट्टी हटायें जाने का तलक्षटीकरण कार्य करवाया गया था (2 एसबीडी/2011-12)। एकरारनामा के अनुसार, ₹ 210 प्रति घन मीटर की दर से 375000 घनमीटर मिट्टी कार्य का तलक्षटीकरण किया जाना था। इस कार्य हेतु एकरारनामा/विभागीय निविदा समिति की कार्रवाही के अनुसार ड्रेजर मशीन से तलक्षटीकरण कार्य कराया जाना था और इसी के अनुरूप दर निकाला गया था।

मापी पंजी (मा. पु. सं. - 5891) की संवीक्षा में उद्घटित हुआ कि संवेदक द्वारा 20 मई 2011 तक राजस्थानी ट्रैक्टर द्वारा 215110 घनमीटर मिट्टी कार्य किया गया एवं प्रमंडल द्वारा ड्रेजर से खुदाई की एकरारित राशि पर (प्रथम चालू विपत्र द्वारा) ₹ 4.51 करोड़ भुगतान किया गया। अनुसूचित दर में राजस्थानी ट्रैक्टर से की गयी मिट्टी कार्य का दर ₹ 75.90 प्रति घनमीटर था। फलस्वरूप प्रमंडल द्वारा ₹ 2.88 करोड़³⁰ का अधिक भुगतान किया गया। इसी तरह गोपालगंज स्थित बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, ठकराहा द्वारा बाढ़ 2011 के पूर्व सारण तटबंध पर 117.05 कि.मी. से 124.25 कि.मी. के बीच पायलट चैनल की खुदाई ड्रेजर से की जानी थी। फलस्वरूप 415300 घनमीटर की खुदाई हेतु ₹ 202 प्रति घनमीटर की दर से एकरारनामा (3 एसबीडी/2011-12 दिनांक 11 मई

²⁸ मिट्टी कार्य : 44 प्रतिशत, यांत्रिक विधि से मिट्टी कार्य : 58 प्रतिशत, बिखरे बॉल्डर निकालना: 0 प्रतिशत, पट्टी में जल के अंदर बॉल्डर पिचिंग कार्य : 0 प्रतिशत, टर्फिंग : 0 प्रतिशत, पॉरकोपाईन : 20 प्रतिशत

²⁹ बॉल्डर बिछाने के कार्य पर किया गया भुगतान (199 एसबीडी/2010-11): 11647.73 घनमीटर @ ₹ 4226.90 प्रति घनमीटर घटाव 15 प्रतिशत एकरारित मूल्य

³⁰ ₹ 210 - ₹ 75.90 = ₹ 134.10 × 215110 घनमीटर = ₹ 2.88 करोड़।

2011) किया गया। लेखाओं की संवीक्षा में यह उद्घटित हुआ कि 267497.67 घनमीटर मिट्टी कार्य राजस्थानी ट्रैक्टर से किया गया एवं संवेदक को एकरारित दर पर भुगतान किया गया। इस प्रकार, संवेदक को ₹ 3.37 करोड़³¹ का अधिक भुगतान किया गया।

विभाग ने जवाब में (फरवरी 2013) चम्पारण प्रमंडल, मोतिहारी के संदर्भ में कहा कि संवेदक द्वारा जल सतह से उपर का एक्सभेटर द्वारा एवं जल सतह से नीचे का खुदाई कार्य ड्रेजर द्वारा किया गया। जवाब मान्य नहीं था क्योंकि अनुसूचित दर जिसके आधार पर संवेदक को भुगतान किया गया उसमें दर का निर्धारण ड्रेजर के द्वारा किये गये सम्पूर्ण कार्य के लिए हुआ था न कि एक्सभेटर के लिए। यद्यपि राजस्थानी ट्रैक्टर से किये गये मिट्टी कार्य का दर ड्रेजर से किये गये मिट्टी कार्य के दर से कम था। जबकि गोपालगंज स्थित बाढ़ नियंत्रण प्रमंडल, ठकराहा के संदर्भ में विभाग ने लेखापरीक्षा मंतव्य से सहमति व्यक्त करते हुए सूचित किया कि दोषी कर्मियों के विरुद्ध विभाग द्वारा कार्रवाई की गयी।

● **बैंकहो ड्रेजर की क्षमता के आकलन किये बिना उपयोग/तैनात किए जाने के कारण सरकार को क्षति**

प्रचालन हस्तपुस्त के विरुद्ध तैनाती किये जाने के फलस्वरूप ₹ 1.80 करोड़ का ड्रेजर डूब गया

कार्यपालक अभियंता, यांत्रिक प्रमंडल, वीरपुर द्वारा कोसी एवं अन्य बेसीन हेतु एक बैंकहो ड्रेजर की खरीद की गयी (फरवरी 2010)। तदनुसार, आपूर्तिकर्ता को प्रमंडल द्वारा मई 2012 तक ₹ 1.80 करोड़ का भुगतान किया गया।

इस मशीन के परिचालन एवं रखरखाव हस्तपुस्त की संवीक्षा में प्रकटित हुआ कि खरीदी गई ड्रेजर छिछला पानी में उपयोग के लिए बनायी गयी थी, इसके अतिरिक्त कार्य एवं अन्य उपयोग/कार्यकलाप स्वामी के पूर्ण विवेक एवं जोखिम पर था। आगे फर्म द्वारा आगाह किया जा चुका था कि कोशी के गाद की गुणवत्ता अच्छे किस्म के बालू के समान थी जो टोस होकर ड्रेजर की लीड स्कू एवं वीयरिंग पर जम सकता था जिससे ड्रेजर का परिचालन प्रभावित हो सकता था।

उपरोक्त तथ्य से यह स्पष्ट है कि नक्शे एवं विशिष्टि के अनुसार खरीदी गयी ड्रेजर कोशी नदी के लिए उपयुक्त नहीं थी। इससे पुनः इन तथ्यों की पुष्टि होती है कि जब मशीन का उपयोग बाढ़ 2010 के पूर्व की गई तो यह 24 अगस्त 2010 को नदी में डूब गई। पुनः वापस लाकर ड्रेजर का उपयोग किया गया (बाढ़ पूर्व 2011) एवं पुन कोसी नदी में डूब गया (1 जुलाई 2011)। लेखापरीक्षा के दौरान यह ज्ञात हुआ कि मई 2012 तक ड्रेजर अप्राप्त रहा। इस प्रकार यह स्पष्ट था कि विभाग ने ड्रेजर की क्षमता एवं कोशी नदी में इसके उपयोग का आकलन किये बगैर विभाग के लागत एवं क्षति पर इसका परिचालन किया जिसके कारण सरकार को ₹ 1.80 करोड़ की क्षति हुई।

यह पूछे जाने पर प्रमंडल के का. अभि. ने कहा (मई 2012) कि उच्च अधिकारी के निदेशानुसार लोकहित में उत्पादन करने वाली कम्पनी के निर्धारित मापदण्ड के विरुद्ध ड्रेजर का उपयोग किया गया था। विभाग ने पुनः जवाब (फरवरी 2013) में बताया कि ड्रेजर कोशी नदी एवं हरेक प्रकार के अन्य कार्य/मिट्टी/बालू/जड़/खरपतवार के हटाने के लिए उपयुक्त था। विभाग ने आगे कहा कि बैंकहो ड्रेजर 2010-11 एवं 2011-12 में कोशी नदी में सफलतापूर्वक कार्य करने में सफल रहा। विभाग द्वारा दिया गया जवाब सही नहीं था क्योंकि ड्रेजर ने सफलतापूर्वक कार्य नहीं किया और 2010 एवं 2011 के बाढ़ के दौरान डूब गया। इसके अलावे ड्रेजर की तैनाती उक्त नक्शे एवं विशिष्टि के अनुरूप नहीं थी क्योंकि ड्रेजर का उपयोग इसके परिचालन एवं रख-रखाव हस्तपुस्त के मापदंडों के अनुरूप किया जाना चाहिये था तथा विभाग के गलत निर्णय के कारण यह मशीन डूब गया एवं आज तक (फरवरी 2013) अप्राप्त रहा।

³¹ ₹ 202 - ₹ 75.90 = ₹ 126.10 × 267497.67 घनमीटर = ₹ 3.37 करोड़।

● **निरीक्षण वाहन की अविवेकपूर्ण खरीद**

प्रमंडल द्वारा एफएमपी निधि से कीमती निरीक्षण वाहन का क्रय एवं उच्च अधिकारी को स्थानान्तरित किया गया

बागमती प्रमंडल, रून्नीसैदपुर द्वारा अनुमानित लागत ₹ 65 लाख की राशि से बाढ़ प्रबंध कार्यक्रम (एफएमपी) की निधि से 10 निरीक्षण वाहन क्रय करने का प्रावधान तथा प्राक्कलन की स्वीकृति मुख्य अभियंता, जल संसाधन विभाग, मुजफ्फरपुर द्वारा (मई 2010) दी गई। लेखापरीक्षा के दौरान यह ज्ञात हुआ कि विभाग के आप्त सचिव द्वारा दूरभाष से दिये गये निर्देश पर प्रमंडल द्वारा (28 मार्च 2012) ₹ 21.45 लाख लागत की एक टोयटा फारचूनर एफ बी 4/4 विभाग के प्रधान सचिव के कार्यालय उपयोग हेतु क्रय की गयी। पुनः जाँच के दौरान यह प्रकटित हुआ कि मार्च 2012 तक प्रमंडल में लगभग 80 से 90 प्रतिशत तक बाढ़ प्रबंध कार्यक्रम पूरे कर दिए गए थे। फिर भी वित्तीय वर्ष के अंतिम क्षणों में प्रमंडल द्वारा अनुपयोगी/अवांछित वाहन का क्रय करते हुए विभाग के प्रधान सचिव के कार्यालय उपयोग हेतु स्थानान्तरित (जून 2012) किया गया। इस प्रकार बा. प्र. कार्य. की निधि का निरीक्षण वाहन क्रय पर अविवेकपूर्ण क्रय किया गया।

विभाग द्वारा जवाब में सूचित किया गया (नवम्बर 2012) कि बड़े एवं सुविधाजनक वाहन का क्रय गणमान्य/उच्चपदाधिकारियों के बिहार दौरे के दौरान उनके उपयोग/सेवा के लिए किया गया था, साथ ही कार्यहित में यात्रा के दौरान बाढ़ प्रबंधन के कार्य योजना से सम्बन्धी विभागीय अधिकारियों के साथ प्रधान सचिव के विचार-विमर्श को सुलभ बनाने हेतु किया गया था। जबकि सरकार के विशिष्ट/उच्च अधिकारियों हेतु वाहन की अनुपलब्धता की स्थिति से लेखापरीक्षा को अवगत नहीं कराया गया था।

● **नये तटबंधों का निर्माण**

निधि की उपलब्धता के बावजूद 2007-12 के दौरान तटबंध के निर्माण में मामूली वृद्धि

जीएफसीसी की व्यापक योजना अनुशंसा की संवीक्षा के आधार पर लेखापरीक्षा द्वारा अवलोकित किया गया कि वर्ष 1991 से 2008 में जीएफसीसी द्वारा बागमती, महानन्दा, बुढ़ी गंडक, कमला बलान और पुनपुन नदी पर अनिवार्य रूप से नये तटबंधों के निर्माण की आवश्यकता को दर्शाया गया था। यद्यपि, आगे यह देखा गया कि जल संसाधन मंत्रालय, भारत सरकार ने ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना अवधि (2007-12) में एफएमपी योजनान्तर्गत राज्य के 25.84 लाख हेक्टेयर बाढ़ संवेदनशील क्षेत्र को सुरक्षित रखने हेतु बागमती, महानन्दा एवं चंदन नदियों पर 1535 कि.मी. तटबंधों के निर्माण की सैद्धांतिक रूप से सहमति प्रदान की थी।

राज्य में बाढ़ संवेदनशील क्षेत्रों की स्थिति, तटबंधों के निर्माण के लिए लक्ष्य एवं उपलब्धि तालिका सं. 5 में दर्शाया गया है :

तालिका सं. 5

तटबंध, बाढ़ संवेदनशील क्षेत्र और सुरक्षित क्षेत्र की स्थिति

मद	मार्च 2007 की स्थिति	11वीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) में प्रस्तावित वृद्धि का लक्ष्य	मार्च 2012 की उपलब्धि	मार्च 2012 की स्थिति
तटबंधों की कुल लम्बाई (कि.मी. में)	3430.00	1535.00	61.47	3491.47
बाढ़ संवेदनशील क्षेत्र (लाख हेक्टेयर में)	68.800	25.84	4.839	63.961

(स्रोत : बाढ़ प्रतिवेदन 2008 और विभाग द्वारा दिये गये आँकड़े)

तालिका सं. 5 से स्पष्ट होगा कि विभाग द्वारा वर्ष 2007-12 की अवधि में निर्धारित लक्ष्य 1535 कि.मी. के विरुद्ध केवल 61.47 कि.मी. नये तटबंध का निर्माण किया जा

सका। परिणामतः मार्च 2012 को केवल 4839 लाख हेक्टेयर बाढ़ संवेदनशील क्षेत्र को बाढ़ से सुरक्षित किया जा सका एवं 21 लाख हेक्टेयर की कमी रही। इस प्रकार वर्ष 2007-12 की अवधि में राज्य में तटबंधों की कुल लंबाई बढ़ाकर 3491.47 कि.मी. कर दिया गया जो चार प्रतिशत की मामूली वृद्धि को दर्शाता है।

जवाब में विभाग द्वारा नये तटबंधों के निर्माण का लक्ष्य प्राप्त नहीं किये जाने का कारण भारत सरकार से अनिवार्य तकनीकी-आर्थिक अनुमती एवं निवेश का प्राप्त नहीं होना बताया गया। आगे यह बताया गया कि महानन्दा बाढ़ प्रबंधन, योजना फेज-II में 199.95 कि.मी. तटबंध निर्माण की योजना जीएफसीसी, भारत सरकार के एक निकाय को, अप्रैल 2011 में दी गयी, जिसकी अनुमती भारत सरकार को अभी तक दिया जाना है (नवम्बर 2012)। विभाग का जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि 1195.87 कि.मी. तटबंध निर्माण की तकनीकी-आर्थिक अनुमति भारत सरकार द्वारा नवम्बर 2007 में ही दिया जा चुका था, लेकिन इससे संबंधित अब तक कोई कार्य नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, बागमती बाढ़ प्रबंधन योजना फेज-II में 71 कि.मी. तटबंध हेतु भारत सरकार द्वारा सहमति दिया गया (जून 2011), लेकिन विभाग के विशेष भू-अर्जन पदाधिकारी (एस एल ए ओ) द्वारा जमीन अधिग्रहण नहीं किये जाने के कारण योजना प्रभावित रही, बावजूद कि ₹ 232.60 करोड़ की निधि एस एल ए ओ को मार्च 2012 तक उपलब्ध कराया गया था।

2.1.9 जमींदारी बाँध का क्रियान्वयन

कृषि विकास के लिए जल संसाधन सुविधाओं के सृजन एवं संरक्षण हेतु जमींदारी बाँध³² की मरम्मत एवं रख-रखाव को राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग से ज. सं. वि. को स्थानान्तरित किया गया (फरवरी 2006)। यह परिकल्पित किया गया कि बाढ़ एवं सुखा प्रभावित क्षेत्रों के सहयोग के लिए जमींदारी बाँध के मरम्मत एवं रख-रखाव का कार्य ज. सं. वि. द्वारा किया जाएगा। ज. सं. वि. के अभिलेखों के निरीक्षण के क्रम में यह ज्ञात हुआ कि कुल 2628.36 कि.मी. लंबाई वाले 372 जमींदारी बाँध 2007-12 के दौरान चार चरणों³³ में विभाग द्वारा स्वीकृत किये गये थे। आगे 16 नमूना जाँचित प्रमंडलों में से केवल छः के द्वारा जमींदारी बाँध का कार्य किया जा रहा था। जाँच में कार्यों को बंद, स्थगन/परित्यक्त करने के कारण निष्फल व्यय कार्यों का अवमानक क्रियान्वयन, संदेहास्पद मापी के कारण अधिक भुगतान तथा अतिरिक्त व्यय के मुद्दे प्रकटित हुए जो आगे की कड़िकाओं में वर्णित है।

2.1.9.1 अपूर्ण/बंद/स्थगित जमींदारी बाँधों के कार्य पर अलाभकारी व्यय

दस अपूर्ण जमींदारी बाँध, जो 2008-10 में शुरू किए गए थे, पर ₹ 20.21 करोड़ का निष्फल व्यय किया गया

जल पथ प्रमंडल, बिहारशरीफ (आठ कार्य) एवं जहानाबाद (दो कार्य) के एकरारनामा पंजी एवं प्रगति प्रतिवेदन की जाँच में पाया गया कि जमींदारी बाँध के 10 कार्यों जो मार्च 2008 से जुलाई 2010 के दौरान शुरू किए गए अगस्त 2012 तक ₹ 20.21 करोड़ व्यय के बावजूद या तो बंद, स्थगित थे, या अपूर्ण रहे (**परिशिष्ट 21.5**)। यह पाया गया कि जमींदारी बाँधों के कार्यों में बाढ़ सुरक्षा एवं सिंचाई कार्य के लिए जल नियंत्रण हेतु मिट्टी कार्य एवं आउटलेट निर्माण करना शामिल था। आगे यह पाया गया कि इन अपूर्ण कार्यों में मिट्टी कार्य की प्रगति 45 से 100 प्रतिशत के बीच रही एवं एक कार्य को छोड़कर इन बाँधों पर आवश्यक संख्या में आउटलेट का निर्माण नहीं किया गया, यद्यपि सिंचाई कार्यों में जल निकासी नियंत्रण एवं बाढ़ से बचाव हेतु यह आवश्यक

³² स्वतंत्रा के पूर्व की अवधि में तत्कालीन स्थानीय जमींदारों द्वारा नदी के तटवर्ती गाँवों की सुरक्षा के लिए बाँध निर्मित किया।

³³ चरण I : 186 सं., 1183.12 कि.मी., चरण II : 102 सं., 1160.87 कि.मी., चरण III : 70 सं., 263.27 कि.मी. और चरण IV : 14 सं., 74.10 कि.मी.

