अध्याय - IV

सरकारी विभाग का मुख्य नियंत्री पदाधिकारी आधारित लेखापरीक्षा

4.1 भवन निर्माण विभाग की कार्यप्रणाली

विशिष्टतायें

झारखण्ड सरकार का भवन निर्माण विभाग राज्य के सभी सरकारी भवनों के निर्माण एवं रख-रखाव के लिए उत्तरदायी है। विभाग के मुख्य नियंत्री पदाधिकारी (मु.नि.प.) आधारित लेखापरीक्षा में योजना का नहीं बनाया जाना, कमजोर वित्तीय प्रबंधन, झारखण्ड लोक निर्माण (विभाग) संहिता एवं लेखा संहिता का अनुपालन नहीं किया जाना, योजनाओं के कार्यान्वयन में कमी, मानव बल की कमी, प्रशिक्षण का अभाव एवं अनुश्रवण और आन्तरिक नियंत्रण की कमी प्रकट हुई। लेखा परीक्षा के मुख्य निष्कर्ष नीचे दिए गए हैः

विभाग की योजना प्रक्रिया संहिता प्रावधानों के अनुरूप नहीं था।

*(कंडिका **4.1.6**)*

वर्ष **2008-11** के दौरान लगातार स्थायी बचतों एवं अनावश्यक अनुपूरक अनुदानों के कारण वित्तीय प्रबंधन त्रुटिपूर्ण थे।

*(कंडिका **4.1.7.2**)*

कार्यो का कार्यान्वयन बिना तकनीकी स्वीकृतियों के किया गया था ।

*(कंडिका **4.1.8.1**)*

निविदाओं के अन्तिमिकरण एवं अनुबंधों के निष्पादन में क्रमशः **13** एवं **34** महीने तक के असामान्य विलंब हुये थे। योजना शीर्ष में अपूर्ण कार्यो पर ₹ **5.15** करोड़ का व्यय निष्फल साबित हुआ।

*(कंडिकायें **4.1.8.2** एवं **4.1.8.4**)*

विभाग में समय वृद्धि की अनियमित स्वीकृति एवं समाचार पत्रों में निविदा प्रकाशन के बिना कार्य निष्पादन के मामले थे।

*(कंडिकायें **4.1.8.9** एवं **4.1.8.10**)*

अन्य विभागों के लिए जमा कार्य के निष्पादन हेतु कुल ₹ **4.88** करोड़ का स्थापना शुल्क उद्ग्रहित नहीं किये गये थे।

*(कंडिका **4.1.9.1**)*

विभाग में तकनीकी एवं गैर-तकनीकी कार्यबल की कमी थी।

*(कंडिका **4.1.10.1**)*

अधीक्षण अभियंताओं द्वारा प्रमंडलों एवं अनुमंडलों का आवधिक निरीक्षण नहीं किया गया था।

*(कंडिका **4.1.12.1**)*

4.1.1 प्रस्तावना

झारखण्ड सरकार का भवन निर्माण विभाग (भ.नि.वि.)नक्शों एवं प्राक्कलनों की तैयारी, कार्यों के कार्यान्वयन एवं सरकारी भवनों के निर्माण के पर्यवेक्षण एवं अनुश्रवण के लिए उत्तरदायी है। भ.नि.वि. अपने नियंत्रणाधीन सभी सरकारी आवासीय एवं गैर आवासीय भवनों की मरम्मति, रख रखाव एवं पुनरूद्धार के लिए भी जवाबदेह है। कुछ मुख्य भवनें जिनका रख रखाव भ.नि.वि. के द्वारा किया जाता है वे हैं; राज्य के विधान सभा, सचिवालय, राज भवन, उच्च न्यायालय एवं अन्य न्यायिक भवन, मुख्य मंत्री एवं अन्य मंत्रियों का आवास, जिला समाहरणालय भवन एवं राज्य के अन्य प्रशासनिक भवन। विभाग, राज्य सरकार के दूसरे विभागों/निकायों के जमा कार्यों को भी क्रियान्वयित करता है।

4.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

विभाग प्रधान सचिव/ सचिव के सम्पूर्ण पर्यवेक्षण के अन्तर्गत कार्य करता है जो कार्यक्रमों एवं योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी हैं एवं जो मुख्य नियंत्री पदाधिकारी (मु. नि.प.) कहलातें हैं। प्रशासनिक कार्यो में उन्हें उप सचिव एवं अवर सचिव सहायता करते है जबकि तकनीकी कार्यो में अभियंता प्रमुख (अ.प्र.), मुख्य अभियंता (मु.अ.), अधीक्षण अभियंता (अ.अ.), कार्यपालक अभियंता (का.अ.), सहायक अभियंता (स.अ.) एवं कनीय अभियंताओं (क.अ.) द्वारा सहयोग किया जाता है। विभाग में चार अंचलों के अधीन 26 प्रमंडल के अलावा एक निरूपण अंचल, एक अनुश्रवण क्रय एवं मूल्यांकन निदेशालय हैं। विभाग का संगठनात्मक ढाँचा ***परिशिष्ट-4.1*** में दिया गया है।

4.1.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि;

- विभाग का योजना प्रक्रिया दक्ष एवं प्रभावी था;
- दिये गये निधि पर्याप्त थे एवं वित्तीय प्रबंधन दक्ष थे;
- परियोजनाओं का कार्यान्वयन एवं निष्पादन दक्षतापूर्ण, प्रभावी एवं किफायती थे;
- मानव संसाधन प्रबंधन दक्षतापूर्ण थे; एवं
- एक प्रभावकारी अनुश्रवण प्रणाली उपस्थित था एवं आन्तरिक नियंत्रण पर्याप्त थे।

4.1.4 लेखापरीक्षा के मापदण्ड

मु.नि.प. आधारित लेखापरीक्षा के मुख्य मापदण्ड निम्नलिखित थेः

- झारखण्ड लोक निर्माण विभाग (जे.पी.डब्लू.डी.) संहिता;
- झारखण्ड बजट मैनुअल;
- झारखण्ड वित्तीय नियम;
- झारखण्ड लोक निर्माण लेखा (जे.पी.डब्लू.ए.) संहिता;

- झारखण्ड कोषागार संहिता;
- भ.नि.वि. के नीति, कार्य योजना आदि; एवं
- झारखण्ड सरकार द्वारा समय- समय पर निर्गत संगत परिपत्रों,अनुदेशों, अधिसूचनाओं आदि।

4.1.5 लेखापरीक्षा के क्षेत्र एवं पद्धति

वर्ष 2008-09 से 2010-11 के दौरान भ.नि.वि. के कार्यप्रणाली की प्रभावशीलता एवं दक्षता के मूल्यांकन हेतु एक मु.नि.प. आधारित लेखापरीक्षा अप्रैल एवं जुलाई 2011के बीच सम्पादित किया गया। कुल 26 में से आठ[1] प्रमण्डलो का चयन नमूना जाँच के लिए सिंपल रैनडम सैम्पलिंग विदाउट रीपलेसमेंट तरीके से किया गया था। इसके अलावे, सचिवालय, मुख्य अभियंता के कार्यालय एवं अंचल के अभिलेखों का जाँच किया गया।

भ.नि.वि. के सचिव के साथ 22 जून 2011 को एक प्रवेश सम्मेलन हुआ जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, क्षेत्र एवं पद्धति पर चर्चा की गई। भ. नि.वि. के मु.अ. के साथ 13 अक्टूबर 2011 को एक निकास सम्मेलन हुआ, जिसमें लेखापरीक्षा आपत्तियों, निष्कर्षों एवं अनुशंसाओं पर चर्चा हुई। मु.अ. द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया एवं यह आश्वस्त किया गया कि नियमों एवं विधियों के अनुरूप आवश्यकतानुसार उचित कार्रवाई की जायेगी।

लेखापरीक्षा के निष्कर्ष

4.1.6 योजना

विभाग में योजना हेतु कोई तय मानक नहीं थे

झारखण्ड लोक कार्य विभागीय संहिता के नियम 18 के अनुसार मुख्य अभियंता अपने नियंत्रणाधीन कार्य के लिए अपने हिस्से का बजट प्राक्कलन तैयार करेगें और प्रत्येक वर्ष के अन्त में उस अवधि में अपने प्रभार के अधीन कार्यो की प्रगति का एक प्रतिवेदन यथाशीघ्र तैयार करेगें।

अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घटित हुआ कि राज्य के सृजन के 11 वर्षों के बाद भी विभाग द्वारा बजट प्राक्कलन तैयार करने हेतु न तो कभी पूछा गया न ही मुख्य अभियंता द्वारा अपने नियंत्रणधीन कार्यो का बजट प्राक्कलन तैयार किया।

भ.नि.वि. के सचिव द्वारा यह बताया गया (अक्टुबर 2011) कि आवश्यकतानुसार का.अ. द्वारा योजना तैयार किये गये थे एवं मु.अ.के माध्यम से विभाग को भेजे गए थे। तथापि, यह पाया गया कि इस तरह का कोई वार्षिक बजट प्राक्कलन/योजनाएं प्रमण्डलों द्वारा न तो तैयार किये गये न ही मु.अ. के माध्यम से विभाग को भेजे गए। इसके बदले, प्रमण्डलों द्वारा विभाग की स्वीकृति हेतु अलग-अलग कार्य का प्रस्ताव भेजा गया था जैसा कि **तालिका-1** में वर्णित है:

[1] बोकारो, दुमका, गोड्डा, जमशेदपुर , रामगढ़, रॉची 1 , रॉची 2 , एवं सिमडेगा ।

तालिका - 1

नमूना जाँचित प्रमण्डलों के वार्षिक कार्य योजनाओं की विवरणी

प्रमण्डल	योजना/गैर-योजना	2008-09		2009-10		2010-11	
		प्रस्तावित कार्यों की संख्या	स्वीकृत कार्यों की संख्या	प्रस्तावित कार्यों की संख्या	स्वीकृत कार्यों की संख्या	प्रस्तावित कार्यों की संख्या	स्वीकृत कार्यों की संख्या
बोकारो	योजना	24	0	1	3	0	0
	गैर-योजना	0	0	0	0	0	0
गोड्डा	योजना	0	0	0	0	11	0
	गैर-योजना	122	102	152	82	70	16
जमशेदपुर	योजना	3	0	17	0	5	1
	गैर-योजना	0	0	0	0	0	0
रामगढ़	योजना	0	0	9	7	1	1
	गैर-योजना	0	0	0	0	0	0
राँची-1	योजना	16	16	17	17	15	10
	गैर-योजना	448	330	564	335	530	356

