अध्याय -5
अनुपालन लेखापरीक्षा

अध्याय-5

अनुपालन लेखापरीक्षा

सरकारी विभागों एवं उनके क्षेत्र निर्माण के अनुपालन लेखापरीक्षा में गबन, दुर्विनियोजन, संसाधनों के प्रबंधन में त्रुटियों और नियमन, औचित्य एवं मितव्ययिता के नियमों के पालन में हुई विफलता के बहुत से उदाहरण पाये गये। इनको अनुवर्ती कंडिकाओ के अन्तर्गत विस्तृत उद्देश्य शीर्ष में प्रस्तुत किया गया है।

5.1 नियमों का अनुपालन नहीं

सुदृढ़ वित्तीय प्रबंधन एवं वित्तीय नियंत्रण के लिए यह आवश्यक है कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा निर्गत वित्तीय नियमों, विनियमों और आदेशों के तहत् व्यय किया जाता हो। यह न तो केवल अनियमितताएं, दुर्विनियोग एवं धोखेबाजी को रोकता है वरन् अच्छे वित्तीय अनुशासन के संधारण में भी मदद करता है। नियमों की अवहेलना पर कुछ लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिये गये हैः-

पथ निर्माण विभाग

5.1.1 मूल्य समायोजन पर परिहार्य व्यय

सरकारी आदेश के खिलाफ सड़क निर्माण के लिए कार्य संपादन हेतु अतिरिक्त समय दिए जाने के कारण अनुबंध में मूल्य समायोजन का क्लॉज शामिल करना पड़ा जिसके फलस्वरूप ₹ 6.25 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

सड़क कार्य के समापन अवधि निश्चित करने से सम्बन्धित, भारतीय रोड कांग्रेस के द्वारा निर्धारित मापदंडों के आधार पर झारखण्ड सरकार ने पथ निर्माण विभाग के संदर्भ में आदेश दिया (अगस्त 2007) कि एक से 15 कि.मी. तक की लम्बाई वाले सड़क का चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण कार्य को 10 माह के अंदर (1 वर्ष से कम) पूर्ण किया जायेगा तथा समय सीमा का विस्थापन किसी भी स्थिति में मान्य नहीं होगा। नवम्बर 2007 में, पथ निमार्ण विभाग ने तय किया कि मूल्य समायोजन सीमेंट, बिटुमिन, स्टील और अन्य सामग्रियों पर उन परियोजनाओं के लिए देय होगा जिनका मूल्य ₹ 2.5 करोड़ से उपर हो तथा समय सीमा 1 वर्ष से ज्यादा हो। उस निर्णय को मानक बोली-प्रक्रिया (बिड़ींग) दस्तावेज के एक क्लॉज (खण्ड) के रूप में

शामिल किया गया। इस प्रकार 15 कि.मी. तक के पथ चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण कार्य में मूल्य समायोजन नहीं होना था।

लेखापरीक्षा जाँच (जून 2011 और फरवरी 2012) में यह पाया गया कि कार्यपालक अभियंतागण पथ निर्माण गोड्डा और राष्ट्रीय राजमार्ग डिविजन चाईबासा ने 4 पथों[1] (जिनकी लम्बाई 8 से 13 कि.मी. के मध्य था) के चौड़ीकरण और मजबूतीकरण कार्य हेतू तीन निविदा आमंत्रित की (फरवरी और जून 2009 के मध्य) जिनका मूल्य ₹ 10.45 से ₹ 24.60 करोड़ के बीच था। जारी निविदाएं कार्य के परिमाण विपत्र की मात्रा पर आधारित थी जो अधीक्षण अभियंता, पथ अंचल, दुमका तथा राष्ट्रीय राजमार्ग अंचल, रांची द्वारा अनुमोदित थी (फरवरी 2009), निविदा में निर्धारित कार्य समय सीमा 13 से 15 माह के मध्य थी। हमने पाया कि चाईबासा के दोनों मामलों में प्रारंभ में कार्यपालक अभियंता ने जो निविदा आमंत्रित की (19 जनवरी 2009) उसमें कार्य संपादन का समय 12 माह था। बाद में, एक शुद्धिपत्र प्रकाशित हुआ (21 जनवरी 2009) जिसमें समय को 13 माह तक बिना किसी कारण के बढाया गया। अभिलेख में ऐसा कुछ भी नहीं था जो कि अनुमान्य समय सीमा के विस्थापन को उचित ठहराये। विभागीय निविदा समिति[2] ने निविदा को मान्यता देते समय सरकार के अगस्त 2007 के आदेशों का पालन सुनिश्चित नहीं किया।

कार्यपालक अभियंताओं ने चार एस.बी.डी. अनुबंध जिसका मूल्य ₹ 68.56 करोड़[3] था, तीन ठेकेदारों[4] के साथ (अगस्त और अक्टूबर 2009 के मध्य) किये। चूंकि कार्य समापन की समय सीमा एक वर्ष से अधिक थी अत: मूल्य समायोजन की कंडिका अनुबंध में सम्मिलित की गई। ₹ 68.56 करोड़ के मान्य दर के विरूद्ध ठेकेदारों को ₹ 77.40 करोड़ (पथ विभाग गोड्डा: ₹ 21.05 करोड़ राष्ट्रीय राजमार्ग चाईबासा ₹ 56.35 करोड) रूपये भुगतान किये गए (दिसम्बर 2010 और जनवरी 2012 के मध्य) जिनमें मूल्य

---

[1] (1).गोड्डा-पिरपैंति पथ 25 से 32 कि.मी तक (लम्बाई:8कि.मी., नियत समय 15 माह), और 33 से 42 कि.मी.-10 कि.मी., नियत समय 15 माह)। (2) चाईबासा-जैंतगड़ पथ 177 से 189 कि.मी. और 190 से 202 कि.मी. राज्य मार्ग, 75 ई का (प्रत्येक 13 कि.मी. लम्बाई के लिए नियत समय प्रत्येक पथ के लिए 13 माह)।

[2] मुख्य अभियंता की अध्यक्षता में।

[3] आर सी डी. गोड्डा: ₹ 11.33 करोड़+₹ 8.97 करोड़, राष्ट्रीय राजमार्ग चाईबासा: ₹ 25.82 करोड़+ ₹ 22.44 करोड

[4] आर.सी.डी. गोड्डा: (1) कोलकाता इंडस्ट्रीयल सप्लाई कॉरपोरेशन, कोलकाता; राष्ट्रीय राजमार्ग प्रमंडल चाईबासा (1) खोखर इनफ्रास्ट्रक्चर प्राईवेट लिमिटेड, टाटा रोड, चाईबासा (2) राम कृपाल सिंह कन्स्ट्रक्शन प्राईवेट लिमिटेड, राँची।

समायोजन ₹ 6.25 करोड़ (पथ विभाग गोड्डा: ₹ 1.42 करोड़ तथा राष्ट्रीय राजमार्ग चाईबासा: ₹ 4.83 करोड़) शामिल था। पथ कार्य सितम्बर 2010 और फरवरी 2011 के मध्य समाप्त हुए। हमने पाया कि चार में से एक पथ कार्य (चाईबासा-जैंतगड़ पथ: 13 कि.मी.) 11 माह 6 दिन में समाप्त हुए जिसके लिए प्रारंभ में 12 माह की समय सीमा निर्धारित थी जिसे बाद में बढ़ा कर 13 माह कर दिया गया। अन्य पथ कार्य (गोड्डा-पीरपैंती पथ 10 कि.मी.) जिसे 15 माह में समाप्त करना था वास्तव में 13 माह में समाप्त हुआ। इससे यह इंगित हुआ कि दी गई समय सीमा आवश्यकता से अधिक तथा गैर न्यायोचित थी।

इन बिन्दुओं को इंगित किये जाने (मई 2012) पर विशेष सचिव पथ निर्माण विभाग ने अभियंता पथ निर्माण विभाग गोड्डा तथा मुख्य अभियंता राष्ट्रीय राजमार्ग राँची का उत्तर प्रस्तुत किया (नवम्बर 2012)। पथ निर्माण विभाग गोड्डा के जवाब में बताया गया कि मानक बिड़िग दस्तावेज के अनुसार, कार्यस्थल पर दी जानेवाली संयंत्र एवं/मशीनरी की संख्या/कोड के मूल्य पर आधारित थे, जिसके कारण कम संयंत्र एवं मशीनरी का प्रयोग हुआ फलस्वरूप कार्य संपादन हेतु अधिक समय का प्रावधान आवश्यक था। इसके अलावा कार्य में (कवच) गार्ड दीवार, पुलिया एव नालियों के निर्माण संबंधी अतिरिक्त कार्य भी शामिल था।