था। यद्यपि प्रमंडलीय कार्यालयों द्वारा दोषी संवेदकों के विरुद्ध कोई दण्डात्मक कार्रवाई की भी शुरुआत नहीं की गई।

इस प्रकार परिकल्पित उद्देश्य जिसके लिए ₹ 20.21 करोड़ व्यय किया गया, की पूर्ति नहीं हुई और सम्पूर्ण व्यय अलाभकारी रहा।

विभाग ने (फरवरी 2013) जवाब में बताया कि दो कार्यों के पूरा न किए जाने के लिए दोषी संवेदकों के विरुद्ध कार्रवाई की गई थी। आगे यह भी बताया गया कि जन विरोध के कारण कुछ आउटलेट का निर्माण कार्य नहीं किया जा सका। विभाग का जवाब यह दर्शाता है कि विभाग द्वारा लोगों को यह समझाने हेतु कि यह उन्हीं के लाभ का कार्य है, कोई प्रभावकारी कार्य नहीं किया गया है।

2.1.9.2 अवमानक जमींदारी बाँध का निर्माण

बिना अनुबद्ध तकनीकी विनिर्देशन का पालन किए ₹ 72.94 करोड़ व्यय करने के परिणामस्वरूप अवमानक कार्य का क्रियान्वयन किया गया

नदी तटबंध के योजना एवं निरूपण के लिए भारतीय मानक निर्देशिका (लेभीस)–(प्रथम पुनरीक्षित–120:2000) में तटबंध निर्माण के लिए निम्न मानदंड है : (i) बाँध के उपर की चौड़ाई 5 मी. होनी चाहिए (ii) बाँध के स्लोप सुरक्षा कार्य हेतु किनारे का स्लोप एवं बाँध के उपर में तटबंध के छोर से 0.6 मी तक घास से आच्छादित होना चाहिए। इसके अतिरिक्त सरकार ने (दिसम्बर 2008) निर्धारित किया की जमींदारी बाँध का कार्य कराते समय संपीडन का प्रावधान सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

नमूना जाँचित प्रमंडलों के 43 जमींदारी बाँधों (परिशिष्ट 2.1.6) के कार्यों की जाँच में लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रत्येक नमूना जाँचित जमींदारी बाँध में शिखर की चौड़ाई सिर्फ 3.66 मीटर ली गई। केवल चार कार्यों³⁴ में ही स्लोप सुरक्षात्मक कार्य घास से आच्छादित किया गया था। शेष 39 कार्यों में स्लोप सुरक्षात्मक कार्य घास से आच्छादित नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त तीस जमींदारी बाँधों में सतहवार संपीडन कार्य नहीं किया गया।

अतः यह स्पष्ट था कि विनिर्दिष्ट मापदण्डों की अवहेलना करते हुए जमींदारी बाँधों के उच्चीकरण एवं सुदृढ़ीकरण कार्यों में कटाव से बचाव हेतु घास अच्छादन कर स्लोप की सुरक्षा को सुनिश्चित किए बगैर एवं बगैर संपीडन किए नदी के किनारे मिट्टी का ढेर लगा दिया गया। फलस्वरूप 2007–12 के दौरान 43 अवमानक जमींदारी बाँधों के पुर्नस्थापन कार्य पर ₹ 72.94 करोड़ व्यय किये गये।

जवाब में विभाग ने स्वीकार किया (फरवरी 2013) कि विभाग द्वारा जमींदारी बाँध के निर्माण कार्य पर कोई विशिष्ट मानक तय नहीं किया गया था एवं जमींदारी बाँधों के कार्यों के संबंध में मापदंड बनाने हेतु कदम उठाए जा रहे हैं।

2.1.9.3 संदेहास्पद मापी के कारण अधिक भुगतान

कार्य के आकलन में शामिल नहीं किए गए भाग में हुए मिट्टी कार्य का भुगतान किया गया

मेसर्स जे. के. एम. इन्फ्रा प्रोजेक्ट प्राइवेट लिमिटेड को नालन्दा जिला के अन्तर्गत कुम्हरी नदी के जमींदारी बाँध (दायाँ एवं बाँया) के उच्चीकरण एवं सुदृढ़ीकरण का कार्य दिया गया (जून 2008)। जाँच में यह पाया गया कि नुआवाँ से जहानाबिघा जिसके दायाँ जमींदारी बाँध की कुल लम्बाई 34.80 कि.मी. थी, में प्रमंडल द्वारा बाढ़ पूर्व 2007 में 24.70 कि.मी. से 29.80 कि.मी. के बीच कटाव निरोधक एवं उच्चीकरण एवं सुदृढ़ीकरण का कार्य किया गया था। अतः इस भाग को दायाँ जमींदारी बाँध के मिट्टी कार्य की मात्रा की गणना में सम्मिलित नहीं किया गया था। यद्यपि मापी पुस्त की जाँच में यह प्रकटित हुआ कि चौथे चालू लेखा विपत्र तक 24.75 कि.मी. से 29.34 कि. मी. के बीच 144630 धनमीटर मिट्टी कार्य की मात्रा दिखाकर ₹ 54.54 लाख का भुगतान किया गया (मई 2009)।

³⁴ कुलटी से गोविंदपुर (100 प्रतिशत), रघौली से संदलहापुर सिंधिया (65 प्रतिशत), पाली (25 प्रतिशत टर्फिंग), गंगा प्रसाद जमींदारी बाँध (8 प्रतिशत)।

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि दाहिने जमींदारी बाँध के प्राक्कलन में 24.75 कि.मी. से 29.34 कि.मी. सम्मिलित नहीं रहने के बावजूद प्रमंडल द्वारा भुगतान किया गया। फलस्वरूप संवेदक को ₹ 54.54 लाख का अधिक भुगतान किया गया।

जवाब में विभाग द्वारा बताया (फरवरी 2013) गया कि कार्य की अंतिम मापी अभी की जानी है, यदि कोई विसंगतियाँ/त्रुटियाँ पायी गयी तो उसे सुधार/निराकरण कर दिया जाएगा। विभाग का जवाब संतोषप्रद नहीं था क्योंकि लेखापरीक्षा अवधि (अगस्त 2012) तक कार्य पूर्ण किया जा चुका था। विभाग ने छः महीने बीत जाने के बाद भी फरवरी 2013 तक कोई निर्णय नहीं लिया था।

2.1.10 मानव संसाधन प्रबंधन

विभाग में न्यूनतम आवश्यक कर्मियों की कमी थी

बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम में सहायक अभियंता एवं कनीय अभियंता संवर्ग विभागीय योजना को बनाने एवं उसके कार्यान्वयन में एक महत्वपूर्ण घटक है क्योंकि क्षेत्र/स्थल पर चल रहे कार्यों के सर्वेक्षण/अन्वेषण से लेकर पर्यवेक्षण तक का दायित्व इन्हीं पर है। नमूना जाँचित 16 प्रमंडलों में सहायक अभियंता (स.अभि.), कनीय अभियंता (क.अ.) के साथ-साथ बाँध खलासी/चौकीदार और वर्क सरकार का समग्र स्वीकृत एवं कार्यरत बल तालिका सं. 6 में दर्शाया गया है :

तालिका सं. 6

नमूना जाँचित प्रमंडलों में 31 मार्च 2012 को स्वीकृत बल एवं कार्यरत बल

क्रम सं.	पद का नाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्तियाँ (प्रतिशत)
1.	सहायक अभियंता	89	65	24 (27)
2.	कनीय अभियंता	278	170	108 (39)
3.	बाँध खलासी/चौकीदार	79	13	66(84)
4.	वर्क सरकार	21	04	17(81)

(स्रोत : नमूना जाँचित प्रमंडलों द्वारा उपलब्ध कराया गया)

तालिका से स्पष्ट था कि स.अभि. एवं क.अभि. में क्रमशः 27 एवं 39 प्रतिशत की रिक्तियाँ थीं। आगे, बाँध खलासी/चौकीदार एवं वर्क सरकार के पद में क्रमशः 84 एवं 81 प्रतिशत की कमी थी। यद्यपि दो प्रमंडलों³⁵ को छोड़कर अन्य नमूना जाँचित 14 प्रमंडलों में वर्क सरकार का पद स्वीकृत नहीं था। इस प्रकार विभाग में न्यूनतम आवश्यक कर्मियों की कमी थी।

विभाग ने (फरवरी 2013) लेखापरीक्षा अवलोकन पर सहमति जताते हुए यह बताया कि विभिन्न संवर्गों में कर्मियों की भारी कमी है और इन रिक्तियों की भरने को आवश्यकता है।

2.1.11 प्रभाव विश्लेषण

दीर्घकालीन योजना के अभाव में बाढ़ सुरक्षा कार्य पर ₹ 3362.27 करोड़ व्यय करने के बावजूद सरकार को बाढ़ सहाय पर ₹ 1799.15 करोड़ खर्च करना पड़ा।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान यह ज्ञात हुआ कि ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में परिकल्पित दीर्घकालीन योजना को क्रियान्वित करने एवं तटबंधों की लंबाई में वृद्धि करने में विभाग असफल रहा। 2007-12 अवधि के दौरान बाढ़ से हुई हानि/नुकसान एवं बाढ़ सहाय मद में हुए भारी व्यय को तालिका सं. 7 में दर्शाया गया है।

³⁵ शीर्ष कार्य प्रमंडल, बीरपुर एवं पूर्वी तटबंध प्रमंडल, बीरपुर।

तालिका सं. 7

राज्य में बाढ़ से हुए नुकसान एवं बाढ़ सहहाय मद में व्यय की स्थिति

वर्ष	प्रभावित जिलों की सं.	प्रभावित व्यक्तियों की सं. (₹ लाख में)	प्रभावित पशुओं की सं. (₹ लाख में)	क्षति हुए फसलों का मूल्य (₹ करोड़ में)	क्षतिग्रस्त मकान का मूल्य (₹ करोड़ में)	मृतकों की सं. (सं. में)	बाढ़ सहहाय मद का खर्च (₹ करोड़ में)
2007-08	22	244.42	27.13	768.38	831.45	1287	756.53
2008-09	18	50.93	10.10	167.30	314.93	626	792.83
2009-10	16	22.03	1.35	21.83	5.28	125	152.92
2010-11	9	7.16	3.57	3.12	7.05	32	34.09
2011-12	25	71.43	6.63	102.96	69.07	249	62.78
योग		395.97	48.78	1063.59	1227.78	2319	1799.15

(स्रोत : आपदा प्रबंधन विभाग)

तालिका सं. 7 से स्पष्ट था कि 2007-12 अवधि के दौरान कुल ₹ 2291.37 करोड़ (फसल : ₹ 1063.59 करोड़ एवं मकान : ₹ 1227.78 करोड़) की क्षति हुई। इसके अतिरिक्त इस अवधि के दौरान 2319 मानव जीवन की क्षति हुई एवं बाढ़ प्रभावित जिलों की संख्या 2007-08 में 22 से बढ़कर 2011-12 में 25 हो गयी। जबकि बाढ़ सुरक्षात्मक कार्य पर ₹ 3362.27 करोड़ खर्च किये (जैसा कि तालिका सं. 1 में दर्शाया गया है) साथ ही साथ राज्य ने 2007-12 के दौरान बाढ़ सहहाय पर ₹ 1799.15 करोड़ खर्च किया।

बाढ़ की विभीषिका से लड़ने के लिए दीर्घकालिक उपाय के रूप में नदी में गाद के जमाव को कम करने के दृष्टिकोण से फ्लड कुशन के साथ जलाशयों का निर्माण विभाग नहीं कर सका। इस प्रकार डैमों का निर्माण नहीं होने के कारण नदी के तल में लगातार गाद जमा होते गया जिसने नदी के केन्द्रीय बहाव को बाधित किया और विभाग बाढ़ सुरक्षा/कटाव निरोधक कार्य करने के लिए बाध्य हुआ जिसमें 2007-12 के दौरान तटबंधों को सुरक्षित रखने के लिए ₹ 3362.27 करोड़ व्यय करना पड़ा।

2.1.12 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

योजनाओं के समन्वयन एवं अनुश्रवण के लिए मुख्यालय स्तर पर अभियंता प्रमुख के अधीन चार कार्यपालक अभियंताओं की सहायता से अधीक्षण अभियंता के नेतृत्व में अनुश्रवण अंचल जिम्मेवार थे। इसके अतिरिक्त विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन का अनुश्रवण कार्य जीएफसीसी को भी सौंपा गया था।

यद्यपि विभाग के पास अनुश्रवण के लिए स्थापित प्रणाली थी, फिर भी कार्य की विलंब से स्वीकृति, संवेदक को कार्य का अदेय आबंटन, मोडेल जाँच किए बगैर कार्य का क्रियान्वयन, कार्य के क्रियान्वयन में विलंब, परिहार्य व्यय, निष्फल व्यय, अधिक भुगतान, अलाभकारी व्यय, जमींदारी बाँध का कम क्रियान्वयन को टाला नहीं जा सका जो अनुश्रवण नियंत्रण में कमी को दर्शाता है।

विभाग द्वारा बताया गया (फरवरी 2013) कि मुख्यालय से क्षेत्र स्तर तक उपलब्ध मानव संसाधन के साथ संभव सीमा तक अनुश्रवण कार्य किया गया। विभाग ने आगे बताया कि बाढ़ प्रबंधन सूचना प्रणाली के आ जाने से योजनाओं को बनाने में सहायता मिलेगी। फिर भी विभाग द्वारा यह स्पष्ट नहीं किया गया कि भारी मानवबल की कमी के साथ बाढ़ प्रबंधन सूचना प्रणाली की सहायता से अनुश्रवण और मूल्यांकन क्रियाकलापों को कैसे सुधारा जा सकता था।