(स्रोतः नमुना जाँचित प्रमण्डल)

तालिका से स्पष्ट है कि पाँच[2] नमूना जाँचित प्रमण्डलों द्वारा ही विभाग को कार्यो का प्रस्ताव समर्पित किया गया था जबकि अन्य तीन[3] नमूना जाँचित प्रमण्डलों द्वारा वर्ष 2008-11 के दौरान कोई प्रस्ताव तैयार नहीं किया गया था। आगे, गोड्डा प्रमंडल के लिए 2008-11 के दौरान योजना शीर्ष में 11 प्रस्तावित कार्यो के विरूद्ध कोई कार्य स्वीकृत नहीं किये गये थे। विभाग द्वारा अधिकांश योजनायें राँची 1 प्रमण्डल हेतु अनुमोदित किये गये थे। जमशेदपुर प्रमण्डल में, 2008-11 के दौरान 25 प्रस्तावित कार्यो के विरूद्ध योजना शीर्ष में विभाग द्वारा मात्र एक कार्य अनुमोदित किया गया था। भ.नि.वि. के संबंधित संचिकाओं की संवीक्षा में उद्घटित हुआ कि विभाग द्वारा क्षेत्रीय कार्यालयों से इनपुट प्राप्त करने हेतु कोई नियत तिथि एवं प्राप्ति तिथि संबंधी कोई जानकारी अभिलेखित नहीं किया गया था।

सचिव द्वारा यह बताया गया (सितम्बर 20011) कि क्षेत्रीय कार्यालयों से इनपुट यदा-कदा समीक्षा बैठकों में समर्पित किया गया और कभी कभी विभाग के सम्मानित/वरीय पदाधिकारियों के अनुरोध/आवश्यकता के अनुसार कार्यो को वार्षिक योजना में शामिल किया गया। तथापि, इनपुट भेजने और प्राप्त करने हेतु कोई तिथि निर्धारण संबंधी सूचना विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं कराया गया।

इस प्रकार, योजना प्रक्रिया संहिता प्रावधानों से विचलन के रूप में देखा गया। जो भी योजनायें बनायी गयीं वे वास्तविक नहीं थे, जिसके परिणामस्वरूप सतत् बचत एवं बजट अनुदान व्ययगत हुआ जैसा कि अनुवर्ती कंडिकाओं में वर्णित है।

[2] बोकारो , गोड्डा, जमशेदपुर, रामगढ़, एवं राँची1

[3] दुमका, राँची 2 और सिमडेगा ।

4.1.7 वित्तीय प्रबंध

4.1.7.1 वित्त विभाग को बजट प्राक्कलन (बी.ई.) समर्पित करने में विलंब

झारखण्ड बजट मैनुअल के नियम 72 (अध्याय III) के अनुसार नियंत्री पदाधिकारी को आगामी वर्ष का बजट प्राक्कलन (बी.ई.) वित्त विभाग को प्रत्येक वर्ष 14 अक्टुबर या वित्त विभाग द्वारा अधिसूचित तिथि को समर्पित किया जाना था।

तथापि यह पाया गया कि भ.नि.वि. के सचिव द्वारा 2008-11 के दौरान वित्त विभाग को बी.ई. के समर्पण में 5 से 104 दिनों का विलंब किया गया जैसा कि **तालिका-2** में वर्णित है।

तालिका-2

बजट प्राक्कलन का वित्त विभाग को विलंबित समर्पण

वर्ष	समर्पण की नियत तिथि		समर्पण की वास्तविक तिथि		विलंब दिनों में	
	योजना	गैर- योजना	योजना	गैर- योजना	योजना	गैर- योजना
2008-09	22.02.2008	14.01.2008	27.02.2008	10.02.2008	5	27
2009-10	25.11.2008	31.10.2008	25.01.2009	31.12.2008	61	61
2010-11	25.11.2009	02.12.2009	09.03.2010	11.12.2009	104	09

(स्रोतः वित्त विभाग /भ.नि.वि.)

4.1.7.2 बजट बनाने में त्रुटि

वार्षिक बजट बनाने हेतु क्षेत्रीय कार्योलयों से इनपुट प्राप्त करने का कोई निर्धारित मानदण्ड नहीं था। अतः बजट तदर्थ बनाये जाते थे, जिसके परिणामस्वरूप सतत् बचत हुए।

इस प्रकार, बजट प्रावधान अवास्तविक थे एवं जिसमें विश्वसनीयता की कमी थी जैसा कि **तालिका-3** से स्पष्ट है,

तालिका-3

विभाग के बजट एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	मूल अनुदान	अनुपूरक अनुदान	कुल	व्यय	31 मार्च को समर्पित	व्ययगत	कुल बचत (प्रतिशत)
1	2	3	4	5	6	7 (4-5-6)	8 (4-5)
2008-09	297.55	12.61	310.16	148.34	158.27	3.55	161.82(52)
2009-10	166.05	8.06	174.11	132.02	39.64	2.45	42.09(24)
2010-11	135.06	13.29	148.35	117.42	29.70	1.23	30.93(21)

(स्रोतः विनियोग लेखे)

उपर्युक्त तालिका निम्नलिखित सूचित करता है,

विभाग में गत तीन वर्षों के दौरान ₹ 30.93 करोड़ और ₹ 161.82 करोड़ के बीच सतत् बचत हुए थे

- विगत तीन वर्षो में ₹ 30.93 करोड़ और ₹ 161.82 करोड़ के बीच में विभाग द्वारा सतत् बचत किया गया जो कुल अनुदान के 21 और 52 *प्रतिशत* के बीच था। यह अवास्तविक बजटीय नियंत्रण का सूचक था।
- उक्त अवधि में अनुपूरक अनुदान अनावश्यक साबित हुए क्योंकि प्रत्येक वर्ष का व्यय मूल अनुदान के बराबर नहीं हो पाया था। यह पाया गया कि प्रत्येक वित्तीय वर्ष में मूल अनुदान तो व्यय नहीं ही हुए, वर्ष के अन्त में अत्यधिक बचत हुए।
- सभी राशि प्रत्येक वित्तीय वर्ष की आखिरी तारीख को अभ्यर्पित किये गए। अतः अन्य

विभागों में राशि के विनियोग हेतु गुंजाइश ही नहीं रहा।

- वर्ष 2008-11 के दौरान विभाग की निधि व्ययगत हुई थी जिसके लिए कोई उत्तरदायित्व निर्धारित नहीं किया गया था जबकि मु. अ. को यह देखना था कि वर्ष के दौरान आवंटित राशि पुरी तरह से व्यय हो गए हैं और यदि आवश्यक हो तो अविलंब अभ्यर्पण किया जाय और राशि व्ययगत न होने पाये।

यह, प्राप्त राशि के उपयोग करने में विभाग की त्रुटिपूर्ण योजना और अक्षमता के साथ-साथ विभिन्न योजनाओं को पूर्ण करने हेतु राशि की जरूरतों का अवास्तविक निर्धारण दर्शाता है।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया गया (अक्टुबर 2011) एवं यह आश्वासन दिया गया कि आगामी वर्ष से क्षेत्रीय कार्यालयों को योजना समर्पित करने हेतु निर्देश दिये जायेंगे और ससमय उसे वित्त विभाग को भेजने हेतु प्रयास किया जायेगा।

4.1.7.3 व्यय की प्रवृतियाँ

विभाग द्वारा किये गये पूँजीगत एवं राजस्व व्यय की प्रवृतियों को **तालिका-4** में देखा जा सकता हैः

तालिका-4

पूँजीगत एवं राजस्व व्यय के साथ-साथ कुल बजट का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	पूँजीगत		राजस्व		कुल	
	बजट	व्यय (प्रतिशत)	बजट	व्यय (प्रतिशत)	बजट	व्यय (प्रतिशत)
2008-09	201.40	56.05(28)	108.76	92.29(85)	310.16	148.34(48)
2009-10	83.39	49.91(60)	90.72	82.11(91)	174.11	132.02(76)
2010-11	75.70	49.29(65)	72.65	68.13(94)	148.35	117.42(79)

(स्रोतः विनियोग लेखे)

तालिका-4 यह निर्दिष्ट करता है किः

- वर्ष 2008-11 के दौरान पूँजीगत और राजस्व व्यय में ह्रास के कारण कुल बजट प्रावधान में कमी हुई। पूँजीगत व्यय 2008-09 में ₹ 56.05 करोड़ से घटकर 2010-11 में ₹ 49.29 करोड़ रह गया।
- राजस्व बजट/ व्यय[4] में भी ह्रास की प्रवृतियाँ देखी गई। चूँकि प्रत्येक वर्ष वेतन एवं भत्ते में वृद्वि होती है अतः राजस्व व्यय में कोई कमी मरम्मति संधारण हेतु व्यय को प्रभावित करेगा जो विद्यमान सरकारी भवनों के जीवनकाल पर कुप्रभाव डालेगा।
- पूँजीगत शीर्ष के अन्तर्गत, 2008-11के दौरान कुल उपलब्ध निधि का 28 से 65 *प्रतिशत* तक ही उपयोग किया गया, जो परियोजनाओं को पूर्ण करने में विभाग की अक्षमता को इंगित करता है।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया एवं बताया गया (अक्टुबर 2011) कि बचत एवं व्यय के ह्रास की प्रवृतियों का कारण स्थल उपलब्धता में विलंब, मानव शक्ति की कमी इत्यादि थे।

[4] भवनों की मरम्मति एवं सम्पोषण तथा कर्मचारियों के वेतन और भत्ते।

4.1.7.4 नमूना जाँचित प्रमण्डलों का वित्तीय प्रदर्शन

नमूना जाँचित प्रमण्डलों का वित्तीय प्रदर्शन **तालिका-5** में दिया गया है:

तालिका-5
योजना शीर्ष में प्रमण्डलों के आबंटन एवं व्यय का विस्तृत विवरण

(₹ लाख में)

प्रमंडल का नाम	2008-09		2009-10		2010-11	
	आबंटन	व्यय	आबंटन	व्यय	आबंटन	व्यय
बोकारो	151.44	86.44	155.29	149.09	692.80	558.68
दुमका	467.69	403.82	13.84	13.78	0.35	0.35
गोड्डा	50.50	50.47	324.73	291.54	94.78	93.98
जमशेदपुर	512.76	291.02	106.97	98.37	121.48	113.00
रामगढ़	492.96	492.95	229.00	229.00	614.57	614.57
राँची-1	1465.14	944.57	1199.82	1139.16	755.74	512.66
राँची-2	144.74	83.24	153.60	134.31	292.63	180.87
सिमडेगा	684.32	62.44	509.54	388.93	669.69	447.72
कुल	**3969.55**	**2414.95 (61)**	**2692.79**	**2444.18(91)**	**3242.04**	**2521.83(78)**