एस.बी.डी. के तहत कम मात्रा में मशीनरी के उपयोग को पुन: मुख्य अभियंता पथ निर्माण विभाग को संदर्भित किया (मार्च 2013) गया जिन्होने जवाब दिया कि एस.बी.डी. के तहत मशीनरी के आवश्यकता का प्रावधान सिर्फ एक दिशा निर्देश है, अनिवार्य आवश्यकता नहीं। मशीनरी प्रयोग का तदाद, कार्य विशेष की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए निश्चित किया जाना है। अत: कार्यपालक अभियंता पथ निर्माण विभाग गोड्डा द्वारा मशीनरी की जरूरत का आकलन आर.सी.डी. द्वारा निर्धारित (अगस्त 2009) समय सीमा को घ्यान में रखकर करना चाहिए था। आगे, अतिरिक्त कार्यों के लिए केवल 15 दिन निर्धारित थे (गार्ड वाल निर्माण, पुलियों का निर्माण, नालियों का निर्माण जैसा जवाब में था) जिसके पूर्णता के लिए समय सीमा विस्तार उचित नहीं था।

राष्ट्रीय राजमार्ग चाईबासा के संदर्भ में यह बताया गया कि पथ निमार्ण विभाग के अगस्त 2007 के आदेश, झारखण्ड के राजमार्ग कार्य पर लागु नहीं थे चूँकि राजमार्ग का कार्य, सड़क परिवहन तथा राष्ट्रीय राजमार्ग मंत्रालय द्वारा निर्गत मार्ग दर्शिका के अधीन किया जाता है। अत: विभागीय प्राधिकारों द्वारा निविदा आमंत्रण के समय, अगस्त 2007 के सरकारी आदेश की

अवहेलना कर सड़क कार्यों के समापन समय सारणी का अनियमित निर्धारण से मूल्य समायोजन पर ₹ 6.25 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अगस्त 2007 के आदेश में मुख्य अभियंता, राष्ट्रीय राजमार्ग विभाग को भी इस तरह के कार्य के तकनीकी स्वीकृति देते समय इसी कार्य समापन अनुसूचि का अनुसरण करने के लिए कहा गया था।

भवन निर्माण विभाग

5.1.2 एकरारनामा का अनाधिकृत कार्यान्वयन

संवेदक के निविदा आमंत्रण सूचना के शर्तों के अधीन किए गए करार जिसमें मूल्यवृद्धि एवं मोबिलाइजेशन अग्रिम अनुमान्य नहीं था के विरूद्ध विभाग ने ₹ 47.53 करोड़ मूल्य का कार्य जिसमें मूल्यवृद्धि एवं मोबिलाइजेशन अग्रिम सन्निहित था का कार्य कराया। यह सभी निविदादाताओं को समान अवसर प्रदान करने का सरकार के आदेश का उल्लंघन था।

सितम्बर 2005 में निर्गत वित्त विभाग के आदेशानुसार, एन.आई.टी. के निर्गतोपरान्त निविदा के अंतिम रूप देने की प्रक्रिया के दौरान निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.) के किसी भी शर्त को परिवर्तित नहीं किया जाना चाहिए, ताकि निविदादाताओं के लिए समान अवसर के अधिकार का खंडन नही हो।

समाहरणालय परिसर, फेज-II, राँची के निर्माण की तकनीकी अनुमोदन (मार्च 2007) और ₹ 41.65 करोड़ के लिए प्रशासनिक स्वीकृति (सितम्बर 2007) भवन निर्माण विभाग द्वारा प्रदान किया गया। कार्य में, एक पुराने भवन के विध्वंसोपरान्त तीन भवनों का निर्माण एवं एक नया भवन, जो फेज-I में निर्माणाधीन था, उसमें अभिलेखों को स्थानान्तरित करना, सम्मिलित था। प्रशासनिक स्वीकृति (ए.ए.) के शर्त के अनुसार, समाहरणालय भवन फेज-II के निर्माण के लिए निविदा इस प्रकार आमंत्रित किया जाना था कि फेज-I के निर्माणाधीन भवन के पूर्ण होने के ठीक पहले करार किया जा सके।

कार्यपालक अभियंता (का.अ.) विशेष कार्य प्रमंडल, भवन निर्माण विभाग, रॉची के अभिलेखों की संवीक्षा (दिसम्बर 2011) से पता चला कि फेज-I भवन को जनवरी 2008 तक पूर्ण किया जाना था। का.अ. द्वारा दिसम्बर 2007 में फेज-II कार्य के लिए निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.) निर्गत की गई। एन.आई.टी. के शर्तों के अनुसार, पी.डब्ल्यू.डी. प्रपत्र एफ-2[5] में डाला जाने

[5] एफ एफ 2 करार में निविदाकर्त्ता सभी मदों का दर अनुमनित लागत के ऊपर था नीचे प्रतिशतता उद्धत करता है और इसमें मूल्य समायोजन तथा चलंत अग्रिम का कोई प्रावधान नहीं होता।

वाला अनुमोदित परिमाण विपत्र (बी.ओ.क्यू.) पर मुहरबंद निविदायें आमंत्रित किया गया और अचानक बदलाव और/या श्रम, सामग्री इत्यादि के दरों में वृद्धि की स्थिति में कोई दावा देय नहीं था। कोई मोबिलाईजेशन अग्रिम भी ठेकेदार को देय नही था। निविदा मूल्यांकण समिति (नि.मू.स.) ₹ 47.53 करोड़ (बी. ओ. क्यू. मूल्य से 8.5 *प्रतिशत* अधिक) पर उसी ठेकेदार[6] को जिसे पहले से फेज-I का कार्य आवंटित था, के पक्ष में निविदा का निर्णय लिया (मार्च 2008)। अधीक्षण अभियन्ता, भवन निर्माण अंचल, राँची निविदा निर्णय के बारे मे का.अ. को सूचित किया (अप्रैल 2008)। यद्दापि, का.अ. ठेकेदार के साथ करार कार्यान्वित नही किया गया, क्योंकि फेज- II में भवन के निर्माण के लिए स्थल, अवरोध मुक्त नही था, चूंकि फेज-I का कार्य पूर्ण नही था। इसी बीच, सरकार ने ₹ 2.5 करोड़ से अधिक की लागत वाले कार्य के लिए स्टैंडर्ड बीडींग डोक्यूमेन्ट्स (एस.बी.डी.) लागू किया (नवम्बर 2008)। एस.बी.डी. के अंतर्गत मूल्य समायोजन और मोबिलाईजेशन अग्रिम/संयंत्र अग्रिम देय था। ठेकेदार ने का.अ. से एस.बी.डी. के अंतर्गत एकरारनामा कार्यान्वित करने का अनुरोध की (24 नवम्बर 2008) क्योंकि कार्य का मूल्य ₹ 47.53 करोड़ था। का.अ. ने एस.बी.डी. के अंतर्गत एकरारनामा के कार्यान्वयन के लिए विशेष सचिव, बी.सी.डी. से अनुमति मांगा (25 नवम्बर 2008)। विभाग ने अनुमोदित मूल्य लागत ₹ 47.53 करोड़, जो पहले ही 8.5 *प्रतिशत* प्रीमियम में था, पर ठेकेदार के साथ एस.बी.डी. एकरारनामा के कार्यान्वयन की सहमति प्रदान की (12 दिसम्बर 2008)। का.अ., ठेकेदार के साथ एस.बी.डी. करार कार्यान्वित किया (दिसम्बर 2008) और ₹ 5.85 करोड़ की राशि का मार्च 2012 तक का मूल्य समायोजन और एस.बी.डी. के नियम और शर्तों के अनुसार, ठेकेदार को ₹ 7.13 करोड़ का मोबिलाईजेशन/संयंत्र अग्रिम का भुगतान (मार्च 2012) किया।