2.1.13 निष्कर्ष

योजना विनिधान में वर्ष 2008 के बाद वृद्धि के बावजूद विभाग ने राज्य में दीर्घकालीन योजनाओं का क्रियान्वयन नहीं किया, फ्लड प्लेन जोनिंग बिल को लागू करने में अनदेखी किया और वह पूर्णतया अल्पकालीन उपायों पर निर्भर रहा। विभाग का वित्तीय प्रबंधन प्रभावी नहीं था, क्योंकि वर्ष 2007-12 की अवधि के दौरान योजनाओं को विलंब से स्वीकृत/अस्वीकृत किये जाने, भू-अधिग्रहण में विलंब और कोषागार द्वारा विपत्र पारित नहीं किये जाने के कारण सरकार 11 से 44 प्रतिशत तक उपलब्ध निधि का उपयोग नहीं कर सकी। अल्पकालीन उपायों का क्रियान्वयन भी त्रुटिरहित नहीं था जैसे कार्य का अनियमित आबंटन, बाढ़ कैलेण्डर का पालन नहीं किया जाना, निष्फल व्यय, अधिक भुगतान, सरकार को हानि आदि। कार्यरत संवर्ग जैसे सहायक अभियंता और कनीय अभियंता के साथ-साथ बाँध चौकीदार में स्पष्टतया कमी थी यद्यपि बाढ़ नियंत्रण उपाय के लिए ये आवश्यक थे। इसके अतिरिक्त ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में निर्धारित लक्ष्य 1535 कि.मी. के विरुद्ध विभाग केवल 61.47 कि.मी. तटबंध ही बना सका। आगे वर्ष 2007-12 के दौरान राज्य को बाढ़ के कारण काफी क्षति सहनी पड़ी, जबकि उस अवधि के दौरान बाढ़ सहाय्य मद में भारी राशि खर्च की गई। फलस्वरूप, विभाग द्वारा अप्रभावी अल्पकालीन उपायों पर निर्भर रहने से निरंतर आने वाली बाढ़ एवं राज्य को बाढ़ से होने वाले विनाश को कम करने में सफलता नहीं मिली।

2.1.14 अनुशंसाएँ

विभाग निम्नलिखित अनुशंसाओं पर जाँच और विचार कर सकता है :

- बिहार में युक्तिसंगत बाढ़ प्रबंधन उपाय हेतु संरचनात्मक एवं गैर संरचनात्मक उपायों का विवेकपूर्ण मिश्रण होना चाहिए।
- संरचनात्मक उपायों के तहत दीर्घकालीन उपाय जैसे कि फ्लड कुशन के साथ जलाशय एवं प्राकृतिक डिटेंशन बेसीन एवं अल्पकालीन उपाय में बाँध निर्माण का उपयुक्त सम्मिश्रण होना चाहिए।
- गैर संरचनात्मक उपायों के तहत फ्लड प्लेन जोनिंग बिल का लागू किया जाना, बाढ़ पुर्वानुमान एवं चेतावनी प्रणाली विकसित करना, आपदा तैयारी और अनुक्रियात्मक योजना आदि का क्रियान्वयन किया जाना चाहिए।
- बाढ़ कैलेण्डर में उल्लेखित कार्य अवधि के दौरान ही कार्य के क्रियान्वयन को पूर्ण किया जाना चाहिए।
- वांछित लाभ हेतु उल्लेखित आवधिक ड्रेजींग के साथ पायलट चैनल का निर्माण सुनिश्चित किया जाना चाहिए।
- कार्यरत बल यथा स. अभि./क.अभि. इत्यादि को अधिकतम स्तर तक शीघ्र भरा जाना चाहिए।

पथ निर्माण विभाग

2.2 बिहार के वृहद् जिला पथ

कार्यपालक सारांश

परिचय

वृहद् जिला पथ (वृ.जि.प.) आधारभूत संरचना के लिंक हैं जो कि उत्पादन क्षेत्र एवं शहरों के अंदर के बाजार से लोगों के आसान आवागमन तथा दूसरे वृहद् शहरों, गांवों, सांस्कृतिक, ऐतिहासिक, पर्यटन महत्व के क्षेत्रों तथा राष्ट्रीय एवं राजकीय पथों को जोड़ने का काम करते हैं। वृहद् जिला पथों के निष्पादन लेखापरीक्षा में योजना से कार्यान्वयन स्तर पर निम्नलिखित कमियां पाई गई।

(कंडिका 2.2.1)

योजना

पथ निर्माण विभाग ने आगे के वर्षों में बढ़ते हुए यातायात भार तथा आबादी के आवश्यकता के अनुरूप योजना नहीं बनाई थी तथा मुख्य रूप से वृहद् जिला पथों पर चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण कार्य तथा इम्प्रूवमेंट ऑफ राइडिंग क्वालिटी प्रोग्राम (आई.आर.क्यू.पी.) का कार्य कराया गया था। विभाग ने भी निर्मित वृ.जि.प. के रख-रखाव के लिए कोई नीति निर्धारित नहीं की थी।

(कंडिका 2.2.6)

वित्तीय प्रबंधन

विभाग ने वर्ष 2007-12 के दौरान योजना के आवंटित राशि का 92 प्रतिशत उपयोग किया तथा शेष आठ प्रतिशत अभ्यर्पित कर दिया। जबकि 12 जांचित प्रमंडलों में, ₹ 1468.86 करोड़ के आवंटित राशि में से ₹ 1328.47 करोड़ व्यय किया गया तथा ₹ 140.25 करोड़ (9.5 प्रतिशत) अभ्यर्पित किया गया।

(कंडिका 2.2.7)

योजना का कार्यान्वयन

आई.आर.सी.: 37-2001 के तहत वांछित सात दिनों के यातायात गणना के विरुद्ध सात प्रमंडलों के 39 कार्यों में बिना कोई यातायात गणना के तथा तीन प्रमंडलों के 19 कार्यों में केवल तीन दिनों की यातायात गणना पर वृ.जि.प. के उन्नयन के लिए तकनीकी अनुमोदन प्रदान किया गया।

(कंडिका 2.2.8)

(अ) ठेका प्रबंधन

विभाग के ठेका प्रबंधन में कमियां थी क्योंकि निविदा कम अवधि प्रकाशन के मामले, अयोग्य संवेदकों को काम दिये जाने के मामले तथा बिना कार्य कार्यक्रम के कार्य आवंटित किये जाने के मामले पाये गये जो कि नमूना जांचित प्रमंडलों में संहिता के प्रावधानों के विरुद्ध किया गया था।

(कंडिका 2.2.8.2)

(ब) कार्यों का क्रियान्वयन

वृहद् जिला पथों के क्रियान्वयन में नमूना जांचित प्रमंडलों में अधूरे कार्य, अधिक भुगतान, बिना तकनीकी स्वीकृति के कार्यान्वयन तथा दण्ड/अग्रिमों आदि का वसूली नहीं किया जाना के मामले जैसी कमियां पाई गई। आगे यह भी पाया गया कि वर्ष 2007-12 के दौरान वृ.जि.प. के क्रियान्वयन में 591 एकरारनामों में से 332 एकरारनामों में विलंब हुआ जिनमें से 16 एकरारनामों विखंडित किये गये तथा 158 कार्य अभी भी प्रगति पर था।

(कंडिका 2.2.8.3)

मानव बल प्रबंधन

सहायक अभियंता तथा कनीय अभियंता के पदों में क्रमशः 26 तथा 47 प्रतिशत रिक्तियाँ थी, जो कि सीधे तौर पर कार्य के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार थे। आगे, उच्च स्तर पर मु.अ./अ.अ. के पदों में भी रिक्तियाँ थी। ये सभी विभाग के मानव बल प्रबंधन की कमियों को दर्शाते हैं।

(कंडिका 2.2.9.1)

निष्कर्ष

यद्यपि पथ निर्माण विभाग के निष्पादन में तुलनात्मक तौर पर दसवें पंचवर्षीय योजना से सुधार हुआ था परन्तु अभी भी बहुत-सी कमियाँ विद्यमान थी यथा वृ.जि.प. के चयन के लिए कोई सुनिश्चित मापदण्ड तैयार नहीं किया गया था जो बढ़ते यातायात के दबावों को पूरा कर सके। उपलब्ध निधि के उपयोग नहीं करने तथा अभ्यर्ण के मामले भी मिले। टेका प्रबंधन में भी कमियाँ थी क्योंकि आयेग्य एवं बहिष्कृत टेकेदारों को भी कार्य आवंटित किये जा रहे थे। अन्य मामलों में अग्रिम में अनियमितता, मानव-शक्ति प्रबंधन में कमी, गुणवत्ता जांच में कमी के मामले भी प्रकाश में आये।

(कंडिका 2.2.11)

अनुशंसा

किसी भी वृहद् जिला पथ के आलेख तैयार करने से पूर्व विभाग को विश्वसनीय, पारदर्शी चयन मापदंड विकसित करना चाहिए। जबकि उन्नयन योजना तैयार करते समय आवश्यकतानुसार यातायात वृद्धि को ध्यान में रखना चाहिए, साथ ही ही उनका उन्नयन भारतीय रोड कांग्रेस/सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय के निर्धारित मानकों को प्रभावी ढंग से किया जाना चाहिए जो कि पुरे पारदर्शी और विभागीय संहिता के अनुसार हो। योजना की निगरानी क्षेत्र स्तर पर मजबूत किया जाना चाहिए और गुणवत्ता नियंत्रण आवश्यकतानुसार सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

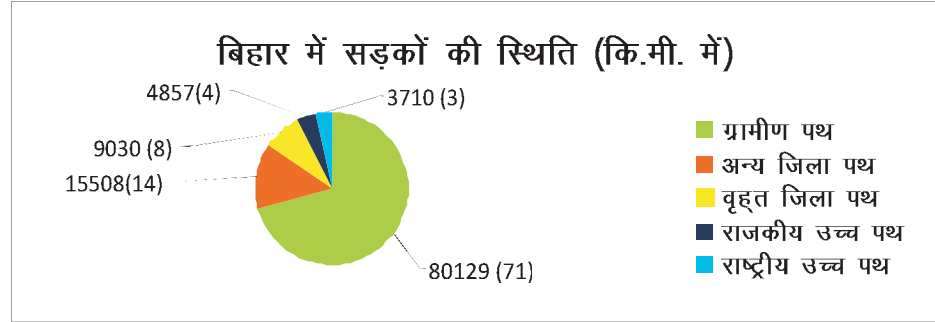
(कंडिका 2.2.12)

2.2.1 परिचय

राज्य के आधारभूत संरचना के विकास के लिए सड़कों का विकास मूलभूत अवयव है। बिना विकसित सड़क के कृषि उत्पाद के औद्योगीकरण एवं विपणन की परिकल्पना नहीं की जा सकती। भारतीय सड़कों के नेटवर्क में राष्ट्रीय उच्चपथ (एनएच.), राजकीय उच्चपथ (एस.एच.), वृहद् जिला पथ (वृ.जि.प.), अन्य जिला पथ (अ.जि.प.) तथा ग्रामीण पथ शामिल है जो कि विश्व में सबसे बड़ा है तथा देश का 65 प्रतिशत मालवाहन तथा 80 प्रतिशत यात्री आवागमन को ढोता है। वृ.जि.प. आधारभूत संरचना के लिंक हैं जो कि लोगों को जिलों के अंदर उत्पादन क्षेत्र तथा बाजार से आसान आवागमन के लिए और इनको मुख्य शहरों, गांवों, सांस्कृतिक क्षेत्र, ऐतिहासिक क्षेत्र, पर्यटक लगाव वाले क्षेत्रों से तथा जिलों से गुजरने वाले राष्ट्रीय उच्च पथों तथा राजकीय उच्चपथों से जोड़ते हैं। एस.एच. तथा वृ.जि.प., देश के कुल सड़क लंबाई का लगभग 13 प्रतिशत हैं जिसमें सड़क यातायात की 40 प्रतिशत भागीदारी है। बिहार में 31 मार्च 2012 तक कुल सड़क की लंबाई 113233.98 कि.मी. थी जिसमें से वृ.जि.प. की लंबाई 9030.10 कि.मी. (आठ प्रतिशत) थी जबकि अन्य जिला पथों का 15508 कि.मी. (14 प्रतिशत) था।

बिहार के सभी पथों की स्थिति नीचे आलेख में दी गई है:

आलेख-I

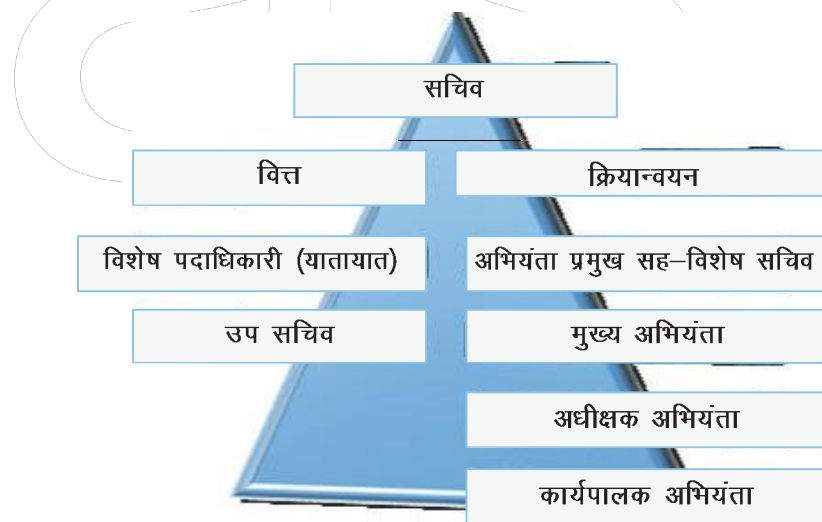


वृ.जि.प. का रख-रखाव तथा उन्नयन का क्षेत्राधिकार राज्य के पथ निर्माण विभाग के पास था।

2.2.2 संगठनात्मक ढाँचा

सचिव, पथ निर्माण विभाग पूरे विभाग के प्रभारी है जिनको सहयोग प्रदान करने के लिए अभियंता प्रमुख (अ.प्र.) सह विशेष सचिव, आठ मुख्य अभियंता (मु.अ.), एक निदेशक (क्रय) तथा एक विशेष पदाधिकारी (यातायात) जो कि बजट तथा वित्तीय मामलों पर नियंत्रण करने तथा प्रमंडल में बांटे गये बजट से कार्यों का क्रियान्वयन करवाते हैं। वृ. जि.प. का कार्य 39 प्रमंडलों के माध्यम से किया जाता है जो कि 38 जिलों में स्थित है तथा जिसके प्रमुख कार्यपालक अभियंता होते हैं, जो कि नौ अधीक्षण अभियंता के पर्यवेक्षण में कार्य करते हैं।

आलेख-II



2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा उद्देश्य का प्रयोजन यह आकलन करने के लिए था कि:

- जिला के पथों के निर्माण की योजना प्रक्रिया आवश्यकता पर आधारित तथा प्रभावी थी;

- वित्तीय प्रबंधन प्रभावी तथा प्रभावशाली था;
- वृहद् जिला पथों के कार्यान्वयन के निर्माण कार्यक्रम प्रभावी, प्रभावशाली तथा मितव्ययी थे; तथा
- संगठनात्मक नियंत्रण तथा गुणवत्ता नियंत्रण, जो कि पथों की गुणवत्ता को बताते हैं, स्थान पर थे तथा प्रभावशाली थे।

2.2.4 लेखापरीक्षा मानक

लेखापरीक्षा मानक के निम्नलिखित श्रोत थे:-

- बिहार लोक निर्माण लेखा (बि.लो.नि.ले.) संहिता;
- बिहार वित्तीय नियमावली (बि.वि.नि.);
- बिहार लोक निर्माण विभागीय (बि.लो.नि.वि.) संहिता;
- भारतीय पथ कांग्रेस (भा.प.काँ.) के विशिष्टीकरण, पथ परिवहन एवं उच्च पथ मंत्रालय (प.प.उ.प.म.);
- विभागीय निदेश, समय-समय पर जारी परिपत्रक एवं
- ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना।