(स्रोतः नमूना जाँचित प्रमंडल) (कोष्ठक में व्यय का प्रतिशत दर्शाया गया है)

तालिका-5 यह दर्शाता हैं कि नमूना जाँचित प्रमंडलों द्वारा योजना शीर्ष में कुल आवंटन का 2008-09 में 61 *प्रतिशत,* 2008-10 में 91 *प्रतिशत* और 2010-11 में 78 *प्रतिशत* राशि ही व्यय किया जा सका। आगे,राँची, सिमडेगा, और राँची-2 प्रमंडल 2010-11 में कुल आवंटन का क्रमशः 32,33, और *38 प्रतिशत* राशि उपयोग नहीं किये थे। निधियों के उपयोग में कमी मुख्यतः निविदाओं के निष्पादन एवं भूमि अधिग्रहण में विलंब, अनुश्रवण में कमी, कार्यो का अपूर्ण रहना/ कार्य की धीमी प्रगति इत्यादि था।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया एवं बताया गया (अक्टुबर 2011) कि आगे से स्थलों की उपलब्धता के बिना कोई योजना स्वीकृत नहीं की जायेगी।

4.1.7.5 मार्च में व्यय का वेग

झारखण्ड बजट मैनुअल के नियम 113 के अनुसार व्यय के वेग को खासकर वित्तीय वर्ष के अन्तिम महीने में वित्तीय नियमों का उल्लंघन माना जायेगा जिससे बचना चाहिए। नमूना जाँचित प्रमण्डलों में वित्तीय वर्ष के अन्त में व्यय के विवरण को **तालिका-6** में दर्शाया गया है:

तालिका-6
वित्तीय वर्षो के अन्त में व्यय का विवरण

(₹ करोड़ मे)

वर्ष	कुल व्यय	मार्च तक व्यय (प्रतिशत)
2008-09	66.12	18.17 (27)
2009-10	54.74	17.17 (31)
2010-11	50.47	8.45 (17)
कुल	**171.33**	**43.79 (26)**

(स्रोतः नमूना - जाँचित प्रमण्डल)

तालिका-6 निर्दिष्ट करता है कि 2008-11 के दौरान नमूना-जाँचित प्रमंडलों में कुल व्यय

का 17 से 31 *प्रतिशत* व्यय वित्तीय वर्षो के अन्तिम महीने में किया गया था। वित्तीय वर्षो के अन्त अर्थात मार्च में असमानुपातिक व्यय के कारण कार्यों का अवास्तविक अनुश्रवण एवं मापी पुस्तिका (मा.पु.) में गलत प्रविष्टि के खतरे से भरा रहता है जिसके परिणामस्वरूप घटिया कार्य निष्पादन एवं अनियमित भुगतान हो सकता है।

4.1.7.6 सरकारी राशि का दुर्विनियोग

झारखण्ड लोक कार्य लेखा संहिता के नियम 100 के अनुसार जब विभागीय कार्यो के निष्पादन हेतु का.अ.द्वारा अधीनस्थ अधिकारियों को अस्थायी अग्रिम दिया जाता है तब समायोजन लेखे एक महीने के अन्दर समर्पित किया जाना चाहिए । पहले के अग्रिम के समायोजन के उपरान्त एवं कार्य की प्रगति के मूल्यांकन के बाद ही अगला अग्रिम दिया जाना चाहिए।

राँची-1 प्रमंडल में, विभिन्न विभागीय कार्यों यथा बिरसा मुण्डा विद्यालय कम्पलेक्स, राँची का निर्माण, पर्यटक सूचना केन्द्र डुमरदग्गा का सुसज्जीकरण इत्यादि हेतु का.अ. द्वारा स.अ. को ₹ 2.31 करोड़ अग्रिम दिया गया (नवम्बर 2001 और फरवरी 2003 के बीच) आगे, द्वितीय और परवर्ती अग्रिम भी का.अ.द्वारा बिना कार्य की प्रगति का मूल्यांकन किये और पिछले अग्रिम के समायोजन किये बिना ही दे दिया गया। इस प्रकार संहिता के प्रावधानों का उल्लंघन किया गया। अनुरोध के बावजूद भाउचर और मापी पुस्तिका लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गये जिससे स.अ. द्वारा कराये गये कार्य की वास्तविक स्थिति का पता नहीं चल सका। अग्रिम के समायोजन को सुनिश्चित किये बिना ही स.अ. का स्थानांतरण (31 दिसम्बर 2003) दूसरे प्रमंडल[5] में कर दिया गया। का.अ. द्वारा न तो वसूलनीय राशि को दर्शाते हुए अन्तिम वेतन प्रमाण- पत्र निर्गत किया गया न ही उन्हें विरमित करने के पूर्व वसूल ही किया गया। इस प्रकार, अग्रिम प्रदान करने और उसके समायोजन संबंधी संहिता प्रावधानों के उल्लंघन के परिणाम स्वरूप ₹ 2.31 करोड़ के सरकारी राशि का दुर्विनियोजन के खतरे के लिये खुला छोड़ दिया गया।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया गया एवं बताया गया (अक्टूबर 2011) कि सहायक अभियंता से असमायोजित राशि के समायोजन/वसूली हेतु प्रयास किया जायेगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तात्कालिक का.अ. पर भी उत्तरदायित्व निर्धारित किया जाना चाहिए था, जिसने संहिता प्रावधानों का उल्लंघन कर परवर्ती अग्रिम प्रदान किया था। यद्यपि निरीक्षण प्रतिवेदनों द्वारा मामले को लगातार सरकार की जानकारी में लाया गया, अक्टुबर 2011 तक कोई सुधारात्मक कदम नहीं उठाये गये थे।

4.1.8 कार्यक्रम प्रबंधन

4.1.8.1 तकनीकी स्वीकृति के बिना कार्य निष्पादन

झा.लो.का.वि. संहिता के नियम 126 के अनुसार कुछ छोटे कार्यों को छोड़कर प्रस्तावित सभी कार्यो के लिए कार्य आरंभ से पूर्व उसकी तकनीकी स्वीकृति आवश्यक है। इससे

[5] भवन निर्माण प्रमंडल, चतरा

यह सुनिश्चित होता है कि प्रस्तावित कार्य तकनीकी रूप से साध्य है, संरचनात्मक रूप से मजबूत है एवं उस कार्य का प्राक्कलन पर्याप्त आँकड़ों पर आधारित एवं सही संगणित है। आगे झा.लो.का.वि. संहिता के नियम 121 के अनुसार किसी कार्य का तकनीकी साध्य अनुमोदन, सक्षम पदाधिकारी द्वारा एक सांकेतिक स्वीकार्यता है और इसे योजनाओं के प्रशासनिक अनुमोदन (ए.ए.) के विचारार्थ तकनीकी अनुमोदन (टी.ए.) के रूप में लिया जाना चाहिए। प्रशासनिक अनुमोदन के बाद वास्तविक कार्य प्रारंभ करने के पूर्व विस्तृत प्राक्कलन की तकनीकी स्वीकृति आवश्यक है।

नमूना-जाँचित आठ प्रमण्डलों के 58 कार्यों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि कार्य प्रारंभ के पूर्व तकनीकी स्वीकृति नहीं ली गयी थी। चूँकि विस्तृत प्राक्कलन स्वीकृत नहीं था, यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका, यद्यपि कार्य पूर्ण थे, कि निष्पादित कार्य संरचनात्मक रूप से मजबूत थे क्योंकि निम्न स्तरीय कार्य निष्पादन की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता था। इसके परिणामस्वरूप मूल प्राक्कलन के अवयवों की तुलना में कार्य के विभिन्न घटकों में विचलन, प्राक्कलन पुनर्रीक्षण एवं लागत वृद्वि हुई और अन्ततः कार्य सम्पादन में विलम्ब हुआ। तकनीकी स्वीकृति के बिना कार्य सम्पादन से एक मामले में व्यर्थ व्यय की चर्चा प्रतिवेदन की कंडिका 4.1.8.6 में किया गया है।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया एवं विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालयों को यह निर्देश दिया गया (अक्टूबर 2011) कि तकनीकी स्वीकृति के बिना कार्य प्रारंभ न करें। उत्तर विश्वसनीय नहीं है क्योंकि दोषी अधिकारियों पर कोई जवाबदेही तय नहीं किया गया था।

4.1.8.2 निविदा प्रक्रिया एवं संविदा निष्पादन मे विलंब

झा.लो.का.वि. संहिता[6] के अनुसार किसी कार्य का निविदा निष्पादन इसके खुलने के 15 दिन के अन्दर किया जाना चाहिए। आगे, भवन निर्माण विभाग के निर्देशानुसार[7] निविदा निष्पादन के उपरान्त 20 दिनों के अन्दर संविदा का निष्पादन हो जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि सभी आठ नमूना जाँचित प्रमंडलों के 58 में से 14 कार्यो में निविदा निष्पादन में 13 महीने तक का विलंब, तुलनात्मक विवरणी तैयार करने, तुलनात्मक विवरणी को उच्च पदाधिकारियों को अग्रसारित करने एवं दर समझौतावार्ता में विलंब के कारण हुआ ***(परिशिष्ट-4.2)***।

आगे, तीन प्रमंडलों[8] के छः कार्यो में निविदा निष्पादन के उपरान्त संविदा निष्पादन में 20 महीने तक का विलंब हुआ। इस प्रकार, निविदा एवं संविदा निष्पादन में अतिशय विलंब के कारण कार्यो को समय पर पूर्ण नही किया जा सका ***(परिशिष्ट-4.3)***।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया एवं बताया गया (अक्टुबर 2011) कि निविदा एवं संविदा का ससमय निष्पादन हेतु सुधारात्मक कदम उठाये जायेगें।