चुँकि एस.बी.डी. एकरारनामा मूल्य समायोजन और मोबिलाईजेशन अग्रिम के भुगतान को आकर्षित करता है, यह दिसम्बर 2007 के एन.आई.टी. के शर्तों के विरूद्ध था, निविदा मूल्य पर एस.बी.डी. एकरारनामा को कार्यान्वित किया जाना, जो एन.आई.टी. के शर्तों के आधार पर निर्णय लिया गया था, तर्क संगत नही था। नई निविदा आमंत्रित किये बिना उसी ठेकेदार को कार्य दिया जाना समान अवसर के अधिकार को सुनिश्चित करने वाली वित्त विभाग के अनुदेश (सितम्बर 2005) का भी उल्लंघन था।

---

[6] श्री राम कृपाल सिह कंस्ट्रक्सन प्राइवेट लि., राँची।

इस प्रकार, विभाग रूप से ₹ 47.53 करोड़ के कार्य के लिए मूल ठेकेदार के साथ एस.बी.डी. एकरारनामा के कार्यान्वयन की अनाधिकृत अनुमति प्रदान की, जिसमें मूल्य समायोजन और मोबिलाईजेशन/संयंत्र अग्रिम के भुगतान का भी प्रावधान था।

मामला सरकार को प्रतिवेदित किया गया (मई 2012)। विभाग ने कहा (अगस्त 2012) कि कार्यालय के स्थानांतरण, अतिक्रमण को हटाने और पुराने समाहरणालय भवन को विध्वंस करने में विलंब के कारण स्थल उपलब्ध नही था। इसके परिणामस्वरूप एफ-2 करार के स्थान पर एस.बी.डी. एकरारनामा पर हस्ताक्षर किया गया। उत्तर तर्कपूर्ण नही था क्योंकि एन.आई.टी. के मूल नियम एवं शर्तों, जिस पर निविदा निर्णय की गई थी, उसे परिवर्तित करना अनुमान्य नही था और नई निविदा आमंत्रित किये बिना एस.बी.डी. एकरारनामा के अंतर्गत कार्य दिया जाना अन्य निविदादाताओं के लिए समान अवसर के अधिकार को खंडित किया।

ग्रामीण कार्य एंव ग्रामीण विकास विभाग

5.1.3 अग्रिमों का वसूली न होना

अस्थाई-अग्रिम प्रदान करने एवं उनके समायोजन में संहिता के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किए जाने के परिणामस्वरुप ₹ 48.34 लाख के सरकारी धन की वसूली न होना।

झारखण्ड लोक निर्माण लेखा संहिता के नियम 100 में यह प्रावधान है कि जब एक संवितरण अधिकारी अपने अधीनस्थ अधिकारी को मस्टर रौल या दूसरे प्रमाणकों पर छोटी-मोटी भुगतान हेतु राशि देता है तो इसे अस्थायी अग्रिम माना जाना चाहिए और प्रपत्र-2 (शिडियूल XLV-प्रपत्र सं. 113) में लेखापीत होना चाहिए। जितना जल्द संभव हो, कार्यपालक अभियंता द्वारा अग्रिमों की वसूली अथवा समायोजन के पश्चात अग्रिमों के लेखा को बंद कर देना चाहिए। सरकार के आदेशानुसार[7] (दिसम्बर 1983) इस तरह के अस्थायी अग्रिम का लेखा अग्रिम प्राप्ति की तिथि से एक माह के अंदर समर्पित कर दिया जाना चाहिए एवं अगला अग्रिम, कार्य की प्रगति के मूल्यांकन एवं पिछले अग्रिमों के समायोजन के उपरांत ही स्वीकृत किया जाना चाहिए।

कार्यपालक अभियंता (का.अभि.) ग्रामीण कार्य विभाग, गढवा के रोकड़-बही एवं बकाया अग्रिमों के विवरण की संवीक्षा (नवम्बर-2011) से उद्घटित हुआ कि

[7] तकनीकी निगरानी प्रकोष्ठ, कैबिनेट (निगरानी) विभाग के पत्र दिनांक 31 दिसम्बर 1983

चार सहायक अभियंताओं को विभिन्न योजनाओं[8] के क्रियान्वयन तथा कार्यभारित भुगतान हेतु ₹ 56.46 लाख (फरवरी 2007 एवं मार्च 2011 के बीच) दिया गया जो बकाया रहा ***(परिशिष्ट-5.1)***। भुगतानों की जाँच में यह पाया गया कि प्रत्येक सहायक अभियंताओं को अग्रिमों का भुगतान, 2 से 29 बार किया गया जो कि 8 से 57 महीनों तक, असमायोजित रहा (नवम्बर 2011)। इन अग्रिमों का भुगतान पिछले भुगतानों के समायोजन के बिना किया गया जो कि संहिता के नियमों के विरूद्ध था।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित करने पर कार्यपालक अभियंता, ग्रामीण कार्य विभाग, गढवा ने बताया (12मार्च 2013) कि ₹ 56.46 लाख के अग्रिम के विरूद्व ₹ 39.30 लाख की वसूली (मई 2012 एवं नवम्बर 2012 के बीच) कर ली गई थी तथा शेष ₹ 17.16 लाख की राशि फरवरी 2013 तक असमायोजित वसूलनीय रहा।

इसी प्रकार, ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल, गुमला में यह देखा गया कि 10 कनीय अभियंताओं को विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु ₹ 37.10 लाख (जनवरी 2004 एवं फरवरी 2010 के बीच) का अग्रिम दिया गया जो कि 2 से 76 महीनों ***(परिशिष्ट-5.2)*** तक असमायोजित रहा (अप्रैल 2010)। इन अग्रिमों के भुगतान में यह पाया गया कि संहिता के नियंमों का उल्लंघन करते हुए 2 से 54 बार प्रत्येक कनीय अभियंताओं को अग्रिमों का भुगतान किया गया।

जब हमने यह इंगित किया तो कार्यपालक अभियंता, ग्रामीण कार्य विशेष प्रमंडल,गुमला ने बताया (12 मार्च 2013) कि ₹ 5.92 लाख की राशि समायोजित किया गया तथा ₹ 31.18 लाख की राशि फरवरी 2013 तक असमायोजित/वसूलनीय रही।

आगे यह भी देखा गया कि चार वैसे कर्मचारियों[9] के विरूद्व ₹ 4.44 लाख (क्रम सं.1 और 4, ***परिशिष्ट-5.1*** तथा क्रम सं.8 और 9, ***परिशिष्ट-5.2***) का अग्रिम लंबित था जो कि या तो सेवानिवृत हो गए थे या अन्य मंडल कार्यालयों में स्थानान्तरित हो चुके थे जबकि ₹ 14.75 लाख का अग्रिम,

---

[8] जिला योजना, स्वास्थ्य, महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी (मनरेगा), विधायक (एम.एल.ए.) कोष, संसद (एम.पी.) कोष, मुख्यमंत्री विकास योजना (एम.एम.भी.वाई.), राष्ट्रीय काम के बदले अनाज योजना (एन.एफ.एफ.डब्लू.पी.), सुनिश्चित स्वर्ण जयंती एवं सम विकास योजना (एस.एस.जे.एस.वी.वाई.)

[9] ग्रामीण कार्य विभाग, गढवा के दो कर्मचारियों (₹ 2.41 लाख) और ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल, गुमला के दो कर्मचारियों (₹ 2.03 लाख)

ग्रामीण कार्य विभाग, गढवा (क्रम सं.-2) के वैसे कर्मचारी के विरूद्ध था जिनकी मृत्यु अगस्त 2010 में हो गयी थी।

मामला सरकार को प्रतिवेदित किया गया था (जून 2012)। उनके उत्तर अप्राप्त थे (फरवरी 2013)।

इस प्रकार कार्यपालक अभियंताओं द्वारा अग्रिमों के दिये जाने एवं उनके समायोजन के संदर्भ में संहिता के प्रावधानों का पालन नहीं किये जाने के कारण फरवरी 2013 तक ₹ 48.34 लाख असमायोजित/वसूलनीय रहा।

वित्त विभाग

5.1.4 मकान किराया भत्ता एवं परिवहन भत्ता का अग्राह्य भुगतान

हकदार सीमा से अधिक मकान किराया भत्ता की स्वीकृति के कारण ₹ 23.18 लाख परिवहन भत्ता के साथ कुल ₹ 70.87 लाख रूपये का अग्राह्य भुगतान