2.2.5 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

वर्ष 2007-12 की अवधि का वृहद् जिला पथ का निष्पादन लेखापरीक्षा मई से अगस्त 2012 के मध्य किया गया। पथ निर्माण विभाग के मुख्यालय स्तर के अभिलेखों तथा 39 प्रमंडलों में से 12 प्रमंडलों¹ के अभिलेखों को नमूना जाँच के लिए चयन किया गया। दस प्रमंडलो का चयन स्ट्रैटिफाइड रैंडम सैम्पलिंग प्रक्रिया से तथा दो प्रमंडलों का चयन अत्यधिक कार्यों के क्रियान्वयन के आधार पर किया गया। प्रवेश बैठक, सचिव पथ निर्माण विभाग के साथ अप्रैल 2011 में हुआ जिसमें लेखापरीक्षा मानक पर विचार विमर्श किया गया तथा संदर्भित तथ्यों को निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान उपर्युक्त जगहों पर शामिल किया गया। प्रश्नावली तथा ज्ञापन निर्गत किये गये थे तथा उसके जबाब को संदर्भित जगहों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल किया गया। उसके बाद, क्षेत्रों के दौरे को पूरा करने के बाद बर्हिगमन बैठक, जनवरी-2013 में सचिव, पथ निर्माण विभाग के साथ हुआ जिसमें लेखापरीक्षा अवलोकनों को विस्तार से विचार-विमर्श किया गया। विभाग के जबाब, जनवरी-2013 में प्राप्त हुए जिसे संदर्भित कंडिकाओं में शामिल किया गया।

लेखापरीक्षा के परिणाम

वृ.जि.प. के निष्पादन लेखापरीक्षा के क्रम में निम्नलिखित कमियां पाई गई:

2.2.6 योजना

पथ निर्माण की योजना विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के साथ प्रारंभ होती है जिसमें आवश्यक विकास विभव, क्षेत्र, सड़क के गुण, निर्माण सामग्री का स्रोत, उपकरण तथा

¹ (i) औरंगाबाद (ii) बांका (iii) बेतिया (iv) भागलपुर (v) छपरा (vi) दरभंगा (vii) लखीसराय (viii) नवादा (ix) न्यू राजधानी पटना (x) पटना पश्चिम (xi) पूर्णियां तथा (xii) सिवान।

अन्य, अनुसूचित दर तथा गुण नियंत्रण का प्रावधान शामिल होता है। पेवमेंट के डिजाइन के लिए आई.आर.सी. तथा मौर्य के दिशानिर्देशों के अनुसार यातायात गणना कराई जाती है तथा सी.वी.आर. जाँच किए जाते हैं। योजना की आवश्यकता रोड के नेटवर्क के विकास, रख-रखाव एवं उन्नयन के लिए भी होती है। उचित पथ रख-रखाव कम दर पर विश्वसनीय यातायात प्रदान करता है तथा पथ अवस्था एवं वाहन परिचालन मूल्य (वा.प.मू.) के बीच में सीधा संबंध होता है।

बिहार में, पथ निर्माण विभाग द्वारा नये वृ.जि.प. के निर्माण के लिए योजना नहीं बनाई गई जो कि आने वाले वर्षों में यातायात की आवश्यकता को दर्शाती है तथा मुख्य रूप से मौजूदा वृ.जि.प. पर आई.आर.क्यू.पी. तथा चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण कार्य किया जाता है। निर्मित वृ.जि.प. के रख-रखाव के लिए विभाग द्वारा अब तक (जनवरी 2013) कोई नीति नहीं बनाई गई थी। राष्ट्रीय आँकड़ों से बिहार के सड़क के आँकड़ों की तुलनात्मक विवरणी के अवलोकन में यह पाया गया कि बिहार, राष्ट्रीय औसत से आवश्यकतानुसार आबादी के अनुरूप क्षमता को पूरा करने में काफी पीछे था जो कि नीचे की तालिका से स्पष्ट है:

तालिका संख्या-1
राष्ट्रीय आँकड़ों से तुलनात्मक विवरणी

क्रम सं०	मद	राष्ट्रीय	राजकीय
1	आबादी (लाख में)	12202	1040
2	सड़क लम्बाई प्रति लाख आबादी पर (कि.मी. में)	347.05	108.06
3	क्षेत्रफल (वर्ग कि.मी. में)	3287263	98940
4	वृहद् जिला पथ (कि.मी. में)	467763	9030.10

(स्रोत: विभाग का वार्षिक प्रतिवेदन)

बिहार प्रति लाख आबादी के आधार पर सड़कों की लंबाई में पिछड़ रहा था जबकि नये गाड़ियों के निबंधन में पाँच गुणा वृद्धि हो चुकी थी। जहाँ 2005-06 में 080 लाख गाड़ियाँ थी वहीं 2011-12 में 353 लाख (जनवरी 2012 तक) गाड़ियाँ थी। आगे, वृ.जि.प. का प्रतिशतता, देश के कुल क्षेत्रफल का 14 प्रतिशत था जबकि यह बिहार में केवल नौ प्रतिशत था। फिर भी यह पाया गया कि पथ निर्माण विभाग द्वारा आवश्यकतानुरूप योजना वृ.जि.प. के उन्नयन के लिए बढ़ते यातायात दबाव को देखते हुए नहीं बनाया गया।

जवाब में, विभाग द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन को ठुकराया गया और यह बताया गया कि इस प्रकार की आबादी आधारित तुलना त्रुटिपूर्ण है और राज्य के सड़क घनत्व प्रति यूनिट क्षेत्रफल पर आधारित था जो कि राष्ट्र के समतुल्य था।

जवाब तथ्यों के अनुरूप नहीं था क्योंकि बढ़ती जनसंख्या और गाड़ियों को ध्यान में रखकर आवश्यकता अनुरूप योजना नहीं बनाया गया था जबकि यह ध्यान नहीं दिया गया कि ऐसा योजना नहीं बनाने के चलते हुआ।

अन्य कमियाँ जो योजना से संबंधित थी नीचे के कांडिकाओं में विचार-विमर्श किया गया है:

2.2.6.1 वृहद् जिला पथों की पहचान

वृहद् जिला पथों के उन्नयन हेतु पथों का चयन वास्तविक एवं परिभाषित मापदण्ड के आधार पर किया जाना चाहिए था।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि वृहद् जिला पथों के पहचान के लिए विभाग के पास कोई पारिभाषित मापदण्ड नहीं था।

इस संबंध में पूछने पर अभियंता प्रमुख ने जबाब (दिसम्बर 2012) में कहा कि वृहद् जिला पथों के अन्तर्गत अधिग्रहण करने के लिए पथों के पहचान हेतु मापदण्ड प्रक्रियाधीन था। इस प्रकार किसी पथों के वृहद् जिला पथ के अन्तर्गत आने के लिए विभाग के पास किसी तरह का पारदर्शी मापदण्ड नहीं था।

वृ0जि0प0 के पथों की पहचान के लिए विभाग द्वारा कोई माप दण्ड नहीं था

फिर भी विभाग के द्वारा यह कहा गया कि उनके पास इस हेतु विश्वसनीय मापदण्ड था जबकि उनके द्वारा यह स्वीकार किया गया कि वृहद् जिला पथों के चयन हेतु कोई अनुमोदित मापदण्ड नहीं था। इस प्रकार वास्तविकता यह है कि विभाग के पास वृहद् जिला पथों के पहचान हेतु कोई अनुमोदित मापदण्ड नहीं था।

2.2.6.2 योजना की कमियाँ

ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना का लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा सका। 10 वर्षों का परसपेक्टिव प्लान तैयार नहीं किया गया था

एक अप्रैल 2007 तक विभाग के पास 8158.07 कि.मी. का वृहद् जिला पथ था जिसमें 6566.06 कि.मी. एकल लेन (80 प्रतिशत) (अर्थात् 305 मी. से 3.50 मी. चौड़ाई) था। ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) में 7714 कि.मी. वृहद् जिला पथों का उन्नयन का लक्ष्य रखा गया था जिसमें एकल लेन वाले वृहद् जिला पथों के चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण के साथ-साथ अन्य वृहद् जिला पथों² का मजबूतीकरण शामिल था।

जाँच में पाया गया कि विभाग द्वारा ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में वृहद् जिला पथों की लक्षित लम्बाई में से केवल 5420.97 कि.मी. (70 प्रतिशत) पथों का ही उन्नयन किया जा सका। इस प्रकार योजना अवधि में 2293.03 कि.मी. (30 प्रतिशत) कम लक्ष्य की प्राप्ति की गई।

यह भी देखा गया कि 31 मार्च 2012 तक विभाग के 9030.10 कि.मी. लम्बी वृहद् जिला पथों में से 4774.47 कि.मी. वृहद् जिला पथों के इन्टरमेडियेट लेन में उन्नयन करना अपेक्षित था।

फरवरी 2009 में परसपेक्टिव प्लान बनाने हेतु लिये गये निर्णय के बावजूद बाद में यह भी देखा गया कि अब तक विभाग द्वारा 10 वर्षों के लिए कोई परसपेक्टिव प्लान नहीं बनाया गया।

विभाग द्वारा जवाब में कहा गया कि ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना अवधि योजना एवं संसाधन के क्रियान्वयन के संदर्भ में विभाग की संक्रमण अवधि थी। इसकी वास्तविकता से दृष्टिगोचर है कि ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना की उपलब्धि दसवीं पंचवर्षीय योजना से नौ गुणा ज्यादा थी। बाद में यह भी सुनिश्चित किया गया कि बचे हुए वृहद् जिला पथों का उन्नयन उपलब्ध निधि के अनुसार एवं आवश्यकता की प्राथमिकता के आधार पर विभिन्न चरणों में किया जाएगा। इस प्रकार विभाग ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में लक्षित वृहद् जिला पथों का उन्नयन नहीं कर सका साथ ही 10 वर्षों के लिये परसपेक्टिव प्लान बनाने में भी असफल रहा।

2.2.6.3 प्रस्तावित रणनीति का क्रियान्वयन नहीं किया जाना

ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के आरम्भ के पूर्व वृहद् जिला पथों के उन्नयन के लक्ष्य के प्राप्ति हेतु सरकार द्वारा 2006 में एक रणनीति तैयार किया गया। जाँच में पाया गया कि विभाग सुझाये गये रणनीतियों का पालन नहीं किया जो निम्नवत् वर्णित है:-

- राज्य सरकार को एक लचीला स्वायत्तशासी निकाय जैसे प्रोजेक्ट डेभलपमेन्ट/मैनेजमेन्ट यूनिट (पी.एम.यू.) के रूप में स्थापित करना अपेक्षित था

² मध्यवर्ती लेन, दोहरी लेन एवं चार लेनों वाली वृ.जि.प.

जिसे पथ कार्यों के अनुश्रवण एवं निर्माण के लिए डी.पी.आर. तैयार करने हेतु सलाहकार/विशेषज्ञ को श्रम शुल्क पर रखने का जैसे विशेष अधिकार प्राप्त हो एवं जो त्वरित निर्णय लेने में समर्थ हो। यह पाया गया कि वृहद् जिला पथों के लिये इस प्रकार का निकाय स्थापित नहीं किया गया।

जवाब में विभाग द्वारा (जनवरी 2013) कहा गया कि उक्त लचीला स्वायत्तशासी निकाय प्रोजेक्ट डेभलपमेन्ट/मैनेजमेन्ट प्राधिकार प्राप्त एवं लेखापरीक्षा टिप्पणी में वर्णित विशेष अधिकार प्राप्त संस्था के रूप में बिहार राज्य पथ विकास निगम (बि.रा.प.वि.नि.) अप्रैल 2009 में स्थापित किया गया। जवाब स्वीकार्य योग्य नहीं हैं क्योंकि वृहद् जिला पथों की कार्य संबंधित प्रमण्डलों द्वारा किया जाता है न कि बि.रा.प.वि.नि. द्वारा।

रख-रखाव के लिए नीति नहीं बनाई गई

- वर्तमान में प्रचलित चार वर्षों के अन्तराल की साईकिल फेज मेन्टेनेन्स के स्थान पर राज्य में सभी पथों के उचित रख-रखाव के लिये विस्तृत नीति तैयार करना प्रस्तावित था ताकि एक बार में सारे पथों का रख-रखाव किया जा सके। इस प्रकार वृहद् जिला पथों के रख-रखाव के लिये इस तरह की नीति विभाग द्वारा अब तक तैयार नहीं किया जा सका।

जवाब में विभाग द्वारा कहा गया कि पथों के रख-रखाव हेतु उक्त नीति तैयार कर ली गई है एवं सरकार से इसकी अनौपचारिक स्वीकृति प्रक्रियाधीन है।

- उन्नयन कार्यक्रम हेतु वित्त के लिये राज्य सरकार द्वारा योजना/गैर योजना निधि के निर्धारण से अव्यपगत रोड फंड स्थापित करना एवं पथ कर लागू करना प्रस्तावित था। जाँच में पाया गया कि विभाग द्वारा कोई भी प्रस्ताव का सूत्रपात नहीं किया गया एवं इस तरह की किसी निधि का सृजन नहीं किया गया।

जवाब में विभाग द्वारा कहा गया कि अव्यपगत निधि स्थापित करने के विचार पर निधि के स्रोत के दृष्टि से परीक्षण किया गया एवं पाया गया कि बिहार जैसे कल्याणकारी राज्य में यांत्रिक ईंधन पर अतिरिक्त कर लागू कर उक्त निधि स्थापित करना उपयुक्त नहीं है। इस प्रकार की प्रणाली सरकारी निधि के व्यवहारिक लेखांकन पद्धति के अनुकूल भी नहीं कहा जायगा।

इस प्रकार सरकार की योजना रणनीति 2007-12 की अवधि में पूरी तरह अकार्यान्वयित रही।

2.2.7 वित्तीय प्रबंधन

विभाग को विभिन्न स्रोतों से निधि प्राप्त होती है जैसे- राज्य योजना, नेशनल बैंक फॉर एग्रीकल्चर एंड रूरल डेभलपमेन्ट (नाबार्ड), सेन्ट्रल रोड फंड (सी आर एफ), रोड ऑफ इकोनोमिक इम्पारेटेन्स (ई.आई.), इन्टर स्टेट कनेक्टीभीटी (आइ.एस.सी.), बिहार व्यापार विकास कोष (बि.व्या.वि.को.), शीड्यूल्ड कार्ट कम्पोनेन्ट (एस.सी. कम्पोनेन्ट) एवं बोर्डर एरिया डेभलपमेन्ट प्रोजेक्ट (वी.ए.डी.पी.) के साथ बारहवीं वित्त आयोग से सहाय्य अनुदान। विभाग को आवंटित कुल राशि ₹ 17337.78 करोड़ में से वर्ष 2007-12 की अवधि में ₹ 7646.17 करोड़ वृहद् जिला पथों को आवंटित किया गया। वर्ष 2007-12 की अवधि में आवंटन एवं व्यय निम्नवत् है:

तालिका संख्या -2
वृहद् जिला पथो की आवंटन एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवंटन			व्यय			प्रत्यार्पण (प्रत्यार्पण का प्रतिशत)		
	योजना	गैर योजना	कुल	योजना	गैर योजना	कुल	योजना I	गैर योजना	कुल
2007-08	945.93	163.82	1109.75	800.23	132.01	932.24	145.70 (15)	31.81 (08)	177.51 (16)
2008-09	1481.31	128.58	1609.89	1228.30	104.88	1333.18	253.01 (17)	23.70 (18)	276.71 (17)
2009-10	1200.05	273.99	1474.04	1160.43	268.39	1428.82	39.62 (03)	5.60 (02)	45.22 (03)
2010-11	1577.20	210.14	1787.34	1497.41	198.54	1695.95	79.79 (15)	11.60 (5.5)	91.39 (05)
2011-12	1324.21	340.94	1665.15	1306.60	320.93	1627.53	17.61 (1.1)	20.01 (06)	37.62 (02)
कुल	6528.70	1117.47	7646.17	5992.97	1024.75	7017.72	535.73 (8.2)	92.72 (08)	628.45 (08)

(स्रोत: पथ निर्माण विभाग, बिहार)

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि वर्ष 2007-12 के दौरान विभाग ने अपने योजना विभाग ने आवंटन का 92 प्रतिशत उपयोग किया एवं शेष 8 प्रतिशत प्रत्यार्पण किया। यद्यपि नमूना के तौर पर 12 प्रमण्डलों में पाया गया कि कुल आवंटन ₹ 1468.86 करोड़ में से ₹ 1328.47 करोड़ व्यय किया गया (परिशिष्ट-2.2.1) एवं ₹ 140.25 करोड़ (9.5 प्रतिशत) प्रत्यार्पण किया गया। पुनः जाँच के दौरान वित्तीय प्रबंधन में निम्नलिखित कमियाँ पाई गई:

निधि को व्यपगत होने से बचाने के लिए ₹ 72.25 करोड़ की राशि प्रमण्डलों को 2007-12 के दौरान स्थानान्तरित किया गया