---

6 मुख्य सचिव का प्रपत्र सं. 462, परिशिष्ट ए दिनांक 30 मार्च 1982 ।

7 भ.नि.वि. का प्रत्रांक 1655 दिनांक 10 जून 2003 ।

8 जमशेदपुर, राँची -2 एवं सिमडेगा।

4.1.8.3. दण्ड आरोपित नहीं किया जाना

संविदा की शर्तो की कंडिका 2 के अनुसार यदि कोई ठेकेदार निर्धारित तिथि के अन्दर कार्य समाप्त करने में विफल होता है तो असम्पादित कार्य के प्राक्कलित मूल्य का *0.5 प्रतिशत* प्रतिदिन, अधिकतम प्राक्कलित राशि का *दस प्रतिशत* के दर से दण्ड आरोपणीय है। दण्ड आरोपण हेतु का.अ. उत्तरदायी है, जो आवश्यक है न कि विवेकाधीन।

ठेकेदार पर ₹ 1.49 करोड़ का दण्ड आरोपित नहीं किया गया

संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि आठ नमूना जाँचित प्रमंडलों में से छः[9] के कुल ₹ 14.94 करोड़ के प्राक्कलित राशि के 15 कार्य न तो संविदा में निर्धारित तिथि के अन्दर पूर्ण हुए थे और न ही ठेकेदार द्वारा समय वृद्वि का आवेदन ही दिया गया था। तथापि, इन प्रमंडलों के का.अ. द्वारा कार्य के विलंबित निष्पादन हेतु ठेकेदार पर कोई दण्ड आरोपित नहीं किया जिसके कारण सरकार को कुल ₹ 1.49 करोड़ की हानि हुई। उपर्युक्त हानि के लिए का.अ. पर उत्तरदायित्व के निर्धारण हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई थी ***(परिशिष्ट - 4.4)***।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया एवं बताया गया (अक्टुबर 2011) कि मु.अ./अ.अ./ का. अ. को दण्ड आरोपित नहीं किये जाने का स्पष्टीकरण हेतु दिशा निर्देश दिया गया है।

4.1.8.4 निष्फल व्यय

नमूना जाँचित आठ में से दो प्रमंडलों[10] के आठ भवनों के निर्माण की प्रशासनिक स्वीकृति भ.नि.वि. के सचिव द्वारा दी गई (जुलाई 2007 और दिसम्बर 2008 के बीच) और मार्च 2009 एवं अगस्त 2010 के बीच कार्य पूर्ण करने हेतु का.अ.द्वारा संविदा का निष्पादन किया गया (अप्रैल 2008 और फरवरी 2010 के बीच)।

अपूर्ण कार्यो पर ₹ 5.15 करोड़ का व्यय निष्फल साबित हुआ

संवीक्षा में उद्घटित हुआ कि ये भवन, भूमि उपलब्धता में विलंब, निधि की कमी, ठेकेदारों द्वारा कार्य प्रगति में विलंब एवं विभाग द्वारा अनुवर्ती कारवाई की कमी इत्यादि के कारण समय पर पूर्ण नहीं हो सके। इसके अलावे सितम्बर 2008 और मार्च 2011 के बीच ₹ 5.15 करोड़ के भुगतान के बाद भी कार्य अपूर्ण थे। इस प्रकार ₹ 5.15 करोड़ के व्यय के बावजूद भवन निर्माण के पीछे मुख्य उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हो सकी जैसा कि ***परिशिष्ट- 4.5*** में वर्णित है।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया (अक्टुबर 2011)।

4.1.8.5 ठेकेदारों को अनुचित सहाय्य

झारखण्ड लोक कार्य विभागीय संहिता खण्ड 1 के परिशिष्ट "ऐ" की कंडिका 8 के अनुसार सफल ठेकेदार द्वारा संविदा निष्पादन के पूर्व प्राक्कलित राशि का *पाँच प्रतिशत* जमानत के रूप में जमा करना था। इसके अलावे, प्रत्येक विपत्र से विपत्र राशि का *पाँच प्रतिशत* काटना था। आगे, संविदा शर्तो की धारा 16 के अनुसार कार्य के सफल समाप्ति के तीन महीने बाद ठेकेदार को जमानत की राशि वापस की जा सकती थी।

[9] बोकारो, जमशेदपुर , रामगढ़, राँची -1 राँची-2 एवं सिमडेगा ।

[10] गोड्डा एवं सिमडेगा ।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में उद्घटित हुआ किः

दो प्रमण्डलों[11] के दो कार्यो में, कार्य अपूर्ण रहने के बावजूद ₹ 10.88 लाख की जमानत राशि सम्बंधित ठेकेदारों को वापस कर दी गई। आगे, यद्यपि सिमडेगा में आठ कोर्ट भवन[12] का निर्माण अभी प्रगति में था, ₹ 10.02 लाख के दो बैंक प्रतिभूतियाँ कालातित हो गये थे (28 मार्च 2010 और 21 अप्रैल 2011 के बीच)। राजकीय होमियोपैथिक महाविद्यालय एवं अस्पताल, गोड्डा के निर्माण मामले में ₹ 18.30 लाख के तीन बैंक प्रतिभूतियों को (10 दिसम्बर 2009 और 29 अप्रैल 2010 के बीच) कालातीत होने दिया गया यद्यपि अन्तिम विपत्र अभी भी तैयार किया जाना था। इनके पुनर्वैधीकरण हेतु कोई अग्रिम कार्रवाई नहीं किया गया था।

आगे, मानक निविदा दस्तावेज (एस.बी.डी.) की शर्तों के अनुसार कार्यो के प्रारंभ एवं ससमय पूर्णता हेतु मोबीलाइजेसन अग्रिम ठेकेदारों को प्रदान किया जा सकता है ।

संवीक्षा में उद्घटित हुआ कि रामगढ़ प्रमंडल में, समाहरणालय भवन, रामगढ़ के निर्माण हेतु ठेकेदार को ₹ 1.01 करोड़ का मोबीलाइजेसन अग्रिम प्रदान किया गया था (जनवरी 2010) यद्यपि उस समय निर्माण हेतु स्वच्छ स्थल उपलब्ध नहीं था। इस प्रकार, कार्य विलंब से प्रारंभ हुआ और प्रथम चालू विपत्र फरवरी 2011 में ही प्रस्तुत किया जा सका। यह ठेकेदारों का मोबीलाइजेसन अग्रिम प्रदान करके तुरंत कार्य प्रारंभ कराने के सरकार के उद्देश्य को विफल किया।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया (अक्टुबर 2011)।

4.1.8.6 व्यर्थ व्यय

झा.लो.का.वि. संहिता के नियम 126 से 128 के अनुसार कार्य प्रारंभ करने के पूर्व लोक कार्य विभाग के सक्षम पदाधिकारी (मुख्य अभियंता) द्वारा तकनीकी स्वीकृति आवश्यक है। तकनीकी स्वीकृति यह सुनिश्चित करता है कि कार्य का प्रस्ताव संरचनात्मक रूप से ठोस है, प्राक्कलन सही संगणित है एवं पर्याप्त आँकड़ों पर आधारित है। नये कार्य के मामले में तकनीकी स्वीकृति (टी.एस.) के पूर्व विभाग के स्थानीय प्रमुख जिनके ओर से कार्य प्रस्तावित है या प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान करने वाले विभाग द्वारा शक्ति प्रदत्त किसी पदाधिकारी का योजना एवं प्राक्कलन के सांकेतिक स्वीकार्य हेतु प्रतिहस्ताक्षर प्राप्त किया जाना चाहिए।

रामगढ़ में मार्केट परिसर के निर्माण पर ₹ 39.10 लाख का व्यय व्यर्थ साबित हुआ

का.अ. रामगढ़ के अभिलेखों को संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि निजी अभिकर्त्ता द्वारा तैयार नक्शा के आधार पर रजरप्पा मार्केट परिसर के निर्माण हेतु ₹ 1.46 करोड़ की प्रशासनिक अनुमोदन पर्यटन विभाग, झारखण्ड सरकार द्वारा प्रदान किया गया (जनवरी 2003)। यद्यपि कार्यकारी अभिकर्त्ता भ.नि.वि द्वारा टी.एस. प्रदान नहीं किया गया था। अक्टुबर 2008 तक कार्य पूर्ण करने हेतु ठेकेदार और का.अ. हजारीबाग (अब रामगढ़) के बीच ₹ 1.53 करोड़ का एक संविदा[13] निष्पादित किया गया (नवम्बर 2007)। कुल ₹ 39.10 लाख के मूल्य के कार्य करने के उपरान्त आगे कार्य करने में संवेदक द्वारा असमर्थता जाहिर की गई (मार्च

[11] गोड्डा- 16 प्रेजाईडिंग ऑफिसर क्वार्टर का निर्माण और राँची -2 विधान सभा राँची के गेट सं. 2 का निर्माण।

[12] एक तरह का कोर्ट भवन।

[13] सविदा सं. 59 एफ 2 /2007-08 दिनांक 24 नवम्बर 2007।

2008) और संवेदक ने कहा कि निर्माण स्थल से अतिरिक्त मिट्टी हटाने हेतु ₹ 1.29 करोड़ की अतिरिक्त आवश्यकता है। पर्यटन विभाग के सचिव की संवीक्षा बैठक (अप्रैल 2008) में यह पाया गया कि परामर्शी द्वारा मार्केट परिसर का नक्शा बिना स्थल सर्वेक्षण के तैयार किया गया था और प्रस्तावित स्थल भी परामर्शी द्वारा बदल दिया गया था। ₹ 39.10 लाख कार्य के निष्पादन के उपरान्त कार्य निष्पादन छोड़ दिया गया और यह निर्णय लिया गया कि पहले के निर्माण स्थल के बगल में अन्य स्थल पर मार्केट परिसर का निर्माण कराया जाय। यह भी निर्णय लिया गया कि दूसरे परामर्शी को लगाया जाय एवं एक नई निविदा के माध्यम से पर्यटन विभाग द्वारा कार्य कराया जाय।

गिराये गये संरचना/स्थल के तस्वीर नीचे दिखाये गये हैं:

तस्वीर जिसमें गिराये गये संरचना एवं कॉलम के अवशेष दिखाये गये हैं।

कार्य प्रारंभ के पूर्व भ.नि.वि. के सक्षम अभियंता द्वारा निर्माण स्थल के उचित पर्यवेक्षण के उपरान्त विस्तृत प्राक्कलन पर यदि तकनीकी स्वीकृति प्रदान किया जाता तो परामर्शी की गलती को कार्य प्रारंभ के पूर्व पता लगाया जा सकता था एवं व्यर्थ व्यय से बचा जा सकता था। ₹ 39.10 लाख के व्यर्थ व्यय के लिए पर्यटन विभाग/भ.नि.वि. द्वारा कोई उत्तरदायित्व निर्धारित नहीं किया गया था।