बिहार राज्य कर्मचारी (मकान किराया भत्ता) अधिनियम 1980 के नियम 4(बी) (II) जो कि झारखण्ड में लागू है, में उल्लेख है कि योग्य शहरों के लिए ग्राहय मकान किराया भत्ता निम्नलिखित शर्तो की संतुष्टि के पश्चात प्रशासनिक विभाग अपने सेवारत कर्मचारियों को स्वीकृत करने के लिए अधिकृत है।

1) योग्य शहर के नगरपालिका परिसीमा एवं कार्य स्थल के बीच की दूरी 8 कि.मी. से अधिक न हो और

2) कार्यस्थल के निकट मकान उपलब्ध नहीं होने के कारण कर्मचारी को आवश्यकता बस योग्य शहर में रहना पड़ता हो।

आगे नियम 4 (बी) (II) के नोट-2 के अनुसार यह नियम उन स्थापनाओं पर लागू नहीं होगा जो इस नियम के अन्य प्रावधान के अन्तर्गत किसी सामान्य अथवा विशेष आदेश के तहत, मकान किराया भत्ता, परियोजना भत्ता, दूरदराज इलाके का भत्ता, पहाडी क्षेत्रों के भत्ता के हकदार हैं।

वित्त विभाग वेतन पुनरीक्षण (फरवरी 1999) के दौरान अवर्गीकृत नगर/शहर के लिए मकान किराया भत्ता जो कि मूल वेतन के 5 *प्रतिशत्* की दर से 1 फरवरी 1999 से प्रभावी था, का निर्धारण किया गया। यह दर 1 सितंबर 2008 के प्रभाव से मूल वेतन तथा ग्रेड वेतन का 10 *प्रतिशत्* की दर से बढाया गया था (फरवरी 2009)। इस प्रकार अवर्गीकृत नगरों/शहरों के लिए

निश्चित मकान किराया भत्ता के लागू हो जाने पर उस क्षेत्र के कर्मचारी नियम 4(बी) (II) के अन्तर्गत उपलब्ध लाभ के हकदार नहीं थे।

पाँच कार्यालयों[10] जो कि राँची नगर निगम क्षेत्र से आठ कि.मी. की परिधि के अन्दर थे के कर्मचारियों के वेतन अभीश्रवों (मार्च 2007 एवं मई 2011 के बीच) के जाँच (अप्रैल 2011 एवं जूलाई 2012 के बीच) से यह उदघटित हुआ कि इन कार्यालयों के 192 कर्मचारियों को नियम 4(बी) (II) के प्रावधान के अन्तर्गत मकान किराया भत्ता के रूप में ₹ 1.31 करोड का भुगतान, राँची की दर (15 *प्रतिशत्* और 20 *प्रतिशत्*) से किया गया था। वित्त विभाग के फरवरी 1999 एवं फरवरी 2009 के आदेशानुसार इन कार्यालयों के कर्मचारी मकान किराया भत्ता के लिए फरवरी 1999 से अगस्त 2008 के बीच 5 *प्रतिशत* की दर से एवं सितंबर 2008 से मई 2011 के बीच 10 *प्रतिशत्* की दर से ₹ 60.66 लाख के हकदार थे। जब कि इन 192 कर्मचारियों को मकान किराया भत्ता के रूप में ₹ 131.47 लाख का भुगतान किया गया फलस्वरुप ₹ 70.87 लाख मकान किराया भत्ता का अग्राह्य भुगतान हुआ (मार्च 2007 से मई 2011 के बीच) (***परिशिष्ट 5.3)***। आगे वित्त विभाग के संकल्प संख्या 660 दिनांक 28 फरवरी 2009 के अनुसार परिवहन भत्ता सिर्फ राँची, जमशेदपुर और धनबाद नगर निगम की अधिसूचित क्षेत्र के अन्दर पदस्थापित कर्मचारियों के लिए ग्राह्य था।

जाँच से यह उदघटित हुआ कि इन कार्यालयो के 177 कर्मचारियों को परिवहन भत्ता (मार्च 2009 से मई 2011) के रूप में ₹ 23.18 लाख का भुगतान किया गया जो कि अग्राह्य था एवं वित्त विभाग के संकल्प के विरूद्ध था (***परिशिष्ट 5.4***)। लेखा परीक्षा द्वारा इंगित (सितम्बर 2012) करने पर सरकार ने 2 फरवरी 2013 को एक स्पष्टीकरण संबंधित प्राधिकारियों को अग्रसारित किया जिसमें यह उल्लेखित था कि वैसे स्थापनाओं जो कि वर्गीकृत शहरों के सीमा की परिधि से 8 कि.मी. के भीतर अवस्थित है को अवर्गीकृत शहरों की दर से मकान किराया भत्ता भुगतेय होगा। सरकार ने मकान किराया भत्ता एवं परिवहन भत्ता के अधिक भुगतान के संबंध में कोई टिप्पणी नहीं की जबकि सरकार का स्पष्टीकरण लेखा परीक्षा निष्कर्षों के अनुरूप था।

---

[10] अंचल अधिकारी (सी.ओ.) नामकोम, प्रखण्ड विकास पदाधिकारी नामकोम, प्राईमरी हेल्थ सेंटर (पी.एच.सी.) नामकोम, बाल विकास परियोजना पदाधिकारी (सी.डी.पी.ओ.) रातु और सी.डी.पी.ओ. नामकोम, राँची

5.2 औचित्य लेखापरीक्षा/औचित्य विरूद्ध व्यय

लोक निधि से होने वाले व्यय का प्राधिकार लोक व्यय के औचित्य एवं दक्षता के सिद्धांत से मार्गदर्शीत किया जाना है। प्राधिकारियों, जिनमें व्यय करने की शक्ति निहित है से आशा की जाती है कि व्यय करते समय वे वैसा ही सतर्कता बरतें जैसा कि सामान्य ज्ञान रखने वाला व्यक्ति स्वयं के पैसे को खर्च करते समय बरतता है तथा उन्हें प्रत्येक कदम पर वित्तीय आदेश व सशक्त मितव्ययिता को लागू करना चाहिए। लेखापरीक्षा ने अनौचित्य एवं अतिरिक्त व्यय के उदाहरणों का पता किया जिसमें से कुछ का वर्णन यहाँ नीचे किया जा रहा है।

पेयजल एवं स्वच्छता विभाग

5.2.1 ठेकेदार को अदेय भुगतान

संविदा के नियम एवं शर्तों में सरकार के निर्देशों को सम्मिलित नहीं किये जाने के कारण ठेकेदार को ₹ 6.77 करोड़ की राशि का अदेय भुगतान द्वारा अनुचित वित्तीय लाभ प्रदान किया गया।

कैबिनेट, झारखण्ड सरकार (झा.स.), द्वारा अनुमोदन के आधार पर पथ निर्माण विभाग द्वारा एक संकल्प निर्गत (26 मार्च 2002) किया गया कि ₹ 10 लाख एवं अधिक के मूल्य वाले कार्य के कार्यान्वयन के लिए आवश्यक सभी सामग्री ठेकेदार द्वारा आपूर्ति की जाएगी न कि विभाग द्वारा। यह भी निर्णय लिया गया कि निविदित परिमाण विपत्र (बी.ओ.क्यू.) 'अनुमोदित प्रतिशता दर' अर्थात् प्रीमियम दर, कार्य में आपूर्तित एवं उपयोग की गई सामग्री जैसे अलकतरा, सिमेंट, स्टील, छड़, पाईप और अन्य निर्माण सामग्री की लागत ठेकेदार का परिवहन और लाभ सहित पर ठेकेदार को भुगतेय नहीं होगा। आगे, दर अनुसूचि (एस.ओ.आर.), निर्धारण समिति द्वारा तैयार की गयी (2006-07) जिसमें सामग्री की लागत सहित प्रत्येक मदों के लिए ठेकेदार का लाभ 10 *प्रतिशत्* सम्मिलित था। संकल्प के अनुसार (मार्च 2002), सामग्री पर प्रीमियम दर का भुगतान नही किया जाना राज्य में सभी कार्य विभागों में लागू था।

कार्यपालक अभियंता (का.अ.), पेयजल एवं स्वच्छता प्रमंडल, सं. 1, धनबाद के अभिलेखों की संवीक्षा (अक्टूबर 2010) से उदघटित हुआ कि ई.ई. ने