- वर्ष 2007-12 के दौरान विभाग को प्राप्त कुल आवंटन ₹ 7017.72 करोड़ में से ₹ 389.16 करोड़³ बिहार राज्य पुल निर्माण निगम लिमिटेड (बी.आर.पी.एन.एन.ली.) पटना को वृहद् जिला पथ कार्यों के लिये स्थानान्तरित कर दिया गया एवं लेखा परीक्षा अवधि तक बी.आर.पी.एन.एन.ली. से उपयोगिता प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं किया गया।
- वर्ष 2007-12 के दौरान विभिन्न वर्षों के मार्च माह में अनुदान को व्यपगत होने से बचाने के लिए विभाग ने गैरयोजना मद निधि की राशि ₹ 72.25 करोड़ को प्रमण्डलों में स्थानान्तरित कर दिया। विभाग द्वारा निधियों का स्थानान्तरण बिहार कोषागार संहिता के नियम 177 के प्रावधान के प्रतिकूल था।
- इसके अतिरिक्त वर्ष 2004-06 में आर. ब्लॉक, यारपुर, पटना एवं हड़ताली मोड़ के नजदीक बेलीरोड पर फलाई ओभर निर्माण के लिए ₹ 59.00 करोड़ बी.आर.पी.एन.एन.ली. को दिया गया। बी.आर.पी.एन.एन.ली. जनवरी 2013 तक न तो फलाई ओभर का निर्माण किया, न ही उपयोगिता प्रमाण पत्र समर्पित किया।

जबाब में विभाग द्वारा सुनिश्चित किया गया कि उपयोगिता प्रमाण पत्र नियमित रूप से लिया जायेगा। इसके साथ ही कहा गया कि बेली रोड पर फलाई ओभर की राशि का उपयोग बी.आर.पी.एन.एन.ली. को दी गई राशि योजना मद के अन्तर्गत दूसरे स्वीकृत रेलवे ओभर ब्रीज के निर्माण पर कर दिया गया। इसके लिये किसी प्रकार से निधि उपलब्ध किया जायेगा।

³ योजना-₹ 307.67 करोड़ + गैर योजना-₹ 81.49 करोड़ = ₹ 389.16 करोड़

2.2.7.1 संबंधित शीर्ष में राजस्व का जमा नहीं किया जाना

बिहार लोक निर्माण लेखा संहिता (नियम 414) एवं लेखा संहिता भाग-III 73 (ई.), लोक कार्य जमा नोट-2 के अनुसार कोई भी जमा जिसका वर्गीकरण तुरन्त नहीं किया जा सकता या समायोजन की प्रतीक्षा में लेखागत त्रुटियाँ हो, उसे निपटारा होने तक 'विविध जमा शीर्ष' में रखा जाना चाहिए।

विविध जमा राशि ₹ 36.30 करोड़ को सम्बन्धित राजस्व शीर्ष में जमा नहीं किया गया

वर्ष 2007-12 के दौरान नमूना के तौर पर चयनित 12 प्रमंडलों के जाँच में पाया गया कि रायल्टी एवं पेनल्टी के रूप में संवेदक से काटी गई राशि ₹ 36.30 करोड़⁴ संबंधित राजस्व शीर्ष (0853, 1054) के स्थान पर विविध जमा (8443 पार्ट V) में रखा गया। महालेखाकार (ले. एवं ह.) बिहार, पटना ने (मार्च 2009) सचिव पथ निर्माण विभाग को सलाह दिया था कि दण्ड शुल्कों से उत्पन्न राजस्व की राशि को संबंधित राजस्व शीर्ष में जमा किया जाय।

जवाब में विभाग द्वारा कहा गया कि फार्म 'एम'⁵ एवं 'एन'⁶ तथा इसका सत्यापन प्रतिवेदन अप्राप्त रहने की परिस्थिति में उक्त राशि विविध जमा शीर्ष में रखा गया। फिर भी संबंधित प्रमंडलों को निर्देशित किया गया है कि राशि को उपयुक्त शीर्ष में जमा किया जाय।

2.2.8 योजना का क्रियान्वयन

वृहद् जिला पथों पर कार्य करने की प्रक्रिया कम-से-कम सात दिनों के लिए यातायात गणना के साथ शुरू होता है, पथ का रूपांकन एवं निरूपण, केलिफोरनिया वियरिंग रेसियो (सी.वी.आर.) के अनुसार मिट्टी के परीक्षण के परिणाम पर आधारित होता है। यातायात गणना और पथ का रूपांकन एवं निरूपण के आधार पर बाद में प्राक्कलन तैयार किया जाता है। तदोपरान्त अनुबंध की शर्तों एवं बिहार वित्तीय नियम के प्रावधानों के अनुसार अनुबंध की जाती है एवं अंतिम रूप दिया जाता है। फिर पथों का कार्य विशिष्टियों के अनुसार होना चाहिए एवं विपत्रों का भुगतान संहिता के प्रावधानों के अनुकूल होना चाहिए।

विभाग ने वर्ष 2007-12 के दौरान ₹ 3277 करोड़ मूल्य के 591 अनुबंधों को कार्यान्वित किया। जिसमें से वृहद् जिला पथों के निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान ₹ 1003.67 करोड़ मूल्य के 172 अनुबंधों की जाँच की गई। कार्यक्रम के क्रियान्वयन में पाई गई कमियों को आगे की कंडिका में वर्णित किया जा रहा है:-

2.2.8.1 सी. वी. आर. टेस्ट एवं यातायात गणना का अप्राप्य होना

इन्डियन रोड कांग्रेस (आई.आर.सी.: 37-2001) उपबंध कहता है कि डिजाइन ट्रैफिक का वास्तविक प्राक्कलन प्राप्त करने के लिए वर्तमान या पूर्वानुमानित ट्रैफिक पर विशेष ध्यान देना चाहिए जो पथ के नेटवर्क का संभावित परिवर्तन एवं डिजाइन लाइफ और ट्रैफिक के संभावित वृद्धि के लिये उपयोग में लाई गई भूमि के क्षेत्रफल पर आधारित

⁴ (i) औरंगाबाद - ₹ 1.85 करोड़ (ii) बांका - ₹ 0.55 करोड़ (iii) बेतिया - ₹ 2.08 करोड़ (iv) भागलपुर - ₹ 8.53 करोड़ (v) छपरा - ₹ 2.88 करोड़ (vi) दरभंगा - ₹ 2.84 करोड़ (vii) लखीसराय - ₹ 0.63 करोड़ (viii) नवादा - ₹ 2.41 करोड़ (ix) न्यू राजधानी पटना - ₹ 2.32 करोड़ (x) पटना पश्चिम - ₹ 5.82 करोड़ (xi) पूर्णिया - ₹ 2.67 करोड़ (xii) सीवान - ₹ 3.72 करोड़

⁵ 'एम' - संवेदक द्वारा प्रस्तुत एक शपथ पत्र जिसमें कार्य प्रमण्डलो तक लघु खनिजों का उठाव के सम्बन्ध में विवरण

⁶ 'एन' - खान के पट्टेधारी द्वारा दिया गया शपथ पत्र जिसमें संवेदक को लघु खनिजों की बिक्री का विवरण हो

यातायात गणना
निर्धारित सात दिनों के
बजाय सिर्फ तीन दिनों
पर की गई

हो। किसी भी पथ के लिये प्रारम्भिक प्रतिदिन औसत यातायात आवागमन का प्राक्कलन कम से कम 24 घंटे और सात दिनों के वर्गीकृत यातायात गणना पर आधारित हो।

जाँच में पाया गया कि सात प्रमंडलों के 39 कार्यों में बिना यातायात गणना किए वृहद् जिला पथों के उन्नयन के लिये तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गई **(परिशिष्ट-2.2.2)** एवं तीन प्रमंडलों के 19 कार्यों में केवल तीन दिनों के लिए ट्रैफिक सेन्सस किया गया **(परिशिष्ट -2.2.3)**। बाद में एक कार्य के संदर्भ⁷ में देखा गया कि दूसरे पथ के लिये तैयार किए गये प्राक्कलन हेतु उपयोग में लाये गये सर्वे डाटा को इस कार्य के लिये उपयोग में लाया गया।

जवाब में विभाग द्वारा कहा गया कि आईआर.सी. के मार्गदर्शन के अनुसार सात दिनों का यातायात गणना करना अनिवार्य नहीं है फिर भी तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने वाले क्षेत्रीय इकाइयों एवं प्राधिकारियों को निर्देश दिया गया है कि सात दिनों के लिये औसत प्रतिदिन गणना, आईआर.सी. के अनुसार सुनिश्चित किया जाय।

जवाब मानने योग्य नहीं है क्योंकि डिजाइन ट्रैफिक का वास्तविक प्राक्कलन प्राप्त करने के लिये वर्तमान ट्रैफिक पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए था (आईआर.सी. कंडिका-3.3.1.3)।

इसी प्रकार इंडियन रोड कांग्रेस (आईआर.सी.:37-2001) यह भी परिकल्पित करता है कि पथ का रूपांकन सब ग्रेड निर्माण में प्रयोग किए जाने वाली प्रस्तावित सबसे कमजोर मिट्टी अथवा मिट्टी सर्वेक्षणों में किसी पथ भाग में सब ग्रेड स्तर पर अत्यधिक पाई जाने वाली मिट्टी के कैलिफोर्निया बियरिंग रेशियो⁸ (सी.बी.आर.) के मान पर आधारित होना चाहिए। नये पथों के लिए पेवमेन्ट की माटाई का सुधार मिट्टी के परिवर्तनों के अनुसार समय-समय पर किया जा सकता है। जाँच के लिए चयनित नौ प्रमंडलों में पाया गया कि 37 पथों का कार्य बिना सी.बी.आर. जाँच किए ही किया गया **(परिशिष्ट 2.2.4)**।

जवाब में विभाग द्वारा कहा गया कि (जनवरी 2013) किसी रोड के किसी खास हिस्सा के लिए सी.बी.आर. मूल्य की गुणवत्ता की माप भूमि के स्ट्रेन्थ स्थिति पर निर्भर करता है और समय के साथ इसके मूल्य में परिवर्तन नहीं होता है। यह मिट्टी का स्थायी विशिष्ट है जिसे क्षेत्रीय इकाई पूर्व में किये गये परीक्षण के आधार पर जानते हैं। जवाब सच्चाई से मेल नहीं खाता है क्योंकि प्रमंडलों के पास पूर्व के किए गये परीक्षण का अभिलेख नहीं था।

इस प्रकार वृहद् जिला पथों के उन्नयन के लिये तैयार किया गया प्राक्कलन अवास्तविक सी.बी.आर. मूल्य एवं अप्राप्य यातायात गणना डाटा पर आधारित था।

2.2.8.2 ठेका प्रबंधन

विभाग ने खुली प्रतिस्पर्धा बोली प्रणाली के माध्यम से ठेकेदारों का चयन वृहद् जिला पथों के निर्माण के लिए किया। इस संदर्भ में बिहार लोक निर्माण विभागीय संहिता (वि. लो.नि.वि.नि.), के प्रावधान स्टैंडर्ड बिडिंग दस्तावेज (ऋ.नि.द.) के खंड और सरकार के विभिन्न परिपत्र कार्य को मितव्ययिता और कुशलता से क्रियान्वित करने के लिए उपयुक्त ठेकेदारों के चयन हेतु लागू थे। सरकार ने हर स्तर पर निविदा स्वीकृति हेतु सक्षमता निर्धारित किया। नमूना जाँचित प्रमंडलों में निविदा दस्तावेजों की जाँच में

⁷ जाकिहाट दलमालपुर गेरुआ पथ, पूर्णियाँ

⁸ यह एक मिट्टी पिंड में 1.25 /मिनट की मानक सर्कलर पिस्टन से दबाव बनाने के लिए प्रति इकाई क्षेत्रफल पर लगने वाला पदार्थ पर छेद करने के लिए लगाए गए दबाव का अनुपात है।

अनुबंध आवंटन में नियमों और खंडों के उल्लंघन का पता चला जिसकी चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में है।

● **परिमाण विपत्र की बिक्री के लिए अपर्याप्त अवधि प्रदान की गई**

परिमाण विपत्र की बिक्री के लिए कम समय दिया गया

विभाग ने सभी मु.अ./अ.अ./का.अ. को निर्देश दिया (जुलाई 2000) था कि यह सुनिश्चित किया जाय कि प्रमंडल/अंचल/जिला नियंत्रण कक्ष में बी.ओ.क्यू.⁹ बिक्री की तिथि से सात दिनों पूर्व से उपलब्ध होनी चाहिए ताकि इसकी बिक्री के लिए सात दिनों की अवधि दी जाय। इसके अलावा इसकी अनुपलब्धता पर निविदाओं की प्राप्ति के लिए तारीख बढ़ाया जा सकता था।

संवीक्षा में पता चला कि नमूना जाँचित प्रमण्डलो मे बी.ओ.क्यू. की बिक्री के 95 मामलों में एक से पाँच दिनों की अवधि दी गई थी जो कि नीचे तालिका संख्या-3 में दिखाया गया है:

तालिका संख्या-3
बी.ओ.क्यू. की बिक्री में लिए गए अवधि

क्रम सं०	प्रमंडल का नाम	परीक्षण जाँचित पथों की संख्या	पथ कार्यों की संख्या जिसमें बी.ओ.क्यू. की बिक्री के लिए कम समय दिया गया	पथ कार्यों की संख्या जिसमें एकल निविदा थी	एकल निविदा की एकरारनामा की राशि (₹ लाख में)	दिए गए दिवस की संख्या
1	औरंगाबाद	12	4	2	1859.97	3-5
2	बाँका	14	1	1	967.62	5
3	बेतिया	17	15	4	2298.57	1
4	भागलपुर	13	8	6	5073.88	1
5	छपरा	12	1	-	-	3
6	दरभंगा	20	13	6	4232.55	1-3
7	न्यू राजधानी	18	14	-	-	3-5
8	पटना पश्चिम	14	4	3	1970.53	4-5
9	पूर्णिया	20	18	7	3188.92	1
10	सीवान	16	8	-	-	1-5
11	नवादा	11	7	4	1029.59	2-5
12	लखिसराय	5	2	2	484.47	2-5
	कुल	172	95	35	21106.10	

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट होता है कि बी.ओ.क्यू. की बिक्री के लिए नमूना जाँचित पथ कार्यों में बेतिया, भागलपुर और पूर्णिया प्रमण्डलों में क्रमशः 17 में से 15, 13 में से 8 एवं 20 में से 18 में एक दिन की अवधि दी गई थी। यहाँ तक की नूतन राजधानी पटना प्रमण्डल में 18 में से 14 नमूना जाँचित पथ निर्माण कार्यों में 3-5 दिनों की अवधि परिमाण विपत्र की बिक्री के लिए दिया गया था। नमूना जाँचित की 172 सड़क निर्माण कार्यों में से 35 पथ कार्यों में जिसका मूल्य ₹ 211.06 करोड़ का था, एकल निविदा के आधार पर दिया गया था जो प्रतिस्पर्धी बोली की भावना के खिलाफ जाता है। इसके उत्तर में विभाग ने कहा कि अपेक्षाकृत कम अवधि के लिए परिमाण विपत्र की बिक्री किसी भी प्रकार से प्रतिस्पर्धी बोली प्रक्रिया में बाधक नहीं है, क्योंकि बोली का अर्थशास्त्र, प्रचार और अधिक भागीदारी पर निर्भर रहता है। आगे यह भी कहा गया

⁹ यह एक दस्तावेज है जिसमें निर्माण उद्योग में जो सामग्री भागों और परिश्रम को अलग-अलग उल्लेख किया जाता है और उनकी लागत निविदा में प्रयोग किया जाता है। यह मद वार निर्माण और मरम्मत के अनुबंध के नियम और शर्तों के विस्तृत विवरण को दर्शाता है जिससे कि संवेदक को यह पता चले कि जिसके लिए निविदा दी गई है, उसका मूल्य कितना है।

कि चूँकि बोली ई-निविदा प्रक्रिया के माध्यम से विज्ञापित थी, इसलिए परिमाण विपत्र के कम अवधि के लिए बिक्री की समस्या हटा दिया गया था।