4.1.8.7 सामग्रियों का गुणवत्ता जाँच नहीं किया जाना

झा.लो.का.ले. संहिता के नियम 243 के अनुसार संविदा का दर, कैटलॉग, इन्डेन्ट या अन्य आदेश तभी अनुमत्त था जब सम्पादित कार्य या आपूर्ति की गयी सामग्री की गुणवत्ता निर्धारित मानक के अनुरूप हो। आगे, निविदा आमंत्रण सूचना की शर्तों के अनुसार निर्माण सामग्री आपूर्ति के उपरान्त संवेदक को सरकार द्वारा अनुमोदित प्रयोगशाला से गुणवत्ता जाँच प्रतिवेदन प्रस्तुत करना था, आगे, सीमेन्ट मोर्टार/कंक्रीट के नमूना का सरकारी/सरकार द्वारा अनुमोदित प्रयोगशाला में जाँच किया जाना था।

आठ नमूना जाँचित में से तीन[14] प्रमंडलों के पाँच कार्यो ***(परिशिष्ट 4.6)*** में न तो इस तरह का कोई गुणवत्ता जाँच प्रतिवेदन संवेदक द्वारा प्रस्तुत किया गया और न ही विभाग द्वारा निर्माण सामग्री को प्रयोगशाला में जाँच हेतु भेजा गया। इस तरह कार्य को पूर्ण होने दिया गया एवं ₹ 5.51 करोड़ का भुगतान संवेदक को गुणवत्ता जाँच से संबंधित विहित नियमों

[14] दुमका, गोड्डा और राँची-2।

के अनुपालन के बिना किया गया। गुणवत्ता जाँच प्रतिवेदन के अभाव में निम्नस्तरीय कार्य संपादन की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता था।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया और बताया गया (अक्टुबर 2011) कि भुगतान के पूर्व गुणवत्ता जाँच सुनिश्चित कराये जाने संबंधी निर्देश, का.अ. को निर्गत किये जायेंगे।

4.1.8.8 प्रिमियम दर की अनियमित अनुज्ञा

लोक कार्य विभाग झारखण्ड सरकार के संकल्प सं. 1680(एस) दिनांक 26 मार्च 2002 के अनुसार सामग्री जैसे सीमेन्ट, टोर स्टील, पत्थर, बालू, ईंट इत्यादि भाड़ा एवं संवेदक लाभांश सहित, पर संवेदक को प्रिमियम दर[15] के भुगतान की अनुमति नहीं देता है।

प्रिमियम दर की अनियमित अनुज्ञा के कारण सरकार को ₹ 92.56 लाख की हानि

आठ नमूना-जाँचित में से छः[16] प्रमंडलों के 16 कार्यो की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि उपर्युक्त संकल्प का उल्लंघन करके सभी कार्यो की निविदा निष्पादन में अनुसूचित दर से उपर का दर (*3.4 से 10 प्रतिशत)* स्वीकार किया गया था। का. अ. द्वारा संविदा निष्पादन के समय भी निर्माण सामग्री, भाड़ा एवं संवेदक लाभ पर भी प्रिमियम दर से भुगतान प्रदान करना स्वीकार किया था। इसके परिणामस्वरूप सामग्री, भाड़ा एवं लाभांश सहित, पर प्रिमियम दर देने के कारण ₹ 92.56 लाख का अधिक्य भुगतान हुआ ***(परिशिष्ट 4.7)***।

सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया और बताया (अक्टुबर 2011) कि अभियंता प्रमुख/मु.अ./अ.अ. एवं का.अ. से प्रिमियम दर की अनियमित अनुज्ञा से संबंधित स्पष्टीकरण पूछे गये थे।

4.1.8.9 समय वृद्वि का अनियमित अनुमोदन

संविदा की शर्तों की कंडिका 5 के अनुसार यदि संवेदक ऐसी बाधा जो उसके नियंत्रण से बाहर हो या किसी अन्य आधार पर कार्य पूर्ण करने हेतु समय वृद्वि की जरूरत समझता हो तो उसे ऐसी बाधा उत्पन्न होने के 40 दिनों के अन्दर लिखित आवेदन देना होगा यदि वह समय वृद्धि चाहता है।

मु.अ. भ.नि.वि राँची के अभिलेखों के नमूना जाँच में उद्घाटित हुआ कि 12 मामलों में संवेदक विहित समय-सीमा के अन्दर समय वृद्वि हेतु आवेदन नहीं किया था परन्तु मु.अ. द्वारा समय वृद्वि अनुमोदित किया गया था ***(परिशिष्ट 4.8)***।

इस प्रकार संवेदक को अनियमित समय वृद्वि दिये जाने के कारण दण्ड से सम्बन्धित संविदा की कंडिका 2 के अनुसार उस पर ₹ 1.95 करोड़ का दण्ड (प्राक्कलित राशि ₹ 19.49 करोड़ का 10 *प्रतिशत*) आरोपित नहीं किया जा सका फलस्वरूप सरकार को हानि हुई।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया और बताया गया (अक्टुबर 2011) कि समय-वृद्वि अनुमोदन नहीं किये जाने का निर्देश निर्गत किये जा रहे थे।

---

[15] अनुसूचित दर से ऊपर का दर प्रिमियम दर है ।

[16] बोकारो, दुमका, रामगढ़, राँची- 1 राँची-2 और सिमडेगा ।

4.1.8.10 निविदा का समाचार पत्रों में प्रकाशन के बिना कार्य सम्पादन

सरकारी आदेश[17] (मार्च 1982) के अनुसार रू. 50,000 से ऊपर की लागत वाले सभी कार्यों के लिए निविदा सूचना विभिन्न समाचार पत्रों में प्रकाशित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि 2008-11 के दौरान जमशेदपुर, सिमडेगा, गोड्डा और बोकारो के मरम्मति से संबंधित 147 कार्यों (कुल प्राक्कलित राशि ₹ 1.96 करोड़) जिसमें से प्रत्येक कार्य का लागत ₹ 50,000 से अधिक था, का निष्पादन का.अ. द्वारा बिना समाचार पत्रों में निविदा प्रकाशन के अनियमित रूप से कर दिया गया था ***(परिशिष्ट 4.9)***।

बिना निविदा सूचना के कार्य सम्पादन में अप्रतियोगी दरों पर कार्य आबंटन का खतरा बना हुआ था।

सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और बताया (अक्टुबर 2011)कि भविष्य में किसी भी परिस्थिति में समाचार पत्रों में सूचना प्रकाशन किये बिना किसी भी कार्य का सम्पादन नहीं किया जायेगा।

4.1.8.11 कार्य के मदों का अधिक कार्यान्वयन के कारण संवेदक को अनाधिकृत भूगतान

मंत्रिमंडल निगरानी विभाग के तकनीकी परीक्षक कोषांग के पत्र सं. 2347 दिनांक 31.12.1983 की कंडिका 6 के अनुसार का.अ., अ.अ., मु.अ. संविदा में प्रस्तावित मदों की मात्रा से क्रमशः 10,15 और 25 तक एवं सचिव 25 से ज्यादा *प्रतिशत* की स्वीकृति हेतु सक्षम है। ये शक्तियाँ अधिदेशात्मक है न कि विवेकाधिकार से।

आठ नमूना जाँचित में से तीन[18] प्रमंडलों के सात कार्यों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि संविदा में पदों की प्रस्तावित मात्रा से अधिक कार्यान्वित मात्रा (11 से 1475 *प्रतिशत* के बीच में) के लिए का. अ. द्वारा ₹ 2.76 करोड़ ***(परिशिष्ट-4.10)*** का भुगतान किया गया जिसके लिए सक्षम पदाधिकारी की स्वीकृति नहीं ली गई। चूँकि का.अ. 10 *प्रतिशत* से अधिक की स्वीकृति हेतु सक्षम नहीं थे इसलिए ₹ 2.76 करोड़ का भुगतान अनधिकृत था। तथापि , संहिता प्रावधानों के उल्लंघन के लिए दोषी का.अ. के उपर न तो कोई जवाबदेही तय की गयी थी और न तो कोई जाँच ही गठित किया गया था।

सरकार ने इसे स्वीकार किया और बताया (अक्टुबर 2011) कि अधिक कार्यान्वित मात्रा का सक्षम पदाधिकारी की स्वीकृति के उपरान्त ही भुगतान हेतु निर्देश जारी किये जायेंगे।

4.1.8.12 संवेदकों को अनियमित रूप से एक साथ कई कार्य आवंटित किया जाना

बिहार ठेकेदार सूचीकरण नियम 1992, जैसा कि झारखण्ड सरकार द्वारा अंगीकृत किया गया है, के नियम 16 में यह प्रावधान है कि साधारणतया एक समय में किसी संवेदक को एक ही कार्य आबंटित किया जायेगा। इसके बावजूद भी कि उसका निविदा मान्य और

[17] परिपत्र सं. 1/ स्था. -108/81-462 दिनांक 30 मार्च 1982.।

[18] दुमका, जमशेदपुर और सिमडेगा ।

न्यूनतम है यदि उसके द्वारा पूर्व में आबंटित कार्य को पुरा न किया गया हो या कार्य का *75 प्रतिशत* सम्पादित न किया जा चुका हो तो उसे कोई दूसरा कार्य आबंटित नहीं किया जा सकता।

आठ में से तीन[19] नमूना-जाँचित प्रमण्डलों के अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घटित हुआ कि एक ही संवेदक को एक छोटे समय के अन्तराल में उसके पूर्व में आवंटित कार्य के *75 प्रतिशत* तक पूर्णता की समीक्षा किये बिना ही कई कार्य आवंटित किये गये थे, जिसका विवरण ***परिशिष्ट-4.11*** में दिया गया है। इसके परिणामस्वरूप कई कार्य अपने विहित समय सीमा के अन्दर पूर्ण नहीं हुए और कार्य के विहित उद्देशय की प्राप्ति नहीं हुई। कार्य आवंटित करने वाले अधिकारी (का.अ./अ.अ./मु.अ./निविदा मूल्यांकन समिति) इसके लिए जिम्मेवार थे जिन्होंने किसी संवेदक को पूर्व में आवंटित कार्य की प्रगति की समीक्षा किये बिना उसे अनुवर्ती कार्य आवंटित करके अनुचित लाभ पहुँचाया। नियमों का उल्लंघन कर इस तरह का कार्य आवंटन वित्तीय अनियमितता के खतरों से भरा होता है।