धनबाद फेज-II जलापूर्ति योजना के पुनरूद्धार एवं संवर्धन[11] के लिए एक ठेकेदार (मेसर्स नागार्जुना कन्सट्रक्शन कॉरपोरेशन लिमिटेड, गुड़गाँव) के साथ ₹ 68.67 करोड़ का एकरारनामा कार्यान्वित किया (दिसम्बर 2007)। सरकार के मार्च 2002 के संकल्प के विरूद्ध पाईप, अलकतरा, स्टील, सिमेंट इत्यादि सहित सभी मदों पर बी.ओ.क्यू. से 15 *प्रतिशत्* अधिक पर करार कार्यान्वित किया गया। इसके परिणामस्वरूप कार्य मे उपयोग किए गये डक्टाईल आयरन (डी.आई.) पाईप की लागत पर ₹ 4.44 करोड़ (***परिशिष्ट 5.5 और 5.6***) के प्रीमीयम दर का अदेय भुगतान किया गया।

तदनन्तर, करार में डी.आई. पाईपों को ढोने के लिए 300 कि.मी. की दूरी का प्रावधान किया गया। जबकि, बीजकों की संवीक्षा मे पाया गया कि आपूर्तिकर्त्ता से जिस दर पर ठेकेदार ने डी. आई. पाईपों (के.-7 और के.-9) का क्रय किया उसमें सभी प्रकार के कर तथा धनबाद रेलवे स्टेशन तक का परिवहन लागत सम्मिलित था। इस प्रकार, विभाग द्वारा करार में कलकत्ता से स्थल तक का भाड़ा लागत अर्थात् 300 कि.मी. का भाड़ा वास्तव में आधिक्य भाड़ा का प्रावधान था जिसके परिणामस्वरूप डी.आई. पाईपों (के.-7 और के.-9) के भाड़ा लागत के लिए ठेकेदार को ₹ 2.33 करोड़ का भुगतान न्यायसंगत नही था (***परिशिष्ट 5.7 और 5.8***)।

इस प्रकार, सरकारी निर्देशों के अवहेलना किये जाने और विभाग द्वारा डी.आई. पाईपों के आपूर्ति के लिए अधिक दर की अनुमति प्रदान किये जाने के फलस्वरूप ठेकेदार को ₹ 6.77 करोड़ का अदेय भुगतान और अन्यायसंगत व्यय किया गया।

मामला सरकार को प्रतिवेदित किया गया (जून 2012)। विभाग ने कहा (अगस्त 2012) कि "पथ निर्माण विभाग (आर.सी.डी.) द्वारा सामग्री पर प्रीमीयम दर का भुगतान नही किये जाने का निर्गत आदेश (मार्च 2002), पेयजल एवं स्वच्छता विभाग (डी.डब्ल्यू. एण्ड एस.डी.) के लिए लागू नही था।"

विभाग का उत्तर तर्क संगत नही था क्योंकि उपरोक्त संकल्प (मार्च 2002) डी.डब्ल्यू. एण्ड एस.डी. सहित सभी कार्य विभागों के लिए लागू था और इसकी प्रतिलिपि डी.डब्ल्यू. एण्ड एस.डी. सहित संबंधित विभागों को परिचालित किया गया था। विभाग द्वारा भाड़ा लागत के अधिक भुगतान पर कोई जवाब नहीं दिया गया।

---

[11] विस्तृत सर्वेक्षण, लेवेलींग, सभी संबंधित मदों के डिजायन और ड्राइंग, वाटर ट्रीटमेंट प्लांट, राइजिंग मेन डी.आई.के.-7 और वितरण मेन डी.आई.के.-9 पाईप इत्यादि सहित धनबाद फेज –II जलापूर्ति योजना के पुनरूद्धार और संवर्धन।

जल संसाधन विभाग

5.2.2 ठेकेदार को अनुचित वित्तीय लाभ

भैरवा और केसो जलाशय योजनाओं के बचे हुए कार्यों के संरचना और आलेख हेतु भुगतान में उच्चतर अधिकारी के आदेशों तथा अनुबंध के प्रावधानों का पालन नहीं करने के फलस्वरूप ठेकेदार को ₹ 1.08 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ प्रदान किया गया।

हजारीबाग और बरही में 9073 हेक्टेयर (भैरवा: 4,858 हेक्टेयर तथा केसो: 4,215 हेक्टेयर) की सिंचाई क्षमता के निर्माण हेतु दो मध्यम सिंचाई परियोजनायें, भैरवा तथा केसो जलाशय योजनायें क्रमश: वर्ष 1987-88 और 1990-91 के दौरान प्रारंभ की गई। इन परियोजनाओं के घटकों (डैम, स्पीलवे, नहर आदि) के संरचना और आलेख मुख्य अभियंता, जल संसाधन विभाग, राँची द्वारा अगस्त 1986 और मार्च 1991 के मध्य स्वीकृत किए गए थे। बिहार सरकार द्वारा निधि मुक्त नहीं किये जाने के कारण इन परियोजनाओं के कार्य, रोक दिए गए 1991-92 (केसो) और 1993-94 (भैरवा)।

झारखण्ड राज्य के निर्माण के बाद, इन परियोजनाओं के बचे हुए कार्य टर्नकी आधार पर ₹ 122.67 करोड (भैरवा: ₹ 55.73 करोड़ और केसो: ₹ 66.94 करोड़) के मूल्य पर लिए गए (भैरवा: जुलाई 2005 एवं केसो: मार्च 2007) जिसे अनुबंध की तिथि[12] के 30 माह के अन्दर पुरा किया जाना था। अनुबंधों के अनुसार, कार्य को 1986/1991 के अनुमोदित संरचना और आलेखों के अनुसार किया जाना था क्योंकि ये कार्य, बचे हुए किस्म के थे। लेकिन, इन अनुबंधो के साथ भुगतान अनुसूचि में अलेख एवं सरंचना का ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत किया जाना एवं विभाग द्वारा उनका अनुमोदन भी एक मद था, जो अनियमित था।

अभिलेखों की संवीक्षा (मई एवं जून 2011) से पता चला कि ठेकेदारों ने स्वयं की आलेख और संरचना प्रस्तुत की और कार्यपालक अभियंताओं ने इन सरंचनाओं और अभिलेखों को प्रस्तुत करने एवं उनके अनुमोदन हेतु ठेकेदारों को ₹ 1.08 करोड़[13] का भुगतान (मई 2008 और अक्टूबर 2009) किया। यह अनुबंध की धाराओं के खिलाफ था। केसों परियोजना के संबंध में देखा गया कि अधीक्षण अभियंता (एस.ई.) जल संसाधन अंचल, हजारीबाग ने कार्यपालक

---

[12] भैरवा: 1F2/2005-06 कार्यपालक अभियंता, जल संसाधन विभाग हजारीबाग द्वारा 2 जुलाई 2005 को किया गया और केसो: 15F2/2006-07 कार्यपालक अभियंता जल संसाधन विभाग बरही द्वारा 23 मार्च 2007 में किया गया।

[13] भैरवा: ₹ 57.95 लाख, मई 2008 तक और केसो: ₹ 49.58 लाख अक्टूबर 2009 तक

अभियंता, जल संसाधन प्रमण्डल बरही को निर्देश दिया (जनवरी 2008) कि पूर्व में अनुमोदित (1986-91) नक्शों पर कार्य के लिए अनुबंध हुआ था और अनुमोदित नक्शों तथा आलेखों में कोई भी विचलन स्वीकार्य नहीं होगा। मुख्य अभियंता (मु.अ.) जल संसाधन विभाग अधीक्षण अभियंता, हजारीबाग को निर्देश दिया (मार्च 2008) कि ठेकेदार से लिखित सहमति लिया जाए कि कार्य पूर्व में स्वीकृत आलेख और संरचना के अनुसार हो रहा था। अभिलेख में ऐसा कुछ भी नहीं था जिससे यह ज्ञात हो कि अधीक्षण अभियंता ने ठेकेदार से कोई उस आशय का पत्र लिया। अत: कार्यपालक अभियंताओं द्वारा आलेख और सरंचना मद में ₹ 1.08 करोड़ का राशि की भुगतान उच्च अभियंताओं के आदेशों के विरूद्ध था तथा इससे ठेकेदारों को अनुचित वित्तीय लाभ हुआ।