उत्तर, बिहार वित्तीय नियम (131 एच नियम) और विभागीय निर्देशों के प्रावधानों के विपरीत था।

● अयोग्य संवेदको को कार्य आबंटित

एस.बी.डी. के खंड 4.8 के प्रावधानों के अनुसार भले ही बोलीदाता योग्यता के मापदंड को पूरा करते हैं, उन्हें अयोग्य ठहराया जा सकता है, अगर वे योग्यता संबंधी आवश्यकताओं के सबूत में प्रस्तुत संलग्नक में भ्रामक या झूठी अभ्यावेदन दिया हो, और/या खराब प्रदर्शन का रिकार्ड जैसे काम छोड़ देना, ठीक से अनुबंध को पूरा नहीं करना, वित्तीय असफलता एवं विवादित इतिहास, और/या एक ही काम के लिए पिछले बोली में भाग लिया था और अनुचित रूप से उच्च बोली की कीमत उद्धृत किया और नियोक्ता के लिए तर्कसंगत औचित्य नहीं प्रस्तुत कर सका, और जो निविदा में भाग लेने से बहिष्कृत था, आवंटित काम को पूरा, होने तक निविदा में भाग नहीं ले सकता है। बिहार लोक निर्माण विभागीय संहिता के नियम 163 के अनुसार एकल निविदा के मामलों में अगले उच्चतर प्राधिकारी की मंजूरी ले लिया जाएगा। इसके अलावा विभाग (मार्च 2009) में सभी मुअ./अ.अ./का.अ. को निर्देश दिया था कि तकनीकी बोली के मूल्यांकन के स्तर पर वैसे ठेकेदारों को अयोग्य घोषित करें जिन्होंने आवंटन के बाद काम शुरू नहीं किया था, कार्यों के पुरा होने में अनुचित और अत्याधिक देरी के लिए जिम्मेदार था, या जिसका मुक्कदमेबाजी का इतिहास था, या वित्तीय असफलता थी या कार्य में भाग लेने से बहिष्कृत था। इन शर्तों का ठेका देते समय पालन करना आवश्यक था। अभिलेखों की जाँच के क्रम में अनुबंध के आवंटन में अनुबंध की शर्तों के उल्लंघन के निम्नलिखित मामलों देखे गये:

अयोग्य एवं बहिष्कृत संवेदकों को कार्य आबंटित किया गया

- चार नमूना जाँचित प्रमण्डलों में दो बहिष्कृत निजी ठेकेदारों मे० जे.के.एम. इफ्रा प्रोजेक्ट प्रइवेट लिमिटेड और मे० गणेश राम दोकानिया (परिशिष्ट-2.2.5) को दस कार्य, जिसकी राशि ₹ 121.83 करोड़ थी, आवंटित किया गया।

विभाग ने कहा कि मे० जे.के.एम. इफ्रा प्रोजेक्ट के मामले की जाँच की जा रही है और उचित अनुशासनात्मक कार्रवाई की जाएगी। जबकि मे० गणेश राम दोकानिया को बहिष्कृत के मामले में बिहार राज्य पुल निगम के एम.डी. के पत्र संख्या 3373 दिनांक 24 नवंबर 2009 द्वारा विमुक्त किया गया था।

मे० गणेश राम दोकानिया के बहिष्कृत मामले के विमुक्ति के संबंध में दिया गया उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि 24 नवंबर 2009 दिनांकित पत्र द्वारा दो कार्यों¹⁰ में से एक कार्य¹¹ से मुक्त किया गया था। एजेंसी को बहिष्कृत से फरवरी 2012 में मुक्त किया गया था।

- नई राजधानी पटना के तहत एक कार्य¹² जिसका मूल्य ₹ 5.98 करोड़ था, मेसर्स उमाशंकर एंड कंपनी को दिया गया जिसे तकनीकी बिड में अयोग्य घोषित किया गया था।

विभाग ने आवश्वासन दिया कि विस्तृत रिपोर्ट की प्राप्ति पर उचित कार्रवाई सुनिश्चित की जाएगी।

¹⁰ केन्दुआ पथ में बिलसी नदी पर पुल।

¹¹ केन्दुआ पथ में बिलसी नदी पर पुल, सौरी हिरना पथ में द्वारा भूषण नदी पर पुल।

¹² (3 एसबीडी 2009-10)

अनिबंधित संवेदकों को कार्य का आवंटन

- इसके अलावा, दो निजी ठेकेदारों मेसर्स कृष्णा प्रसाद एण्ड कं.¹³ एवं मेसर्स गणेश यादव¹⁴ को दो कार्य, जिसका मूल्य राशि ₹ 14.22 करोड़ था, दिया गया जो विभाग में पंजीकृत नहीं थे जो कि ठेकेदार पंजीकरण नियमावली 2007 के कंडका-9 का उल्लंघन था।

इसके जवाब में विभाग ने बताया कि मेसर्स कृष्णा प्रसाद एण्ड कंपनी को पंजीकरण की समाप्ति के बाद छः महीने की अवधि के भीतर कार्य आवंटन किया गया, इसलिए एजेंसी को कार्य का आवंटन मान्य था। विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एजेंसी स्वीकार्य छः महीने की अवधि के बाद भी अपंजीकृत था।

- दो प्रमण्डलों के एकल निविदा के तीन मामलों में (₹ 1.41 करोड़) वि.लो.नि.वि. नियमावली के नियम 163 का उल्लंघन कर अगले उच्चतर प्राधिकारी के अनुमोदन के बिना निविदा निष्पादन किया गया (परिशिष्ट-2.2.6)।

उत्तर में विभाग ने बाह्य सम्मेलन के दौरान इस संबंध में उचित कार्रवाई का आश्वासन दिया।

- पथ प्रमण्डल, औरंगाबाद में एक निजी ठेकेदार (मेसर्स आर.के. कन्सट्रक्सन; औरंगाबाद) को सरकारी आदेश (मार्च 2009) का उल्लंघन कर एक कार्य के दर को इन्कार करने के उपरांत उच्च दर पर उसी कार्य को दिया गया, जिसका मूल्य ₹ 0.57 करोड़ था।

इसके जवाब में विभाग ने कहा कि काम उद्घरण आधार पर आमंत्रित किया गया था जिसमें कोई अग्रधन की राशि जमा करने का प्रावधान नहीं किया गया था, इसलिए कोई जुर्माना नहीं काटा गया।

इस प्रकार 17 पथ कार्यों में ₹ 144.01 करोड़ राशि के कार्य अयोग्य ठेकेदारों को दिया गया।

● कार्य कार्यक्रम का अप्रस्तुतीकरण

बि.लो.का.वि. संहिता में उल्लेखित अनुबंध की विशेष शर्त के अनुसार निर्धारित समय के भीतर ठेकेदार को प्रत्येक मद के निर्माण पद्धति के साथ कार्य का कार्यक्रम प्रस्तुत करना चाहिए और इसका अनुमोदन प्रभारी अभियंता से कार्य के वास्तविक प्रारंभ होने के पूर्व ले लेना चाहिए।

उपर कहे गए विशेष शर्त के उल्लंघन में सात प्रमण्डलों के ₹ 291.59 करोड़ की लागत से संबंधित 64 सड़क कार्यों (59 प्रतिशत) को ठेकेदारों द्वारा बिना कार्य कार्यक्रम लिए कराया गया जैसा की निम्न तालिका में दर्शाया गया है। लेखा परीक्षा क्रम में यह भी पाया गया कि तीन प्रमण्डलों¹⁵ के परीक्षण जाँच में सड़क निर्माण कार्य का 84 प्रतिशत कार्य कार्यक्रम प्राप्त किए बिना शुरू किया गया, जिसमें से 33 प्रतिशत काम में देरी की गई।

संवेदकों से कार्य कार्यक्रम नहीं लिए गए थे

¹³ 8 एफ₂/2007-08: ₹ 4.74 करोड़

¹⁴ 2 एस.बी.डी/2006-07: ₹ 9.48 करोड़

¹⁵ (i) बेतिया (ii) दरभंगा (iii) पूर्णिया

तालिका संख्या – 4

संवेदको द्वारा कार्य कार्यक्रम नहीं दिया गया

क्रम सं०	प्रमण्डल का नाम	परीक्षण जाँचित पथ कार्यों की संख्या	पथ कार्यों की संख्या जिसका कार्यक्रम नहीं दिया गया	वैसे कार्य जिनका कार्यक्रम नहीं दिया गया कि एकरारनामा की राशि (₹ लाख में)	अभियुक्ति (कार्य में विलम्ब)	माह में देरी की अवधि
1	औरंगाबाद	12	5	2194.19	5	9-14
2	बांका	14	2	1399.39	-	कार्य जारी
3	बेतिया	17	16	7162.74	1	1-4
4	दरभंगा	20	13	6225.82	7	4-38
5	पटना पश्चिम	14	4	1056.42	3	11-32
6	पूर्णिया	20	19	9816.03	8	6-24
7	नवादा	11	5	1304.82	5	8-36
	कुल	108	64	29159.41	29 मामले	

उपर से स्पष्ट है कि 29 मामलों में अनुसूचित तिथि से कार्य पूर्ण होने में देरी हुई। यह कमजोर अनुबंध प्रबंध का संकेत करता है और विभाग को भी, कार्य की असंतोषजनक प्रगति के कारण अनुबंध विखण्डन के मामलों में कमजोर स्तर पर रखता है।

इसके जवाब में विभाग ने कहा कि यह अब सुनिश्चित किया जा रहा है कि नए कार्य बिना विस्तृत कार्यक्रम को प्राप्त किए शुरू नहीं किया जाएगा और आगे से यह अनुबंध के हिस्से के रूप में होगा।

2.2.8.3 वृहद् जिला पथ कार्यों का कार्यान्वयन

परीक्षण जाँच प्रमण्डलों में वृहद् जिला पथ के कार्य निष्पादन की जाँच में पता चला कि कार्यों का कार्यान्वयन वन भूमि प्राप्ति की स्वीकृति किए बिना, अवैध खनन को प्रोत्साहन, बिना तकनीकी स्वीकृति के कार्यारंभ और दंड/अग्रिमों की वसूली नहीं किए जाने के मामलों का पता चला जिनकी चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में है। आगे यह भी देखा गया कि वर्ष 2007-12 के दौरान 591 (राज्य स्तर) अनुबंधों को किया गया जिसमें से 332 कार्यों में चार से 44 माह अवधि की विलम्ब हुई थी जिसमें से 16 एकरारनामा विखण्डित करना पड़ा तथा 158 कार्य अभी भी प्रगति में थे।

परीक्षण जाँच प्रमण्डलों के कार्यों के क्रियान्वयन में पाई गई अन्य कमियाँ अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चित है:

- **वन भूमि के उपयोग के लिए पूर्व अनुमोदन लिए बिना कार्य किए जाने के कारण अधूरा पथ कार्य**

वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 में अनुबंध है कि एक राज्य के किसी भी अन्य कानून में निहित किसी बात के होते हुए भी, कोई भी राज्य सरकार या अन्य प्राधिकारी केन्द्रीय सरकार के पूर्व अनुमोदन के बिना किसी भी वन भूमि या उसके किसी भाग में किसी गैर वन उद्देश्य के लिए इस्तेमाल नहीं कर सकता है।

संविधा में पता चला कि सितम्बर 2010 में लौरिया शिकारपुर ठोरी (41-46 कि.मी.) पथ के गुणवत्ता कार्यक्रम (आई.आर.क्यू.पी.) का कार्य एकरारित राशि ₹ 2.58 करोड़ पर एक वर्ष के निर्धारित समय में पुरा करने के लिए शुरू किया गया। चूँकि पथ बाल्मीकी बाघ परियोजना क्षेत्र में पड़ रहा था, इसलिए राष्ट्रीय वन जीव परिषद्, नई दिल्ली से पूर्व अनुमोदन प्राप्त करना आवश्यक था। हलांकि कार्य का आरंभ बिना पूर्व अनुमति के शुरू

वनापत्ति प्राप्त किए बिना कार्य प्रारम्भ करने से कार्य अपूर्ण रहा

किया गया और बाद में ₹ 1.15 करोड़ के खर्च के बाद बंद कर दिया गया (मार्च 2011) क्योंकि वन विभाग से वन भूमि को पथ निर्माण हेतु अनापत्ति नहीं ली गई थी।

इसके उत्तर में विभाग ने कहा कि लौरिया शिकारपुर टोड़ी सड़क की कुल लंबाई 46.8 किलोमीटर थी। इसमें से केवल 39 किलोमीटर सड़क का काम संरक्षित वन क्षेत्र के कारण नहीं कराया जा सका था। हालाँकि, वाहन पुरे पथ पर चल रहे थे। परन्तु तथ्य यह है कि राष्ट्रीय वन परिषद् से आवश्यक अनुमति प्राप्त किए बिना कार्य आरंभ करने के कारण कार्य पर ₹ 1.15 करोड़ व्यय करने के बाद भी पथ का कार्य अधूरी रह गयी थी।

● फर्जी बीजक पर अधिक भुगतान

फर्जी अलकतरा बीजक पर अधिक भुगतान

पथ प्रमंडल, दरभंगा के अभिलेखों की संवीक्षा में प्रकट हुआ कि केवटी-रैयाम पथ (कि.मी. 0 से 7.5) के आई.आर.क्यू.पी. कार्य में संबंधित कनीय अभियंता द्वारा मापी पुस्त में दर्ज किए गए 163.768 एम.टी. अलकतरा खपत के विरुद्ध संवेदक द्वारा उपयोग किए गए 162.602 एम.टी. अलकतरा का बीजक समर्पित किया गया था। इंडियन ऑयल कॉरपोरेशन लिमिटेड एवं हिन्दुस्तान पेट्रोलियम कॉरपोरेशन लिमिटेड से उन अलकतरा बीजकों की सत्यता की त्रियक जाँच में प्रकट हुआ कि संवेदक द्वारा मात्र 9814 एम.टी. अलकतरा का उठाव किया गया था। अलकतरा बीजकों की सत्यता की मिलान नहीं कराए जाने के परिणामस्वरूप कार्यपालक अभियंता ने 65.62 एम.टी. अलकतरा पर ₹ 22 लाख का अधिक भुगतान किया।

जवाब में विभाग ने कहा कि दोषी संवेदक के विरुद्ध एफ.आई.आर. दर्ज कर दिया गया।

जवाब पर्याप्त नहीं था क्योंकि विभाग द्वारा दोषी संवेदक के विरुद्ध ली गई कर्वाई से अवगत नहीं कराया गया।

● अलकतरा के मूल्य निष्प्रभावन पर अस्वीकार्य भुगतान

एस.बी.डी. के अनुबंध 10 सीसी(ए) में प्रावधान है कि मूल्य समायोजन प्रारंभ तिथि से प्रारंभिक उद्देश्य पूर्ण होने की तारीख तक अथवा अभियंता द्वारा स्वीकृत अवधि विस्तार वाले अवधि में किए गए कार्यों पर लागू होगा, परन्तु ठेकेदार के कारणों की वजह से निर्धारित अवधि से आगे किए गए कार्यों पर लागू नहीं होगा। तत्पश्चात् विभागीय संकल्प (मार्च 2008) में कहा गया कि एफ¹⁶ एकरारनामा में संवेदक को अलकतरा की लागत में वृद्धि एवं कमी होने पर संवेदक को मूल्य निष्प्रभावन वैसे कार्यों पर देय होगा जो नियत अवधि में अथवा अनुमोदित विस्तारित अवधि में पूर्ण किया गया हो।

मूल्य निष्प्रभावन पर अस्वीकार्य भुगतान

पथ प्रमंडल, नवादा के अन्तर्गत दो पथ कार्यों के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि नियत अवधि में कार्य पूर्ण नहीं करने तथा समय वृद्धि स्वीकृत नहीं होने के बावजूद ₹ 38.18 लाख अस्वीकार्य मूल्य निष्प्रभावन दिया गया, जैसा कि तालिका सं0 5 में दिखाया गया है:

¹⁶ प्रपत्र-2 कार्य का एकरारनामा पत्र

तालिका संख्या- 5
समय वृद्धि स्वीकृति दिए बिना मूल्य निष्प्रभावन की सूची
(₹ लाख में)