सरकार लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार (अक्टुबर 2011) किया और बताया कि क्षेत्रीय कार्यालयों से इस मामले के संबंध में स्पष्टीकरण माँगे गये थे।

4.1.9 जमा कार्य का निष्पादन

4.1.9.1. स्थापना शुल्क नहीं लगाना

झा.लो.का. विभागीय संहिता के नियम 212 जिसे झा.लो.का.ले. संहिता के परिशिष्ट 4 मे नियम 6 के साथ पढ़ा जाय, के अनुसार कार्य की प्राक्कलित राशि का 10 प्रतिशत स्थापना शुल्क के रूप में सरकार के सभी अन्य विभागों पर आरोपित किया जाना था जब उस कार्य पर व्यय किसी ऐसे अनुदान से हो जिसके अर्न्तगत भ.नि.वि. के प्रमण्डल वर्गीकृत न हो।

जमा कार्य निष्पादन हेतु दुसरे विभाग पर स्थापना शुल्क के रूप में ₹ 4.88 करोड़ आरोपित नहीं किया जाना

प्रमंडलों द्वारा किये गये जमा कार्य से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि दूसरे विभागों के जमा कार्यो के लिए प्राक्कलन बनाते समय *10 प्रतिशत* स्थापना शुल्क आरोपित नहीं किया गया और भ.नि.वि. ₹ 4.88 करोड़ के स्थापना शुल्क से वंचित रह गया जैसा कि ***परिशिष्ट-4.12*** में वर्णित है। प्राक्कलन प्रमंडल में तैयार किया गया जिसे अ.अ./मु.अ. स्तर पर स्वीकृत किया गया लेकिन झा. लो.का. वि. संहिता के नियम के अनुसार *10 प्रतिशत* स्थापना शुल्क के समावेश का विचार प्राक्कलनों के अन्तिम रूप से स्वीकृत करने तक नहीं किया गया। स्थापना शुल्क आरोपित नहीं किया जाना संहिता प्रावधानों का उल्लंघन था जिसके लिए जवाबदेही निर्धारित किया जाना चाहिए।

सरकार द्वारा उत्तर दिया गया (अक्टुबर 2011) कि भ.नि. वि. द्वारा केवल सरकारी विभागों के लिए जमा कार्य किया गया था इस लिए स्थापना शुल्क आरोपित नहीं किया गया । उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग अपने अनुदान की निधि से अलग अन्य अनुदानों से प्राप्त राशि का उपयोग किया था।

[19] बोकारो, रामगढ़ और सिमडेगा ।

4.1.9.2 निधियों की कमी के कारण कार्यों का अवरूद्ध होना

कार्यों के सुचारू सम्पादन और उनके ससमय पूर्ण होने हेतु कार्य प्रारंभ के पूर्व उचित शीर्षान्तर्गत निधि का लगातार प्रवाह सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

आठ नमूना-जाँचित प्रमंण्डलों में से तीन[20] में देखा गया कि आठ कार्य, निधि की कमी के कारण कुल प्राक्कलित राशि ₹ 28.16 करोड़ के विरूद्ध ₹ 14.73 करोड़ व्यय के बाद अपूर्ण थे। विवरण **तालिका-7** में दिया गया है:

तालिका-7

निधि की कमी के कारण अवरूद्ध कार्यों की विवरणी

(₹ लाख में)

प्रमंडल	कार्य का नाम	प्राक्कलित राशि	व्यय	आवश्यक राशि
रामगढ़	रामगढ़ में उप-कारा का निर्माण	1108.18	607.78	500.40
जमशेदपुर	40 कोर्ट परिसर में सी टाईप आवास	36.86	32.99	0.55
	पुलिस बैरक, जमशेदपुर	15.34	7.45	5.38
	घाटशिला में महिला औद्योगिक विद्यालय	81.65	62.36	19.30
	जमशेदपुर 100 शय्या छात्रावास (महिला) निर्माण	247.00	50	197.00
	जमशेदपुर में उद्योग शेड	5.79	4.50	1.29
दुमका	गृह रक्ष वाहिनी के आर. टी. सी परिसर निर्माण, दुमका	1187.36	647.27	1435.21
	दुमका कारागार में ए टाईप आवास निर्माण	134.21	60.37	73.84
	कुल	**2816.39**	**1472.72**	**2232.97**

(स्रोतः नमूना - जाँचित प्रमंडल)

इस प्रकार, **तालिका-7** से स्पष्ट है कि ₹ 14.73 करोड़ के व्यय के बावजूद कल्याणकारी योजनाओं जैसे महिला औद्योगिक विद्यालय, महिला छात्रावास इत्यादि के निर्माण से प्रस्तावित लाभूकों को लाभ प्राप्त नहीं हो सका। यह टाला जा सकता था यदि भ.नि.वि. द्वारा कार्य प्रारंभ के पूर्व पर्याप्त निधि की विमुक्ति का आश्वासन प्राप्त किये रहता। भ.नि.वि. द्वारा उपयोग करने वाले विभाग से भूमि एवं निधि उपलब्धता संबंधी कोई आश्वासन नहीं लिये जाने के कारण कार्य अपूर्ण रहे।

विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार (सितम्बर 2011) किया और कहा कि सम्बंधित विभागों से भविष्य में जमा कार्यों को देने पर, प्रशासनिक स्वीकृति की प्रति के साथ भूमि का विस्तृत सूचना देने का अनुरोध किया गया है। आगे, विभाग द्वारा बतलाया गया कि अबसे डी.पी.आर. ओर तकनीकी स्वीकृति के पश्चात ही कार्य प्रारंभ किया जाएगा।

4.1.9.3 निधियों का अवरोधन

झारखण्ड बजट मैनुअल के नियम 107 के साथ झारखण्ड वित्तीय नियम के नियम 13 के अनुसार कोषागार से राशि निकालकर आबंटन को व्ययगत होने से बचाने के लिए जमा शीर्ष में रखना अनुज्ञेय नहीं है।

[20] दुमका, जमशेदपुर और रामगढ़।

तीन नमूना जाँचित प्रमंडलों में ₹ 15.79 करोड़ का 14 से 79 महीने की अवधि तक का अवरोधन

आठ नमूना-जाँचित प्रमंडलों से तीन[21] में अन्य विभागों[22] द्वारा कोषागार से ₹ 15.79 करोड़ निकालकर 13 कार्यो जैसे महिला छात्रावास, महिला औद्योगिक विद्यालय, इनडोर खेल भवन, आधुनिक प्रशिक्षण हॉल इत्यादि के निर्माण एवं पुस्तकालय के उन्नयन के निष्पादन हेतु भ.नि.वि. के प्रमंडलों को जमा कार्यों की राशि दी गई (अक्टुबर 2004 और मार्च 2010 के बीच)।

तथापि संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि भवनों का निर्माण जून 2011 तक प्रारंभ नहीं हुए थे। वित्तीय नियमों के प्रतिकूल पूरी राशि को एक लम्बे समय तक ''8782 लोक कार्य जमा'' जैसे उचन्त शीर्ष में रखा गया। ये राशि अव्यवहृत रही और उनके अवरोधन के परिणामस्वरूप सरकारी राशि बजटीय प्रक्रिया से बाहर रहे ***(परिशिष्ट-4.13)***। तदनुसार राशि का अवरोधन हुआ जिससे निधि उपलब्धता के बावजूद लाभुकों के बीच कल्याणकारी योजनाओं का लाभ नहीं पहुँचाया जा सका ।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया एवं बताया गया (अक्टुबर 2011) कि लेखापरीक्षा आपत्तियों का समावेश करते हुए सख्ती से अनुपालन हेतु आवश्यक निर्देश (सितम्बर 2011) दिये गये थे।

4.1.9.4 निष्फल व्यय

आठ नमूना-जाँचित प्रमंडलों में से पाँच[23] के पाँच भवनों की प्रशासनिक स्वीकृति विभिन्न विभागों के प्रधान सचिव/सचिव द्वारा दी गई (अक्टुबर 2002 और जनवरी 2009 के बीच) और भवन निर्माण कार्य को अगस्त 2008 और जुलाई 2010 के बीच पूर्ण करने हेतु का.अ. द्वारा संविदा निष्पादित किया गया (अक्टुबर 2002 और अक्टुबर 2009 के बीच)।

अपूर्ण कार्यों पर ₹ 81.24 लाख का व्यय निष्फल साबित हुए

संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि भूमि उपलब्धता में विलंब, निधियों की कमी, संवेदको द्वारा कार्य की धीमी प्रगति, स्वीकृत नक्शा एवं प्रारूपण की अनुपलब्धता एवं अनुवर्ती कारवाई की कमी के कारण ये भवन समय पर पूर्ण नहीं हो सके। इसके अलावे, सितम्बर 2008 और मार्च 2011 के बीच ₹ 81.24 लाख के भुगतान के बावजूद ये कार्य अपूर्ण रहे इस प्रकार अपूर्ण कार्यों पर ₹ 81.24 लाख का कुल व्यय कार्यो के पूर्ण होने तक निष्फल साबित हुए ***(परिशिष्ट-4.14)***।

लेखापरीक्षा अवलोकनों को सरकार द्वारा स्वीकार (अक्टुबर 2011) किया गया।

4.1.10 मानवशक्ति प्रबंधन

विभाग का समग्र प्रदर्शन और योजनाओं का दक्ष क्रियान्वयन पर्याप्त मानवशक्ति की उपलब्धता पर निर्भर करता है। तथापि विभाग में मानवशक्ति की घोर कमी थी जैसा कि अनुवर्ती कंडिकाओं में वर्णित है ।

---

[21] बोकारो, जमशेदपुर और राँची-1।

[22] गृह , विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी , कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग , स्वास्थ्य विभाग इत्यादि।

[23] बोकारो, दुमका, जमशेदपुर,, राँची-2 और सिमडेगा ।

4.1.10.1 विभाग में मानवशक्ति की कमी

विभाग में तकनीकी एवं गैर-तकनीकी मानवशक्ति की स्थिति **तालिका-8** में दिया गया है:

तालिका-8

विभाग में स्वीकृत एवं कार्यरत मानव शक्ति की स्थिति

क्रमांक	पद का नाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल
तकनीकी			
1	अभियंता प्रमुख	01	01
2	मुख्य अभियंता	01	01
3	अधीक्षण अभियंता	08	06
4	कार्यपालक अभियंता	37	32
5	सहायक अभियंता	141	55
6	सहायक अभियंता (विद्युत)	28	01
7	कनीय अभियंता	216	125
8	कनीय अभियंता (विद्युत)	54	00
कुल		**486**	**221**
गैर-तकनीकी [24]		**898**	**492**