लेखापरीक्षा द्वारा इस बिंदु के उठाए जाने पर (मई 2011 और जून 2011) सरकार ने बनाया (सितम्बर 2012) कि केसो और भैरवा परियोजनाओं के संबंध में, भुगतान सूची जो अनुबंध के साथ संलग्न थी, विभिन्न अवयवों के मुल्य का एक *प्रतिशत्* का प्राकलन, आलेख और संरचना के निर्माण तथा अनुमति के लिए था (जुलाई 2005 एवं मार्च 2007)।

जवाब स्वीकार्य नही था क्योंकि संरचनाओं और आलेखों के लिए किए गए भुगतान अनुबंधों जिसमें यह उल्लेखित था कि कार्य को पूर्व में अनुमोदित आलेख और संरचना के अनुसार किया जाना था, के खिलाफ थे। आगे, अधीक्षण अभियंता, हजारीबाग ने कार्यपालक अभियंताओं को मूल आलेखों और संरचनाओं को ही लागू करने का निर्देश दिया था।

पथ निर्माण विभाग

5.2.3 बिना पहुँच पथ के पुल के निर्माण पर निष्फल व्यय

पहुँच पथ के लिए भूमि अधिग्रहण किए बिना कार्य प्रारंभ करने के कारण उच्च स्तरीय पुल के निर्माण पर ₹ 1.02 करोड़ का निष्फल व्यय किया गया।

बिहार लोक निर्माण विभाग संहिता यथा झारखण्ड सरकार द्वारा अंगीकृत, के नियम 132 के अनुसार दरार की मरम्मत आदि आवश्यक निर्माण कार्य के सिवाय कोई भी निर्माण, ऐसी जमीन पर आरंभ न किया जाय जो जिम्मेदार असैनिक पदाधिकारी द्वारा यथावत सौंप न दी गई हो। पुन: बिहार लोक निर्माण विभाग संहिता के विधान[14] के अनुसार निविदा प्रारंभ की जानी चाहिए

[14] कैबिनेट सचिव और समन्वय विभाग (सतर्कता प्रकोष्ठ) के ज्ञापन सं. 948 दिनांक 16 जुलाई 1986 का कंडिका संख्या 4.5 तथा 7.5 बिहार लोक निर्माण विभाग सहिता में समाहित।

जब तकनीकी स्वीकृति प्राप्त हो गई हो, निधि का आवंटन सुनिश्चित कर लिया गया हो एवं भूमि का अर्जन यदि आवश्यक हो, कर लिया गया हो।

चौड़े पुल के साथ अच्छा पथ संचरण सुविधा प्रदान करने के लिए हजारीबाग-बरकागांव-टंडवा पथ पर 29वाँ कि.मी. में चमगधा नदी नाला पर अवस्थित पुराना संकीर्ण और सेवा के लिए अयोग्य पुल के स्थान पर उच्च स्तरीय पुल और पहुँच पथ का निर्माण आवश्यक था। पथ निर्माण विभाग द्वारा उच्च स्तरीय पुल और पहुँच पथ के निर्माण के लिए ₹ 1.26 करोड़ के लिए प्राशासनीक अनुमोदन (अगस्त 2007) प्रदान किया गया और मुख्य अभियंता, केन्द्रीय आलेखन संगठन, पथ निर्माण विभाग, राँची द्वारा ₹ 1.27 करोड़ के लिए तकनीकी स्वीकृति (जुलाई 2007) प्रदान की गई। कार्यपालक अभियंता, पथ प्रमण्डल, हजारीबाग द्वारा ₹ 1.26 करोड़ के लिए ठेकेदार को कार्य प्रदान (नवम्बर 2007) किया गया और जनवरी 2008 में एकरारनामा कार्यन्वित किया गया। कार्य के एक वर्ष की अवधि में पूर्ण करना था अर्थात जनवरी 2009 तक।

कार्यपालक अभियंता के अभिलेखों की संवीक्षा (जनवरी-2012) में पाया गया कि प्रस्तावित भूमि का अर्जन नहीं होने के कारण ठेकेदार ने पुल फर्नीचर[15] और पहुँच पथ को छोड़कर उच्च स्तरीय पुल का कार्य अप्रैल 2010 में पूर्ण कर लिया। ठेकेदार ने पहुँच पथ के निर्माण के लिए भूमि उपलब्ध कराने हेतु कार्यपालक अभियंता को बार-बार अनुरोध[16] किया। अंतत: ठेकेदार ने केवल पुल का कार्य समाप्त करने के बाद बीच में ही कार्य रोक (मई 2010) दिया, इसके एवज में अगस्त 2010 तक उसे ₹ 98.80 लाख का भुगतान किया गया।

पुन: विभाग द्वारा उपलब्ध कराये गए अभिलेखों एवं सूचनाओं (जून-अक्टूबर 2010) की जाँच में पाया गया कि भू-अर्जन पदाधिकारी द्वारा कार्यपालक अभियंता को दिसम्बर-2011 में भू-स्वामित्व की लिखित सूचना दी गई थी, लेकिन लोक अवरोध के कारण कार्य प्रारंभ नहीं किया गया क्योंकि दो भू-स्वामियों ने क्षतिपूर्ति की राशि, निम्न दर पर मूल्यांकन के तर्क पर, स्वीकार करने से इनकार कर दिया (मई 2012)। मामले का समाधान भू-अर्जन पदाधिकारी द्वारा नहीं किया जा सका और भूमि के अभाव में अक्टूबर 2012 तक पहुँच पथ का निर्माण नहीं किया जा सका।

---

15 डिवाइडर, परावर्तक, फर्श निर्देश, साइन बोर्ड आदि।

16 ठेकेदार का पत्रांक शून्य, दिनांक-4 अप्रैल 2010, 24 मई 2010, 13 जनवरी 2011, 16 जुलाई 2011, 28 नवम्बर 2011, 21 जनवरी 2012 और 8 मई 2012।

पुल के निर्माण पर कुल ₹ 1.02 करोड़[17] का व्यय (जून 2012) किया गया जिसे पहुँच पथ के आभाव में उपयोग में नहीं लाया जा सका। इस प्रकार भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना कार्यपालक अभियंता द्वारा कार्य की प्रक्रिया/निविदा और मुख्य अभियंता, केन्द्रीय आलेखन संगठन द्वारा तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने के परिणामस्वरूप ₹ 1.02 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

विभाग द्वारा कहा गया (अक्टूबर 2012) कि व्यय निष्फल नहीं था क्योंकि पैदल और साइकिल सवारों द्वारा पुल का उपयोग किया जा रहा है। उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि संकीर्ण और सेवा के अयोग्य पुल के स्थान पर उच्च स्तरीय पुल का निर्माण वाहनों को आसानी से चलने के प्रयोजन से बनाया गया था जो नहीं हो सका। इसके अतिरिक्त पथ उपयोगकर्त्ताओं को पूरे वर्ष अच्छी पथ संचरण सुविधा प्राप्त कराने के उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हुई।

ग्रामीण कार्य विभाग एवं झारखण्ड राज्य ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण

5.2.4 निष्फल व्यय एवं परिनिर्धारित क्षति की वसूली न होना

कार्यपालक अभियंता द्वारा समय पर कार्रवाई करने में विफल रहने के कारण ₹ 1.34 करोड का निष्फल व्यय के अलावे ₹ 25.50 लाख की परिनिर्धारित क्षति की वसूली नहीं हुई।

इंडियन रोड काँग्रेस के मानक विनिर्देश की कंडिका 4.8.2 तथा डब्लू.बी.एम. के लिए व्यवहार के नियम के अनुसार बेस कोर्स के लिए कोलतार वाली सतह उपलब्ध करना है। यातायात शुरू करने के पहले कोलतार वाले सतह तभी बिछाना है जब डब्लू.बी.एम. कोर्स पुरी तरह सुख गया हो।

पुन: एस.बी.डी. के कंडिका 21 (बी) (सी) के साथ 44 और 52 के अनुसार यदि संवेदक निर्धारित अवधि के अन्दर कार्य पूर्ण नहीं कर पाता है तो संवेदक से परिनिर्धारित क्षति के रुप में प्रारंभिक संविदा मूल्य[18] के एक *प्रतिशत्* की दर से जिसमें कि सम्पूर्ण कार्य का साप्ताहिक अभिरक्षण लागत शामिल हो से अधिकतम 10 *प्रतिशत्* निकटतम हजार रुपये के रुप में वसूली की जानी थी। पुन: जनवरी 1991 में जारी निर्देशो[19] के अनुसार संवेदक द्वारा जमा की गई बैंक गारंटी की विशुद्धता का सत्यापन कार्यपालक अभियंता के द्वारा यथाशीघ्र बैंक से करा ली जानी चाहिए।