प्रमंडल	पथ का नाम/अनुबंध संख्या	अनुबंध मूल्य	नियत समाप्ति की तिथि	राशि	समाप्ति तिथि
नवादा सुदृढीकरण	पकरीबरावाँ वारसलीगंज पथ के कि.मी. 0 से 12.50 तक में चौड़ीकरण एवं सुदृढीकरण कार्य 5 एफ2/2007-08	450.33	30.07.2009	28.97	30.6.2011
	अतरी जेटियन तपोवन वनगंगा पथ के कि.मी. 22.70 से 33.30 तक में मजबूतीकरण कार्य 21 एफ2/2006-07	179.71	15.03.2008	9.21	9.4.2008
कुल	दो पथ कार्यों	630.04		38.18	

इस प्रकार, एकरारनामा के उपबंधों का उल्लंघन कर संवेदक को अदेय सहायता दिया गया था। दोषी अधिकारियों पर उत्तरदायित्व निर्धारित नहीं किए गए थे।

जवाब में विभाग ने कहा कि अवधि विस्तार की स्वीकृति की प्रत्याशा में संवेदक को मूल्य निष्प्रभावन दिए गए थे एवं अवधि विस्तार नहीं होने की स्थिति में वसूली सुनिश्चित की जाएगी।

जवाब स्वीकार्य नहीं थे क्योंकि अवधि विस्तार की स्वीकृति की प्रत्याशा में मूल्य निष्प्रभावन का भुगतान किए जाने का नियम प्रावधानित नहीं था।

● **अग्रिमों में अनियमितताएँ**

ढेका की शर्तों में संवेदकों को अग्रिम प्रावधानित है। इस तरह की अग्रिम में अक्षरणीय सामग्री अग्रिम, मोबलाइजेशन अग्रिम तथा यंत्र-संयंत्र अग्रिम होंगे। अग्रिमों की वसूली की संवीक्षा में निम्न अनियमितताएँ उजागर हुईं:

मोबलाइजेशन अग्रिम

एस.बी.डी. के अनुबंध 10 (बी) (II) में प्रावधानित है कि मोबलाइजेशन अग्रिम निविदा राशि के 10 प्रतिशत से अधिक नहीं दी जा सकती है बशर्ते कार्य आरंभ करने के आदेश के एक माह के अन्दर संवेदक द्वारा लिखित अनुरोध किया जाय। ऐसी स्थिति में अग्रिम संवितरण के पूर्व संवेदक उस अग्रिम की पूरी राशि के लिए प्रभारी अभियंता द्वारा निर्धारित अनुसूचित सरकारी बैंक का बैंक गारंटी देंगे। तत्पश्चात् ढेके की कुल राशि का 80 प्रतिशत कार्य कार्यन्वयन होने तक पूरी राशि तथा अवशेष राशि पर देय ब्याज की वसूली किया जाना है।

संवीक्षा से प्रकट हुआ कि लखीसराय प्रमंडल के अन्तर्गत खैरा मेहसौनी भाया मानिकपुर पथ का कार्य जुलाई 2008 में विखंडित कर दिया गया तथा संवेदक को दिए गए मोबलाइजेशन अग्रिम ₹ 82.70 लाख की वसूली नहीं की गई।

जवाब में विभाग ने कहा कि राशि की वसूली के लिए निदेश निर्गत कर दिए गए।

यंत्र एवं संयंत्र अग्रिम

एस.बी.डी. के अनुबंध 10 (बी) (III) में उल्लेखित है कि संवेदक द्वारा कार्यस्थल पर यंत्र-संयंत्र लाने के एक माह के अन्दर लिखित रूप से अनुरोध करने पर यंत्र-संयंत्र अग्रिम दिया जा सकता है बशर्ते संबंधित यंत्र-संयंत्र सरकार को बंधक हो, तत्पश्चात् ढेके की कुल राशि का 80 प्रतिशत कार्य कार्यन्वयन होने तक पूरी राशि तथा उस पर देय ब्याज की वसूली किया जाना है।

यंत्र संयंत्र अग्रिम
₹ 2.25 करोड़ की
वसूली नहीं की गई

लेखा संवीक्षा में प्रकट हुआ कि कार्य समाप्ति के बावजूद ₹ 2.25 करोड़ ब्याज सहित यंत्र-संयंत्र अग्रिम की वसूली नहीं की गई जैसा कि नीचे तालिका में दिया गया है:

तालिका सं०- 6
यंत्र संयंत्र अग्रिमों की कम अथवा वसूली नहीं किया जाना

(₹ लाख में)

प्रमंडल का नाम	कार्य का नाम	अनुबंध संख्या	यंत्र एवं संयंत्र अग्रिम एवं ब्याज की वसूलनीय राशि	अभ्युक्ति
बाँका	पैकेज	01एफ ₂ /2006-07	174.82	कार्य पूर्ण
	पैकेज	01एफ ₂ /2006-07	49.82 (यंत्र-संयंत्र पर ब्याज)	- यथा -
		कुल	224.64	

जवाब में विभाग ने कहा कि पथ प्रमंडल बाँका से संबंधित अग्रिमों का समायोजन संवेदक के अंतिम विपत्र से कर लिया जाएगा।

तथ्य से स्पष्ट है कि अनुबंध 10 बी (III) के अन्तर्गत वर्णित यंत्र-संयंत्र की वसूली संवेदक से नहीं की गई थी।

असमायोजित अस्थायी अग्रिम

बिहार लोक कार्य लेखा संहिता के नियम 100 में प्रावधान है कि पारित अभिश्रव के विरुद्ध भुगतान के लिए दिए गए अस्थायी अग्रिम का लेखा यथाशीघ्र समायोजित किया जाना चाहिए।

पाँच वर्षों से अधिक
समय से 41
कर्मचारियों के
विरुद्ध ₹ 52.58
लाख अग्रिम लंबित

चयनित आठ प्रमंडलों की नमूना जाँच में प्रकट हुआ कि कथित प्रावधानों के विपरीत पाँच वर्षों से अधिक समय से 41 कर्मचारियों/अधिकारियों के विरुद्ध ₹ 52.58 लाख अस्थायी अग्रिम लंबित थे। यह भी पाया गया कि नियंत्री पदाधिकारियों ने कर्मचारियों से इन अग्रिमों की वसूली/समायोजन के लिए उन वर्षों के दौरान कोई भी कार्रवाई नहीं की। अग्रिमों की विवरणी नीचे तालिका सं०-7 में दिखाया गया है:

तालिका सं०- 7
लंबित अस्थायी अग्रिम

(₹ लाख में)

क्रम सं०	प्रमंडल का नाम	व्यक्तियों की संख्या	लंबित अस्थायी अग्रिमों			कुल
			स्थानांतरित	अवकाश प्राप्त	मृत	
1	औरंगाबाद	3	-	0.08	15.84	15.92
2	भागलपुर	7	2.86	-	0.16	3.02
3	छपरा	7	0.06	-	-	0.06
4	दरभंगा	8	19.83	-	1.00	20.83
5	नवादा	7	0.92	-	-	0.92
6	न्यू राजधानी	1	-	-	4.02	4.02
7	पटना पश्चिम	3	-	0.85	0.04	0.89
8	पूर्णिया	5	6.92	-	-	6.92
		41			कुल	52.58

तालिका से परिलक्षित है कि उस दौरान 35 अधिकारीगण दूसरे प्रमंडलों में स्थानांतरित थे, दो अवकाश प्राप्त एवं चार मृत थे। संबंधित अधिकारियों से अग्रिमों का समायोजन नहीं होने से राशि का दुर्विनियोजन होने की आशंका थी।

जवाब में कहा गया कि वित्त विभाग की सलाह के अनुसार विभागीय निदेश निर्गत कर दिया गया। प्रमंडलों द्वारा वसूली के लिए कार्रवाई करने का आश्वासन दिया गया।

● क्षतिपूर्ति की वसूली नहीं

एस.बी.डी. के अनुबंध 2 में प्रावधान है कि यदि संवेदक अनुबंध 5 की शर्त में वर्णित आवश्यक प्रगति को बनाए रखने अथवा कार्य पूर्ण करने में तथा ठेका की समाप्ति पर अथवा उसके पूर्व अथवा कार्य समाप्ति की विस्तारित अवधि में कार्य पूर्ण करने में विफल होता है तो विधि के तहत उपलब्ध किसी अन्य अधिकार या उपाय रहने के बावजूद इसका उल्लंघन किए जाने पर एकरारित क्षतिपूर्ति राशि वह सरकार को भुगतान करेगा।

संवेदकों से ₹ 58.45 लाख क्षतिपूर्ति राशि की वसूली नहीं किया गया

यह अवलोकन किया गया कि तीन नमूना जाँचित प्रमंडलों (अगस्त 2012) में पाँच पथ कार्यों के कार्यान्वयन में विलम्ब के कारण आरोपित किए गए ₹ 58.45 लाख¹⁷ की क्षतिपूर्ति राशि की वसूली में प्रमंडल विफल रहा।

जवाब में विभाग ने आश्वस्त किया कि अंतिम विपत्र में समायोजन कर लिया जाएगा।

● प्रमंडलीय पदाधिकारियों द्वारा अवैध खनन को प्रोत्साहन

बिहार लघु खनिज समुदान नियमावली 1972 के नियम 40 (10) के अनुसार कार्य संवेदकों को सिर्फ पट्टाधारी/अनुज्ञापिधारी एवं अधिकृत विक्रेताओं से खनिजों का क्रय करना है। कार्य प्रमंडल तब तक संवेदकों का विपत्र प्राप्त नहीं करेगा जबतक कि कार्यों में प्रयुक्त किए गए लघु खनिजों की विवरणी से संबंधित फार्म 'एम' के रूप में शपथपत्र के साथ फार्म 'एन' के रूप में उस शपथ पत्र एवं विवरणी की छायाप्रति नहीं देगा। पूर्ण विवरण सहित शपथपत्र की छायाप्रति को जिला खनन पदाधिकारी/सहायक खनन पदाधिकारी से सत्यापन हेतु भेजा जाना था जिसके अधिकार क्षेत्र में खनिज का क्रय किया गया था। कथित शपथ पत्र के सत्यापन में पूर्ण अथवा आंशिक गलत पाए जाने पर विभाग/प्रमंडल सुनिश्चित होगा कि खनिज अवैध खनन से प्राप्त किया गया तथा जिला खनन पदाधिकारी/सहायक खनन पदाधिकारी कथित शपथ पत्र बनाने वाले के विरुद्ध इन नियमों के तहत कार्रवाई करेंगे।

फार्म 'एम' एवं 'एन' लिए बगैर ₹ 42.65 करोड़ का अनियमित भुगतान

लेखा/संविक्षा में उद्घाटित हुआ कि उपरोक्त प्रावधान का उल्लंघन कर छह प्रमंडलों ने 33 पथ कार्यों में प्रयुक्त किए गए लघु खनिजों का फार्म 'एम' एवं 'एन' एवं परिवहन चालान (परिशिष्ट-2.2.7) लिए बगैर ₹ 42.65 करोड़ (दुलाई प्रभार ₹ 16.27 करोड़ सहित) का भुगतान किया था।

तत्पश्चात्, पटना पश्चिम प्रमंडल के कार्य में प्रयुक्त खनिजों का गलत फार्म 'एम' एवं 'एन' संवेदक (मेसर्स सी.के. इन्फ्रास्ट्रक्चर लि.; नई दिल्ली) ने समर्पित किया। उक्त तथ्यों से स्पष्ट है कि भुगतान के पूर्व कार्यपालक अभियंता द्वारा पर्याप्त सावधानी नहीं बरती गई। इस तरह की कार्रवाई राज्य में अवैध खनन को प्रोत्साहन देगी।

जवाब में विभाग ने कहा कि वर्तमान में फार्म 'एम' एवं 'एन' लाने के पश्चात् ही भुगतान किया जा रहा है। आगे यह भी कहा गया कि मे0 सी.के. इन्फ्रास्ट्रक्चर लि., नई दिल्ली के संदर्भ में मामला जाँचाधीन है।

● विशिष्टी के अनुरूप कार्यों का नहीं होना

मार्थ के विनिर्देशों का कार्यों में पालन नहीं किया जाना

मार्थ विनिर्देशों के सेक्सन 504.5 के अनुसार बिटुमिनस रोड़ी को दूसरे अर्द्ध घने बिटुमिनस कंक्रीट से अथवा इस सतह को बचाने के लिए 48 घंटे के अन्दर वियरिंग

¹⁷ (i) गंगा पुल पर पहुँच पथ, भागलपुर ₹ 3.83 लाख (ii) भागलपुर अगरपुर कोतवाली पथ भागलपुर ₹ 10.54 लाख (iii) सी.एम.डी.जी. पथ, छपरा ₹ 7.52 लाख (iv) तिलकामांझी चम्पानगर पथ भागलपुर ₹ 33.21 लाख, एवं (v) वारसलीगंज कतरपुर पथ, नवादा ₹ 3.35 लाख।

कोर्स से ढक देना चाहिए। अगर किसी प्रकार की देरी प्रत्याशित हो तो उसे यातायात के लिए खोलने से पहले सील कोट से ढका जाना चाहिए, जैसा कि मोर्थ के खण्ड 513 में निर्धारित है। ऐसे मामलों में सीलकोट काम करने के लिए प्रासंगिक माना जाएगा एवं इसके लिए अलग से भुगतान नहीं किया जाएगा।

लेखा परीक्षा जाँच में पता चला कि छः प्रमण्डलों के 24 सड़कों, जिनकी लागत ₹ 129.65 करोड़ थी, बी.एम. कार्यों के निष्पादन के बाद छः से 287 दिनों की देरी से एस.डी.बी.सी. किया गया था, तथा सीलकोट भी नहीं किया गया था (परिशिष्ट 2.2.8)। विलंब के इस मामलों में सुरक्षात्मक सील काट कार्य भी नहीं कराया गया था क्योंकि मापी पुस्त में इसकी प्रविष्टि नहीं थी। इस प्रकार सम्पादित कार्य विशिष्ट के अनुरूप नहीं था।

इसके जवाब में विभाग ने बताया कि आमतौर पर अगली परत का तत्काल विछाना सुनिश्चित किया गया था, परन्तु स्थल पर अपरिहार्य कारणवश कुछ मामलों में देरी हुई। ऐसे मामलों में टैक कोट का छिड़काव सुनिश्चित किया गया था।

जवाब मान्य नहीं था क्योंकि मोर्थ विनिर्देशों के अनुसार देरी के मामले में सील कोट आवश्यक था।

● अलकतरा के गैर निपटान के कारण हानि

बि.लो.नि.वि. संहिता के नियम 276 के अनुसार, कार्यपालक अभियंता को अधीक्षण अभियंता के आदेश से वैसे अप्रयुक्त भंडारों का निपटारा कर देना चाहिए, जिनका लेन-देन दो वर्षों से नहीं हुआ हो।

बिटुमिन के गैर निपटान के कारण हानि

लेखा परीक्षा जाँच में तीन प्रमण्डलों¹⁸ में पता चला कि 327.328 मीट्रिक टन बिटुमिन वर्ष 2004-05 से ही अप्रयुक्त थे। हालांकि इसे अप्रचलित घोषित किया गया था, उसके निपटान की कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। जिससे विभाग को ₹ 57.88 लाख¹⁹ का नुकसान हुआ।



(पथ प्रमण्डल, नवादा के भंडार में अलकतरा पड़ा रहना)

जवाब में विभाग ने बताया कि मामले को प्राथमिकता के आधार पर मुख्यालय द्वारा लिया गया है। गुणवत्ता परीक्षण पूरा कर लिया गया है और तदनुसार शीघ्र ही इसकी उपयोगिता सुनिश्चित की जाएगी।

¹⁸ (i) औरंगाबाद (ii) नवादा (iii) सीवान

¹⁹ पहली अगस्त 2005 से प्रभावी आई.ओ.सी. की दर = ₹ 17683.37/एम.टी. x 327.328 एम.टी. = ₹ 57.88 लाख

● प्रशासनिक स्वीकृति से अधिक व्यय

बि.लो.नि.वि. संहिता के खण्ड 183 के अनुसार यदि स्वीकृत प्राक्कलन से 20 प्रतिशत अधिक व्यय की संभावना प्रतीत हो, चाहे इसका कारण अपर्याप्त दर हो या कोई भी अन्य कारण या जब कोई अधिक उतार-चढ़ाव या विचलन हो तो संशोधित प्राक्कलन प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