(स्रोतः भवन निर्माण विभाग)

- उपर्युक्त तालिका यह दर्शाता है कि विभाग में तकनीकी एवं गैर-तकनीकी संभागों में क्रमशः *55 एवं 45 प्रतिशत* रिक्तियाँ थी। अभियंताओं के 486 स्वीकृत पद एवं गैर-तकनीकी 898 स्वीकृत पदों के विरूद्ध कार्यरत बल क्रमशः 221 एवं 492 थे। विभाग में तकनीकी एवं गैर-तकनीकी कर्मचारियों की कमी के कारण विभाग द्वारा किये गये कार्यो की प्रगति एवं गुणवत्ता बुरी तरह प्रभावित हुए।
- आगे, झा.लो.का.वि. संहिता के नियम 229 के अनुसार विद्युत अधिष्ठापन से संबंधित सभी कार्य एवं मरम्मति लोक कार्य विभाग के विद्युत अभियंता संभाग के द्वारा कराया जाना चाहिए।

संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि विभाग में सहायक अभियंता (विद्युत) के 28 स्वीकृत पद के विरूद्ध सिर्फ एक सहायक अभियंता (विद्युत) एवं कनीय अभियंता (विद्युत) के 54 स्वीकृत पद के विरूद्ध पदस्थापन शून्य था। चूँकि,सभी भवनों में विद्युत कार्य एक आवश्यक भाग है इसलिए विभाग में एक स.अ.(विद्युत) बहुत कार्यो के कारण अतिभारित थे और इस स्थिति में उनके द्वारा विभाग के सभी सरकारी भवनों के विद्युत कार्यो का दक्ष पर्यवेक्षण लगभग असंभव था। अतः निम्न-कोटि के कार्य निष्पादन होने से इन्कार नहीं किया जा सकता।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया एवं बताया गया (अक्टुबर 2011) कि आवश्यकता के अनुसार मानव बल उपलब्ध कराने हेतु पैतृक विभाग (पथ निर्माण विभाग) से अनुरोध किया गया था।

[24] सहायकों, लिपिकों, आदेशपालों इत्यादि।

4.1.10.2 कनीय अभियंताओं को सुनिश्चित वृति उन्नयन (ए.सी.पी.) का अनियमित स्वीकृति

झारखण्ड सरकार के ए.सी.पी. योजना के अनुसार वैसे कर्मचारी जो 12 और 24 वर्षों की सेवा पूर्ण किये हों, क्रमशः प्रथम एवं द्वितीय वित्तीय उन्नयन हेतु योग्य हैं यदि वे सामान्य रूप से पदोन्नति प्राप्त नहीं कर सके हों।

ए.सी.पी. योजना के मानक के अनुसार वित्तीय उन्नयन की कसौटी सामान्य पदोन्नति के समान होगी अर्थात यदि कोई योग्यता सामान्य पदोन्नति में आवश्यक हो तो ए.सी.पी. योजना के अन्तर्गत भी उस योग्यता की आवश्यकता होगी। लोक कार्य विभाग में क.अ. पदोन्नति उपरान्त स.अ. बनते हैं और उसके बाद का.अ. बनते हैं। ***परिशिष्ट-4*** के साथ झा.लो.का. वि.संहिता के नियम 55 के अनुसार स.अ. को पदोन्नति के उपरान्त दो वर्षो के अन्दर विहित भाषा एवं कानून की परीक्षा उत्तीर्ण करनी है एवं योगदान के तीन वर्षों के अन्दर पेशेवर परीक्षा पास करनी है। दो वर्षों के विहित अवधि में परीक्षा उत्तीर्ण नहीं होने पर उनके उत्तीर्ण होने तक वेतन वृद्वि नहीं दिया जाता है। विलंबित उत्तीर्ण हेतु ये दण्ड उस अधिकारी द्वारा परीक्षा उत्तीर्णोपरान्त माफ कर दिया जाता है। परीक्षा उत्तीर्णोपरान्त उन्हें उसी स्थान पर रखा जाएगा जैसा उसे सामान्य रूप से उत्तीर्ण होने पर रखा जाता, यद्यपि परीक्षा उत्तीर्ण होने के पूर्व रोके गए वेतन वृद्वि से संबंधित कोई वित्तीय लाभ उन्हें नहीं मिलेगा।

तथापि संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि छः[25] क.अ. को स.अ. के वेतन में प्रथम ए.सी.पी. दिया गया और दो वर्षो के बाद भी वे वेतन वृद्वि पाते रहे यद्यपि वे आवश्यक भाषा एवं कानून की परीक्षा उत्तीर्ण नही किये थे। आगे, इन छः में से चार क.अ. द्वितीय ए.सी.पी. योजना का लाभ उठाकर का.अ. का वेतन पाये यद्यपि ये स.अ. से का.अ. में पदोन्नति हेतु विहित परीक्षा उत्तीर्ण नहीं किये थे। इस प्रकार, प्रथम ए.सी.पी. के दो वर्ष बाद वेतन वृद्वि प्रदान करना और पुनः द्वितीय ए.सी.पी. का लाभ देना अनियमित एवं ए.सी.पी. के मानकों के साथ-साथ संहिता प्रावधानों का उल्लंघन था । आजतक (अप्रैल 2011) इन छः कनीय अभियंताओं को वेतन वृद्वि/द्वितीय ए.सी.पी. के कारण ₹ 18.16 लाख का अधिक भुगतान किया जा चुका था जैसा कि ***परिशिष्ट-4.15*** में वर्णित है।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया एवं बताया गया (अक्टुबर 2011) कि इस संबंध में पैतृक विभाग (पथ निर्माण विभाग) से स्पष्टीकरण हेतु अनुरोध किया गया था।

4.1.10.3 प्रशिक्षण

प्रत्येक विभाग में कार्मिकों की दक्षता उन्नयन क्षमता बढ़ाने, विभाग की परिवर्तनशील जरूरतों को पूरा करने और उनके कार्य में आधुनिक तकनीकी का समावेश करने हेतु प्रशिक्षण आवश्यक है।

[25] जमशेदपुर प्रमंडल के पाँच एवं छोटानागपुर अंचल, राँची का एक।

भ.नि.वि. द्वारा उपलब्ध कराये गये अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि विभाग में प्रशिक्षण हेतु कोई नीति/प्रावधान नहीं था और इस तरह कोई कर्मचारी विभागीय रूप से प्रशिक्षण प्राप्त नहीं किया था। आगे, इन्हें बाहरी एजेंसी से भी प्रशिक्षित करने हेतु कोई प्रणाली उपलब्ध नहीं थी। प्रशिक्षण के अभाव में, विशेषकर अभियंता, नये युग की चुनौतियों से जुझने के अद्यतन ज्ञान, प्रवीणता, आधुनिक तकनीकी से वंचित रहे थे।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया एवं बताया गया (अक्टुबर 2011) कि अभियंता संवर्ग की दक्षता वृद्वि हेतु विभाग में लगातार प्रशिक्षण कार्यक्रम की तैयारी की प्रक्रिया चल रही है।

4.1.11 आन्तरिक नियंत्रण एवं निगरानी तंत्र

4.1.11.1 अभिलेखों का संधारण नहीं किया जाना

संहिता प्रावधानों[26] के अनुसार विभिन्न महत्वपूर्ण अभिलेखों का संधारण जरूर किया जाना चाहिए और विभाग में प्रभावी आन्तरिक नियंत्रण की स्थापना हेतु प्रमंडलों में इन अभिलेखों को लगातार अद्यतन किया जाना चाहिए।

नमूना-जाँचित प्रमंडलों के अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि महत्वपूर्ण अभिलेख जैसे कार्य पंजी, कान्ट्रेक्टर लेजर, सहायक रोकड़ पंजी, मुद्रा प्राप्ति पुस्तिका एवं जमा प्रतिभूति की राशि से सम्बंधित पंजी इत्यादि का संधारण नहीं किया गया था ***(परिशिष्ट 4.16)***।

4.1.11.2 निगरानी तंत्र

मंत्रिमण्डल (निगरानी) के जुलाई 2002 के संकल्प के अनुसार मंत्रिमण्डल (निगरानी) विभाग के अन्तर्गत तकनीकी परीक्षक कोषांग (टी.ई.सी.) का मुख्य कार्य विभिन्न विभागों के कार्यान्वित योजनाओं एवं चालू योजनाओं का तकनीकी परीक्षण करना है ताकि यह सूनिश्चित हो सके कि कार्यों का निष्पादन संविदा के शर्तों के अनुरूप थे और सामग्री एवं मजदूर का उपयोग विवेकपूर्वक किया गया था।

अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि 2008-11 के दौरान भ.नि.वि. द्वारा निष्पादित एक भी कार्य की जाँच न तो टी.ई.सी. द्वारा अपने आप किया गया और न ही भ.नि.वि. द्वारा कोई कार्य को निरीक्षण हेतु सौपा गया, जिसके परिणामस्वरूप, गबन और धोखाधड़ी के मामलों के प्रकाश में नही आने की संभावना बनी।

मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के दिनांक 26 फरवरी 1981 के पुनर्गठन आदेश के अनुसार मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अन्तर्गत प्रत्येक प्रशासनिक विभाग में संयुक्त सचिव श्रेणी का एक अधिकारी मुख्य निगरानी अधिकारी (सी.भी.ओ.) के रूप में पदस्थापित किया जाना था। उन्हें विभाग में विद्यमान भ्रष्टाचार एवं कदाचार को रोकने के लिए सुरक्षात्मक उपाय के लिए जवाबदेह होना था एवं निगरानी मुद्दों पर प्रशासनिक विभाग के प्रधान सचिव/सचिव एवं निगरानी आयुक्त के बीच कड़ी का काम करना था। तथापि,भवन निर्माण विभाग में सी.भी.ओ. पदस्थापित नही थे।

[26] रजिस्टर ऑफ वर्क्स झा.लो.सं.ले. नियम 308, कन्ट्रेक्टर लेजर - नियम 321, आई.वी.एस. रजिस्टर- नियम 431 एवं एम.बी. का परिपत्र सं. 27/83-2347, टी.इ.सी., द्वारा 31 दिसम्बर 1983 को निर्गत।

4.1.11.3 प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा निर्गत निरीक्षण प्रतिवेदनों के प्रति प्रतिक्रिया