---

[17] ठेकेदार का भुगतान -₹ 98.80 लाख+आकस्मिकता, ₹ 0.42 लाख+ भूमि उपार्जन, ₹ 2. 89 लाख

[18] संविदा मूल्य (₹ 3.49 करोड) अभिरक्षण लागत सहित

[19] जल संसाधन विभाग, बिहार द्वारा जारी पत्रांक 34/90-2 दिनांक 15 जनवरी 1991

मुख्य अभियंता झारखण्ड राज्य ग्रामीण सडक प्राधिकरण द्वारा (दिसम्बर 2007) प्रधानमंत्री ग्रामीण सडक योजना (पैकेज न. जे.एच.-0202) के तहत चतरा जिले में कोलकोले खुर्द से बनवार तक 10 कि.मी. कोलतार वाली सडक के निर्माण कार्य की तकनीकी स्वीकृति ₹ 3.49 करोड के लागत पर प्रदान की गई।

यह कार्य निविदा अप्रैल 2008 में मेसर्स लवली ट्रांसपोर्ट राँची को ₹ 3.48 करोड की लागत पर आवंटित किया गया। कार्यपालक अभियंता, ग्रामीण कार्य विभाग चतरा एवं संवेदक के बीच एकरारनामा पर हस्ताक्षर किया गया (मई 2008)। इस कार्य को मई 2009 तक पूरा कर लिया जाना नियत था।

विभागों के अभिलेखों के संविदा से उद्घटित हुआ (जून 2011) कि संवेदक निर्धारित समयावधि में कार्य संपन्न करने में असफल रहा। यद्यपि समयावधि विस्तार नही दी गई थी फिर भी संवेदक द्वारा नियत अवधि के समाप्त हो जाने के 29 सप्ताह पश्चात भी कार्य किया जाता रहा एवं उसे ₹ 10.31 लाख एवं ₹ 15.49 लाख का भुगतान क्रमशः दिसम्बर 2009 तथा जनवरी 2010 में पूर्णता की नियत अवधि के बाद किया गया। बाद में, बिना कोई कारण बताए संवेदक ने कार्य को डब्ल्यू.बी.एम. ग्रेड[20] II एवं III जिसका मूल्य ₹ 1.34 करोड है, करने के पश्चात बीच में ही छोड़ दिया (जनवरी 2010)। कार्यपालक अभियंता द्वारा जून 2010 में एकरारनामा को अपखंडित कर दिया गया। पुन: संविदा में किसी भी संवेदक द्वारा भाग नहीं लेने के कारण बचा कार्य (₹ 2.14 करोड) फरवरी 2013 तक पुनरारंभ नहीं हो सका। डब्ल्यू.बी.एम. ग्रेड II एवं III के पूरा होने के पश्चात पुरी लम्बाई में कोलतार बिछाने का कार्य नहीं हुआ जबकि प्रधानमंत्री ग्राम सडक योजना के तहत इसे सभी मौसमों में उपयोग हेतु बनाना था। डब्ल्यू.बी.एम. कार्य पूरा होने के 3 साल से अधिक समय बीत जाने के कारण इसकी गुणवत्ता का ह्रास हुआ इस प्रकार कार्य बीच में रुक जाने के कारण ₹ 1.34 करोड का व्यय निष्फल हुआ।

पुन: संविदा के शर्तों के अनुसार नियत तिथि के अन्दर कार्य पूरा न होने पर कार्यपालक अभियंता संवेदक से परिनिर्धारित क्षति की पूरी राशि वसूल करने में असफल रहे। हमने पाया कि कार्य पालक अभियंता ने अनियमित रुप से परिनिर्धारित क्षति मद में ₹ 2.58 लाख[21] की कटौती की तथा ₹ 6.72 लाख

---

[20] ये सभी डब्ल्यू.बी.एम. के अंग है जिसमें उपयोग हुए पत्थर का आकार ग्रेड- II एवं ग्रेड- III के लिए क्रमशः 45 मि.मि.से 63 मि.मि.और 22.40 मि.मि से 53 मि.मि.है।

[21] 7वें एवं 8वें चालू खाता बिल से ₹ 1.03 लाख और ₹ 1.55 लाख (प्रारंभिक संविदा मूल्य का नहीं बल्कि बिल मूल्य का 10 *प्रतिशत*)।

की सुरक्षित जमा को जब्त कर लिया जबकि प्रारंभिक संविदा मूल्य जिसमें कि पूरे कार्य का अभिरक्षण शुल्क सम्मिलित था का अधिकतम 10 *प्रतिशत्* की दर से ₹ 34.80 लाख[22] वसूला जाना था क्योंकि कार्य में विलंब की अवधि 10 हफ्ते से अधिक की थी। प्रारंभिक संविदा मूल्य के बदले संवेदक द्वारा जमा किए गए विपत्रों के आधार पर परिनिर्धारित क्षति की गलत गणना किये जाने के कारण परिनिर्धारित क्षति की राशि कम वसूली गई। फलस्वरुप परिनिर्धारित क्षति की राशि की वसूली ₹ 25.50 लाख कम हुई।

पुन: यह पाया गया कि कार्यपालक अभियंता द्वारा सुरक्षित जमा के रुप में बैंक गांरटी को समय रहते जब्त कर नकद करने के बदले, एक नया बैंक गारंटी ₹ 17.50 लाख (फरवरी 2010) को व्ययगत बैंक गांरटी के बदले स्वीकार कर लिया गया। जनवरी 1991 के आदेश की अवहेलना कर कार्यपालक अभियंता द्वारा बैंक गारंटी की सत्यता की जाँच नहीं की गई। कार्यपालक अभियंता ने तीन माह बीत जाने के पश्चात, बैंक से बैंक गारंटी के सत्यापन का अनुरोध किया (मई 2010)। बैंक ने मई 2010 में सूचित किया कि बैंक गारंटी उस बैंक द्वारा जारी नहीं किया गया था। जिस कारण विभाग द्वारा ₹ 17.50 लाख की बैंक गारंटी का नगदीकरण नहीं किया जा सका। कार्यपालक अभियंता द्वारा समय रहते बैंक गारंटी के नवीनीकरण करवा पाने में असफल रहने के कारण विभाग ₹ 17.50 लाख से वंचित हुआ।

मामला सरकार को प्रतिवेदित (जून 2012) किया गया था। साथ ही जुलाई और अगस्त 2012 में स्मारित किया गया था। उनके उत्तर अप्राप्त थे (फरवरी 2013)।

इस प्रकार कार्यपालक अभियंता द्वारा समय रहते एकरारनामा की शर्तो के अनुसार संवेदक के विरुद्ध कार्रवाई करने में असफल रहने के कारण अधूरी सड़क पर ₹ 1.34 करोड़ का व्यय निष्फल रहा जिससे ग्रामीण क्षेत्र के वासी वांछित लाभ से वंचित रहे। इसके अलावा परिनिर्धारित क्षति की राशि ₹ 25.50 लाख की वसूली नहीं हो पाई।

---

[22] कार्य पूरा करने का नियत समय मई 2009 था। अंतिम मापी तक (8वें चालू खाता बिल) कार्य पूरा नहीं हुआ था अर्थात-10 जनवरी 2010। कुल 29 सप्ताह x ₹ 3.48 करोड संविदा मुल्य का 1 *प्रतिशत* = ₹ 1.00 करोड, अधिकतम संविदा मूल्य का 10 *प्रतिशत* अर्थात ₹ 34.80 लाख-₹ 2.85 लाख पूर्व ही काट ली गई परिनिर्धारित क्षति और पूर्व ही जब्त कर ली गई सुरक्षित जमा राशि ₹ 6.72 लाख=₹ 25.50 लाख।