प्रशासनिक स्वीकृति का संशोधन नहीं किया गया

अभिलेखों की जाँच से पता चला है कि 17 सड़क निर्माण कार्य पर व्यय (परिशिष्ट-2.2.9) प्रशासनिक स्वीकृति से 20 से 121 प्रतिशत अधिक था। तीन से 51 महीने की अवधि समाप्त होने के बावजूद (जून, 2012) भी प्रशासनिक स्वीकृति को संशोधित नहीं किया गया था।

इसके जवाब में विभाग ने कहा है कि कार्रवाई जाँच के बाद की जाएगी।

● कार्यप्रारंभ से पहले तकनीकी स्वीकृति प्राप्त नहीं

₹ 30.42 करोड़ के सात कार्यों को बिना तकनीकी स्वीकृति के प्रारंभ किया जाना

बि.लो.नि.वि. संहिता के नियम 126 के अनुसार, पेटी कार्यों एवं मरम्मती को छोड़कर, हर काम, जिसे किया जाना हो एवं जिसकी लागत अ.अ. की सक्षमता से अधिक न हो, का एक विस्तृत प्राक्कलन सक्षम पदाधिकारी द्वारा स्वीकृत हेतु तैयार किया जाना चाहिए। यह स्वीकृति प्राक्कलन की तकनीकी स्वीकृति कहलाएगी और यह कार्य प्रारम्भ करने से पहले ले ली जानी चाहिए।

अभिलेखों की जाँच से पता चला कि तीन प्रमण्डलों के सात कार्यों जिनकी एकरारित राशि ₹ 30.42 करोड़ थी, इनमें आवश्यक तकनीकी स्वीकृति कार्य प्रारम्भ के पूर्व प्राप्त नहीं की गई थी जिसे की तालिका सं-8 में नीचे दर्शाया गया है:

तालिका सं0- 8
तकनीकी स्वीकृति के बिना कार्य प्रारंभ

(₹ लाख में)

क्रम सं0	प्रमंडल का नाम	कार्य का नाम	एकरारनामा सं0	एकरारनामा की राशि	एकरारनामा / कार्यदिश की तिथि
1.	दरभंगा	आई.आर.क्यू.पी. कार्य पुराने एन.एच. 57 पथ के देहली मोर से इकबिन्दा	49 एस.बी. डी. / 2011-12	447.41	26-03-12/ 03-03-12
2.	दरभंगा	चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण बेनीपुर बिशनपुर रोड 0 से 12.50 किमी वर्ष 2011-12 के लिए	31 एस.बी.डी. / 11-12	1055.13	26-12-11/24-12-11
3.	सीवान	आई.आर.क्यू.पी. कार्य मेरवा-दरौली रोड (0-14 किमी)	एस.बी.डी. 2(S) 2011-12	330.14	21.12.11
4.	सीवान	पी.आर. कार्य न्यू सीवान हसुआ रोड (2-12 किमी)	23एफ 2 2011-12	175.87	21.12.11
5.	सीवान	पी.आर. कार्य सीवान अन्दर रोड (0-16.25 किमी)	1 एस.बी.डी. 2011-12	254.27	21.12.11
6.	सीवान	जीरादेई-नरेन्द्रपुर रोड (0-5 किमी)	7 एफ 2 2011-12	52.94	17.12.11
7.	पटना पश्चिम	सगुना मोड़ जंक्सन (बेली रोड और दानापुर खगौल रोड जंक्सन) का सुधार	38 एस.बी.डी. / 09-10	726.66	13.07.09
		कुल		3042.42	

इस प्रकार, संहिता के प्रावधानों का पालन कार्य प्रारम्भ करने के पूर्व नहीं किया गया।

इसके जवाब में विभाग ने स्वीकार किया कि कुछ कार्य अत्यावश्यक होने के कारण, तकनीकी स्वीकृति की प्रत्याशा में प्रारंभ कराया गया था। जिसे बाद में स्वीकृति ले लिया गया था। संहिता के प्रावधान का पालन सुनिश्चित किया जा रहा था।

तथ्य यह था कि आवश्यक संहिता के प्रावधान का अनुपालन नहीं किया गया था।

2.2.9 संगठनात्मक नियंत्रण

जनशक्ति प्रबंधन, निरीक्षण का आयोजन और नियंत्रण पंजियों यानि पथ पंजी का रख रखाव जैसे संगठनात्मक नियंत्रण कमजोर पाये गये, जिसके कारण नीचे वर्णित है:

2.2.9.1 मानव बल प्रबंधन

कनीय अभि. से मु. अभि. के पदों की रिक्तियाँ मानव बल के उचित प्रबंधन न होने की द्योतक थी

विभाग की दक्ष कार्यशीलता आवश्यक मानव बल की उपलब्धता एवं उपलब्ध मानव बल के समुचित प्रबंधन पर निर्भर करता है। स्वीकृत बल और विभाग के तकनीकी कार्यरत बल की स्थिति नीचे दी गई है:

तालिका सं०- 9

मार्च 2012 तक (तकनीकी कर्मियों) स्वीकृति बल एवं कार्यरत बल

क्रम सं०	पदनाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	कमी (प्रतिशत)
1.	मुख्य अभियंता	8	3	5 (62)
2.	अधीक्षण अभियंता	39	36	3(8)
3.	कार्यपालक अभियंता	123	123	0 (0)
4.	सहायक अभियंता	614	452	162(26)
5.	कनीय अभियंता	1067	565	502 (47)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि सहायक अभियंता एवं कनीय अभियंता, जो कार्य के समुचित कार्यान्वयन के लिए सीधे तौर पर जिम्मेदार थे, के पदों में 26 एवं 47 प्रतिशत तक रिक्तियाँ थीं। इसके अलावा शीर्ष स्तर पर मुख्य अभियंता/अधीक्षण अभियंता के पदों में भी रिक्तियाँ थीं। यह विभाग में मानव बल प्रबंधन की कमी का सूचक था। कर्मचारियों की कमी से कार्य की प्रगति पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा था।

इसके जवाब में विभाग ने कहा कि मुख्य अभियंता पद के लिए पदोन्नति की प्रक्रिया चल रही थी। सहायक अभियंता की सीधी नियुक्ति के लिए बीपी.एस.सी. द्वारा पद विज्ञापित किया जा चुका था। इसके अलावा कनीय अभियंता की नियुक्ति की प्रक्रिया जल संसाधन विभाग के माध्यम से किया जा रहा था।

तथ्य यह है कि विभाग तकनीकी पदों में महत्वपूर्ण कमी के साथ कार्य कर रहा था।

2.2.9.2 निरीक्षण

सरकार के आदेशानुसार (जुलाई 2008), अधीक्षण अभियंता को सप्ताह में कम से कम तीन दिन विस्तृत निरीक्षण करना था।

नियमानुरूप निरीक्षण नहीं किया गया

लेखापरीक्षा की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि अधीक्षण अभियंताओं द्वारा प्रमंडलों में अगस्त 2008 से मार्च 2012 तक में वांछित 4512²⁰ निरीक्षणों में से सिर्फ 715 निरीक्षण (16 प्रतिशत) किए गए थे। तत्पश्चात् किए गए निरीक्षण के प्रतिवेदनों पर कोई भी अनुवर्ती कार्रवाई किए जाने का अभिलेख नहीं थे। इस प्रकार, अधीक्षण अभियंताओं द्वारा कार्यों का पर्याप्त निरीक्षण नहीं किया गया था।

मामले विभाग को सूचित किए गए (अगस्त 2012) तथापि अबतक कोई भी जवाब प्राप्त नहीं था (फरवरी 2013)।

²⁰ 188 सप्ताह × 3 दिन × 8 अंचल = 4512 निरीक्षण

2.2.9.3 मापी पुस्त

बिहार लोक निर्माण लेखा संहिता (नियम 234) में उल्लेखित है कि अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा मापीपुस्त में दर्ज की गई मापी का कम से कम 10 प्रतिशत की जाँच एवं मापी प्रमंडलीय पदाधिकारी द्वारा की जानी चाहिए।

प्रमंडलीय पदाधिकारियों द्वारा मापी पुस्त की जाँच नहीं की गई

अभिलेखों की संवीक्षा में प्रकट हुआ कि नमूना जाँचित आठ प्रमंडलों²¹ में प्रमंडलीय पदाधिकारियों द्वारा 20 अदमापी पुस्तों में दर्ज मापी की जाँच नहीं की गई थी। यह संहिता प्रावधानों के अनुपालन की विफलता एवं गलत मापी की आशंका की संभावना को दर्शाता था।

विभाग का कहना था कि इसे सुनिश्चित किया जा रहा था।

2.2.9.4 पथ पंजी का संधारण नहीं

पथ पंजी संधारित नहीं थी

बिहार लोक निर्माण लेखा संहिता की परिशिष्ट ए 3 (11) में प्रमंडलों को एक पथ पंजी संधारित करना है जिसमें पथ का विवरण, उस पर संधारित कार्यों का क्रियान्वयन एवं शीर्षवार राशि व्यय किए जाने का विवरण अंकित हो।

लेखा परीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि नमूना जाँचित आठ प्रमंडलों²² में पथ पंजी संधारित नहीं किया गया जबकि एक प्रमंडल²³ में उसे अद्यतन नहीं किया गया था।

जवाब में विभाग ने कहा कि पथ पंजी का संधारण सुनिश्चित किया जा रहा था।

2.2.10 गुणवत्ता नियंत्रण आश्वासन

पथों के गुणवत्ता के पहलू को महत्व नहीं दिया गया क्योंकि संवेदकों द्वारा गुणवत्ता परीक्षण हेतु स्थलों पर प्रयोगशाला स्थापित नहीं था तथा आवश्यक परीक्षण भी नहीं कराया गया था

किसी भी कार्य अथवा उत्पादन के लिए गुणवत्ता नियंत्रण एक बहुत ही महत्वपूर्ण हिस्सा है। इसके अलावा, यह गुणवत्ता में सुधार, निर्माण में एकरूपता तथा सामग्री की अधिक किफायती उपयोग सुनिश्चित करता है। यह उपयोगकर्ताओं के गाड़ियों के संचालन, परिवहन एवं रख-रखाव लागत जैसे में महत्वपूर्ण बचत करता है। जाँच से विभाग में गुणवत्ता नियंत्रण आश्वासन में निम्नलिखित कमियाँ प्रकटित हुईं

- तीन प्रमंडलों के 44 पथ कार्यों में, जिनका मूल्य ₹ 261.57 करोड़ था, ठेकेदार द्वारा गुणवत्ता परीक्षण प्रयोगशालाओं की स्थापना कार्य स्थलों पर नहीं की गई थी हालाँकि यह अनुबंध शर्तों के अनुसार आवश्यक था (परिशिष्ट 2.2.10)।

विभाग ने कहा कि ठेकेदार द्वारा गुणवत्ता परीक्षण की रिपोर्ट मंडल कार्यालय में रिकॉर्ड के रूप में आम तौर पर नहीं रखा गया था और मंडल कार्यालय में ऐसी रिपोर्टों की अनुपलब्धता ही यह सबूत है कि संवेदकों द्वारा प्रयोगशालाओं की स्थापना/परीक्षण की जाँच/आवश्यक परीक्षणों की संख्या के लिए नहीं की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग के पास सड़क निर्माण में गुणवत्ता परीक्षण के समर्थन में कोई सबूत नहीं था।

- सड़क और पुल कार्यों के लिए मोर्थ के विनिर्देशों की धारा 903 में निर्माण कार्य के दौरान आवश्यक गुणवत्ता जाँच की संख्या के संबंध में उल्लेखित है। लेखापरीक्षा में पता चला कि पाँच प्रमंडलों के 62 सड़क निर्माण कार्यों में विनिर्देशन से कम जाँच कराई गई थी (परिशिष्ट 2.2.11)।

²¹ (i) औरंगाबाद (3) (ii) बाकां (2) (iii) बेतिया (1) (iv) दरभंगा (1) (v) लखीसराय (2) (vi) नवादा (3) (vii) पटना पश्चिम (3) (viii) पूर्णिया (5).

²² (i) औरंगाबाद (ii) बाकां (iii) बेतिया (iv) भागलपुर (v) छपरा (vi) पटना पश्चिम (vii) नई राजधानी पटना (viii) सीवान।

²³ पूर्णियाँ।

विभाग ने कहा कि जहाँ तक कम परीक्षण का संबंध था, निर्धारित परीक्षणों का अन्तराल निर्धारण केवल सलाह था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग ने मोर्थ के विनिर्देशों के अनुसार कार्य का क्रियान्वयन के दौरान गुणवत्ता परीक्षण नहीं किया था और स्वयं भी अपने मानकों के अनुरूप गुणवत्ता परीक्षण शुरू नहीं किया था।

- पूर्णियाँ प्रमंडल और दरभंगा अंचल में परीक्षण प्रयोगशाला कार्यात्मक नहीं थे। आठ परीक्षण प्रमण्डलों के जाँच की गुणवत्ता परीक्षण में यह पाया गया कि प्रयोगशालाओं के लिए आवश्यक कर्मियों की संख्या नहीं थी और स्वीकृत 62 पद के लिए सिर्फ 25 कर्मियों का पदस्थापन किया गया था।

विभाग ने कहा कि क्षेत्रीय प्रयोगशालाओं का उन्नयन सुनिश्चित किया जा रहा था।

उपरोक्त तथ्यों से पता चलता है कि विभाग द्वारा पथ कार्य के लिए गुणवत्ता पहलू को आवश्यक महत्व नहीं दिया गया।

2.2.11 निष्कर्ष

हलांकि पथ निर्माण विभाग ने दसवीं पंचवर्षीय योजना अवधि से अपने प्रदर्शन में अपेक्षाकृत सुधार किया था, फिर भी विभिन्न क्षेत्रों में कमियाँ थी। विभाग के पास वृहद् जिला पथ के चयन के लिए अच्छी तरह से परिभाषित किया मापदंड नहीं था। साथ ही यातायात की वृद्धि की चुनौतियों का सामना करने के लिए कोई योजना भी नहीं थी। ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के तहत एकल वृहद् जिला पथ को मध्यवर्ती वृहद् जिला पथ में चौड़ा करने के लक्ष्य को हासिल नहीं किया जा सका। इसके अलावा, चयनित वृहद् जिला पथ का उन्नयन आवश्यक यातायात गणना और सी.वी.आर. परीक्षण के बिना किया गया था। ये उपलब्ध निधि के गैर उपयोग के उदाहरण थे। अनुबंध प्रबंधन दोषपूर्ण था क्योंकि कार्य का आवंटन बहिष्कृत और अयोग्य ठेकेदारों को किया गया था। अन्य कमियाँ, जैसे ठेकेदारों को अतिरिक्त भुगतान, अग्रिम भुगतान में अनियमितता और अवैध खनन का मौन प्रोत्साहन पाया गया। मानव बल प्रबंधन और गुणवत्ता नियंत्रण प्रणाली पर्याप्त स्तर पर नहीं था। इस प्रकार, विभाग को वृहद् जिला पथों पर यातायात घनत्व के निरंतर वृद्धि को समायोजित करने के लिए अतिरिक्त प्रयास करना चाहिए था।

2.2.12 अनुशंसाएँ

- विभाग को यातायात में लगातार वृद्धि की आवश्यकताओं के अनुसार वृहद् जिला पथ के उन्नयन की योजना बनानी चाहिए;
- वृहद् जिला पथों के आलेखों को तैयार करने हेतु विश्वसनीय पारदर्शी उद्देश्य चयन मापदंड अवश्य ही विकसित किया जाना चाहिए;
- ठेकेदारों को कार्यावंटन एक पारदर्शी तरीके से विभागीय संहिता के अनुसार किया जाना चाहिए;
- वृहद् जिला पथ का उन्नयन भारतीय रोड कांग्रेस/सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय के निर्धारित मानकों के अनुसार प्रभावी ढंग से किया जाना चाहिए;
- मानव बल प्रबंधन को मजबूत किया जाना चाहिए; और
- योजना की निगरानी क्षेत्र स्तर पर मजबूत किया जाना चाहिए और कार्यों की गुणवत्ता नियंत्रण सुनिश्चित की जानी चाहिए।