झारखण्ड कोषागार संहिता खण्ड-1 के नियम 218 के साथ झा.लो.का.ले. संहिता के नियम 30 और 32 के अनुसार लेखापरीक्षा का परिणाम प्रमण्डलीय पदाधिकारी को लेखापरीक्षा टिप्पणी, आपत्ति विवरणी, निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र) इत्यादि के रूप में संप्रेषित किया जाता है। इन पर तुरंत घ्यान देने की आवश्यकता है और उचित कारवाई यथाशीघ्र किया जाना चाहिए। इसका उद्देश्य यह है कि विभाग द्वारा ससमय उचित कारवाई की जाए ताकि विभाग में भ्रष्टाचार, अनियमितता इत्यादि को रोका जा सके और भविष्य में संभावित हानि से बचा जा सके।

संवेदकों से वसूलनीय राशि, संवेदकों को अनुचित लाभ, निष्फल/व्यर्थ/परिहार व्यय जैसे कंडिकाओं से संबंधित भ.नि.वि.के 101 नि.प्र.जिसमें ₹ 1,087.13 करोड़ (खण्ड- अ.- ₹ 774.57 करोड़ एवं खण्ड- ब ₹ 312.56 करोड़) के 658 कंडिकायें (खण्ड-अ, 129 एवं खण्ड ब, 529) मार्च 2011 तक जवाब के अभाव में लम्बित थे। जैसा कि विवरण **तालिका-9** में दिया गया है । भ.नि.वि.के 30 नि. प्र. का तो प्रथम जवाब भी प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के कार्यालय में प्राप्त नहीं हुए थे।

तालिका-9

लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं कंडिकाओं का विवरण

(₹ लाख में)

वर्ष	नि.प्र.की संख्या	खण्ड -ए		खण्ड ब	
		कंडिकाओं की संख्या	राशि	कंडिकाओं की संख्या	राशि
2004-05	15	13	1497.82	56	1028.64
2005-06	14	11	2618.80	61	5356.31
2006-07	13	15	1691.96	67	3595.76
2007-08	16	20	3886.41	112	4959.02
2008-09	12	16	1184.44	71	1996.72
2009-10	10	18	2103.82	50	2573.43
2010-11	21	36	64474.14	112	11746.57
कुल	**101**	**129**	**77457.39**	**529**	**31256.45**

(स्रोतः प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) कार्यालय के अभिलेख)

लेखापरीक्षा आपत्तियों के प्रति प्रतिक्रिया के अभाव के कारण सतत् और घोर अनियमितता हो सकती है जो विभाग के उत्तरदायित्व तंत्र को बुरी तरह प्रभावित करेगा।

4.1.12 अनुश्रवण

4.1.12.1 प्रमण्डलों का आवधिक निरीक्षण नहीं किया जाना

अधीक्षण अभियंताओं द्वारा प्रमंडलों एवं अनुमंडलों का आवधिक निरीक्षण नहीं किया गया था

झा.लो.का.वि. संहिता के नियम 20 के अनुसार मुख्य अभियंता को अपने अधीन अंचल कार्यालय का दो वर्ष में एक बार और प्रत्येक प्रमंडलों का तीन वर्ष में एक बार निरीक्षण करना था और अपने निरीक्षण से संबंधित प्रतिवेदन तुरंत सरकार को समर्पित किया जाना था। जब भी विहित निरीक्षण संभव नहीं हो निरीक्षण हेतु निर्धारित वर्ष के अगले वर्ष के 7

जनवरी तक इस संबंध में निरीक्षण नहीं होने के कारणों के साथ सरकार को प्रतिवेदित किया जाना चाहिए था।

झा.लो.का.वि. संहिता के नियम 24(iii) के अनुसार, अ.अ. द्वारा प्रत्येक प्रमंडल का प्रत्येक वर्ष कम से कम एक बार अनुमंडल का दो वर्ष में एक बार एवं अनुभाग का पाँच वर्ष में एक बार निरीक्षण किया जाना है। जब भी निर्धारित संख्या में निरीक्षण न हो इससे संबंधित कारणों के साथ एक प्रतिवेदन अगले वर्ष (निर्धारित निरीक्षण के) 25 दिसम्बर तक मु.अ. को समर्पित किया जाना चाहिए था।

मु.अ. द्वारा प्रस्तुत अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि पिछले तीन वर्षो में मु.अ. द्वारा अपने अधीनस्थ कार्यालयों का न तो निरीक्षण किया गया न ही उससे संबंधित कोई प्रतिवेदन सरकार को समर्पित किया गया।

आठ नमूना-जाँचित प्रमण्डलों के अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि पिछले तीन वर्षो में अ.अ. द्वारा सिर्फ एक प्रमंडल का निरीक्षण यद्यपि किया गया पर मु.अ. को विहित कोई प्रतिवेदन नहीं दिया गया।

मु.अ. द्वारा बताया गया (सितम्बर 2011) कि मानव बल की कमी के कारण अधीनस्थ कार्यालय का निरीक्षण नहीं किया जा सका था। उनके द्वारा आगे यह भी बताया गया कि अ.अ. के प्रमंडलों एवं अनुमंडलों के निरीक्षण से संबंधित जानकारी उनके पास उपलब्ध नहीं था। यह विभाग में अनुश्रवण की कमी को इंगित करता है क्योंकि अ.अ. द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदन समर्पित किये जाने को मु.अ. द्वारा पूछा जाना चाहिए था।

4.1.12.2 कार्यों का अपर्याप्त निरीक्षण

चालू कार्यों के अनुश्रवण हेतु कोई सुव्यवस्थित सूची नहीं थी। कार्यों के प्रगति का अनुश्रवण मुख्यतः सचिव, भ.नि.वि. के द्वारा मासिक बैठक के दौरान किया जाता था। मासिक प्रगतिं प्रतिवेदन के अलावे कार्य की प्रगति के अनुश्रवण हेतु कोई अन्य तंत्र विभाग के अभिलेखों में विद्यमान नही पाया गया।

नमूना-जाँचित प्रमण्डलों के अभिलेखों की संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि तीन प्रमण्डलों में 2008-11 के दौरान का.अ. के ऊपर के पदाधिकारी द्वारा कोई भी कार्य का निरीक्षण नही किया गया जबकि पाँच प्रमंडलों[27] के मात्र 14 कार्यों का निरीक्षण का.अ. के उपर के पदाधिकारियों द्वारा किया गया। कार्यों के विलम्बित निष्पादन एवं पूर्ण नहीं होने का एक कारण यह भी हो सकता है जैसा कि पूर्ववर्ती कंडिकाओं में चर्चा किया गया है।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया एवं बताया गया (अक्टुबर 2011) कि मु.अ. एवं अ.अ. को आवश्यक निर्देश निर्गत किये जा चुके थे।

4.1.12.3 अक्रियाशील अनुश्रवण संभाग

निर्माण सामग्री के क्रय एवं कार्य की प्रगति के मूल्यांकन और अनुश्रवण हेतु विभाग में एक

[27] बोकारो, दुमका, गोड्डा, जमशेदपुर और रामगढ़।

अलग से क्रय, मूल्यांकन एवं अनुश्रवण निदेशालय विद्यमान है।

इस संभाग से संग्रहित सूचनाओं एवं मुख्य अभियंता से प्राप्त जानकारी की संवीक्षा में उद्घटित हुआ कि उपर्युक्त संभाग अपने निर्धारित उद्देश्य हेतु कोई कार्य नहीं किया यद्यपि 2008-11 के दौरान यहाँ पाँच अभियंता (दो का.अ. सहित) पदस्थापित थे और उनके वेतन और भत्ते पर ₹ 1.52 करोड़ व्यय हो चुके थे ।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया और बताया गया (अक्टुबर 2011) कि विभाग के चालू कार्यों के अनुश्रवण हेतु इस संभाग के अभियंताओं को निर्देश देने संबंधी आदेश अ.अ.एव मु.अ. को निर्गत किये जा चुके थे।

4.1.13 निष्कर्ष

विभाग में योजना के लिए कोई निर्धारित मानदण्ड नहीं थे। बजट यथार्थ नहीं थे परिणामस्वरूप सतत् बचत/अभ्यर्पण हुए। 2008-11 के दौरान अनुपूरक अनुदान का अनावश्यक माँग किया गया था जबकि मूल अनुदान भी व्यय नहीं किये जा सके थे। वित्तीय वर्ष के अन्तिम माह में व्यय का वेग था। कार्यों/योजनाओं का कार्यान्वयन तकनीकी स्वीकृति के बिना किया गया था और निविदाओं के निपटारा एवं संविदाओं के निष्पादन में अतिशय विलंब हुए थे। जमा कार्यों हेतु स्थापना शुल्क आरोपित नहीं किये गये थे। विवाद रहित स्थल की अनुपलब्धता के कारण राशि के अवरोधन का मामला एवं निधि की कमी के कारण कार्यों की अपूर्णता संबंधी मामले पाये गये। प्रमंडलों में मानव बल की घोर कमी थी। प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) झारखण्ड के निरीक्षण प्रतिवेदनों का ससमय निपटारा नहीं किया गया था। अनुश्रवण और निरीक्षण लगभग अव्याप्त थे क्योंकि उच्चतर पदाधिकारियों द्वारा चालू कार्यों एवं प्रमंण्डलों का निरीक्षण नियमित रूप से नही किया गया था।

4.1.14 अनुशंसाये

निम्नलिखित अनुशंसाओं पर सरकार विचार कर सकती है:

- राज्य में सरकारी भवनों की आवश्यकता से संबंधित डाटावेस तैयार करने हेतु एक सर्वेक्षण किया जाना चाहिए और इसके आधार पर दीर्घ/वार्षिक योजना तैयार किया जाना चाहिए;
- कार्यों/योजनाओं के कार्यान्वयन के पूर्व प्राक्कलन पर तकनीकी स्वीकृति आवश्यक रूप से प्राप्त किया जाना चाहिए। जमा कार्यों हेतु कार्य की मात्रा में विचलन के अनुसार निधियों का पर्याप्त प्रावधान एवं कार्य स्थल की उपलब्धता कार्य लेने से पूर्व सम्बन्धित विभागों से सुनिश्चित किया जाना चाहिए; एवं
- कार्यों की प्रगति के अनुश्रवण हेतु अ.अ./मु.अ./अभियंता प्रमुख के निरीक्षणों का एक व्यवस्थित कार्यक्रम तैयार किया जाना चाहिए।