5.3 दृष्टिचूक/शासन की विफलता

सरकार को लोगों की जीवन की गुणवत्ता में सुधार लाने का दायित्व है जिसके लिए यह स्वास्थ्य, शिक्षा, विकास और बुनियादी संरचना के उन्नयन और जनसेवा आदि के क्षेत्र में निश्चित लक्ष्यों की पूर्ति के तहत् कार्य करती है। यद्यपि, लेखापरीक्षा में उदाहरण पाये गये, जहाँ सरकार द्वारा समुदायिक लाभ हेतु लोक संपदा की सृष्टि हेतु विमुक्त की गयी निधि विभिन्न स्तरों पर निर्णय लेने में असमर्थता एवं योजनाबद्ध तरीके का आभाव, प्रशासनिक दृष्टिचूक का अभाव, के कारण अनुपयोगित/अवरोधित और/या निष्फलसिद्ध/अउत्पादक रही। कुछ वैसे मामलों को नीचे विमर्शित किया गया है:

पथ निर्माण विभाग

5.3.1 सरकारी राशि का अवरोध

लागत हिस्सेदारी के आधार पर प्रस्तावित पार पथ के प्राक्कलन के अनुमान्यता/ स्वीकार्यता के बिना संहिता प्रावधानों/सरकारी आदेश के विरोध में दक्षिण पूर्वी रेलवे को अग्रिम दिया गया, फलस्वरूप सरकारी राशि ₹ 7.37 करोड़ का अवरोध हुआ तथा ₹ 2.30 करोड़ के सूद की हानि हुई।

बिहार लोक कार्य लेखा संहिता (बी.पी.डब्ल्यू.ए.) जिसे झारखण्ड ने अंगीकृत किया है, में बतायी गई सरकारी निर्णय[23] के पारा 7.2 के अनुसार प्राक्कलन के तकनीकी स्वीकृति के बिना कोई भी कार्य नहीं लिया जाना है। आगे सरकार द्वारा निर्गत निधि आबंटन पत्र (फरवरी 2008)के पारा 11 के अनुसार, तकनीकी स्वीकृति की प्राप्ति के बाद खर्च किया जाना था। एक रिट याचिका[24] की सुनवाई करते हुए झारखण्ड उच्च न्यायालय ने दक्षिण पूर्वी रेलवे को डिबडीह लेवल क्रासिंग के ऊपर Y-लेग रोड ओवरब्रिज निमार्ण का आदेश दिया (दिसम्बर 2005) जिससे की पथ के उपयोगकर्त्ता मेकन[25] कॉलोनी की तक की यात्रा कर सकें। इस कार्य को रेलवे तथा झारखण्ड सरकार के बीच 50:50 के अनुपात में लागत हिस्सेदारी[26] के आधार पर किया जाना था।

---

[23] निगरानी विभाग पत्रांक 948 दिनांक 16.07.1996

[24] डब्लू.पी.(पी.आई.एल.) संख्या 6085/2002 का

[25] मेटलर्जिकल इंजीनियरींग एण्ड कंसल्टेन्टस ऑफ इंडिया लिमिटेड

[26] लागत हिस्सेदारी आधार-उपरी पथ/अन्दर पुल निर्माण कार्य रेलवे द्वारा समपार क्रासिंग के बदले में मूल्य बंटवारा आधार पर ली जाती है यदि यातायात घनत्व एक लाख या अधिक ट्रेन वेहिकल इकाई (टी.यू. भी.) हो। टी.यू.भी. एक ईकाई है जो 24 घंटे में किसी समपार क्रासिंग से गुजरनेवाली

कार्यापालक अभियंता (ई.ई.) पथ प्रमण्डल राँची के अभिलेखों की संवीक्षा (दिसम्बर 2009 और अप्रैल 2011) तथा प्राप्त सुचनाओं (मई 2012) से उद्‌घटित हुआ कि पथ निर्माण विभाग द्‌वारा राज्य के 50 *प्रतिशत्* हिस्से जो कि ₹ 7.37 करोड़ थी, ₹ 7.37 करोड़ के कार्य की प्रशासनिक स्वीकृति दी गई थी (दिसम्बर 2007)। आगे संवीक्षा से पता चला कि कार्यपालक अभियंता ने दक्षिण पूर्वी रेलवे गार्डन रीच कोलकाता के वित्तीय सलाहकार एवं मुख्य लेखा अधिकारी (एफ.ए. एण्ड सी.ए.ओ.) का बिना कोई अनुबंध किए तथा बिना किसी तकनीकी स्वीकृति के ₹ 7.37 करोड़ का अग्रिम दिया (अप्रैल 2008) जो संहिता के प्रावधान तथा सरकारी आदेश के खिलाफ था।

आगे यह पाया गया कि दक्षिण पूर्वी रेलवे द्‌वारा विस्तृत प्राक्कलन[27] बनाए गए तथा पथ निर्माण विभाग को दिये गए (फरवरी 2011) जिसका अनुमान्य मूल्य ₹ 22.24 करोड़ था जिसे रेलवे का भाग बढ़कर ₹ 11.22 करोड़ हुआ तथा राज्य सरकार का भी भाग ₹ 11.22 करोड़ हुआ, जिसका मुख्य अभियंता, पथ निर्माण विभाग ने अग्रिम देने के तीन साल से अधिक बीत जाने के बाद स्वीकृत किया (अप्रैल 2011) प्राक्कलन की स्वीकृति के बाद, पथ निर्माण विभाग तथा दक्षिण पूर्वी रेलवे के अभियंताओं की टीम द्‌वारा संयुक्त रूप से स्थल निरीक्षण किया गया (जून 2011) जिसके दौरान यह पाया गया कि मेकन की तरफ अतिरिक्त Y-लेग आर.ओ.बी. देने से एक मतभेद का बिन्दु[28] उभरेगा। अपने निरीक्षण नोट में मुख्य अभियंता (सी.ई.) पथ निर्माण विभाग ने वर्त्तमान फोर लेन आर.ओ.बी. में अतिरिक्त लेग नहीं जोडने की सलाह दी (जुलाई 2011)। लेखापरीक्षा द्‌वारा (अप्रैल 2012) दक्षिण पूर्वी रेलवे से की गई पूछताछ पर बताया गया (मई 2012) की आर.ओ.बी. का निर्माण नहीं किया जाएगा जैसा की मुख्य अभियंता पथ निर्माण विभाग ने सलाह दिया था (जुलाई 2011) और यह कार्य रेलवे बजट से हटा दिया गया था। विभाग ने दक्षिण पूर्वी रेलवे से ₹ 7.37 करोड़ के अग्रिम (अप्रैल 2008) लौटाने के लिए कोई प्रयास नहीं किया जबकि मुख्य अभियंता ने जुलाई 2011 में ही प्रस्तावित आर.ओ.बी. के नही बनाने की सलाह दी थी।

पथ गाड़ियों की संख्या को गुजरनेवाली रेलगाड़ियों की संख्या से गुणा करने से आती है। (रेलवे की पालिसी संख्या 2007/सीई I/एल एक्स/90)

[27] एस्टीमेट संख्या 1478 डब्ल्यू/2010

[28] मतभेद बिन्दु वह बिन्दु है जहाँ एक राजमार्ग उपयोगकर्त्ता, पार करते हुए, मिलते हुए या पथ से अलग होते हुए दुसरे राजमार्ग उपयोगकर्त्ता से उसी भाग के इस्तेमाल के क्रम में टकराता है। यह वह बिन्दु है जहाँ कोई भी सीधी जानेवाली या जुड़नेवाली गाड़ियों के पथ अलग होते हों, मिलते हों या क्रास करते हो।

सरकार ने बताया (नवम्बर 2012) कि आर.ओ.बी. के मतभेद बिन्दु से यातायात संकीर्णता/दुर्घटना, होने की प्रबल संभावना थी, इसलिए प्रस्तावित आर.ओ.बी. के निर्माण का प्रस्ताव हटा दिया गया था। फलस्वरूप, दक्षिण पूर्वी रेलवे को सूद समेत अग्रिम वापसी का अनुरोध किया गया था (अक्टूबर 2012)। अनुवर्ती कार्रवाई प्रतिक्षित है (फरवरी 2013)।

इस प्रकार संहिता/सरकारी आदेश के प्रावधानों के उलघन कर प्राक्कलन की मंजूरी/स्वीकृति के बिना दक्षिण पूर्वी रेलवे को दी गई ₹ 7.37 करोड़ की अग्रिम राशि, जो कि प्रस्तावित आर.ओ.बी. पर खर्च होनी थी, तीन साल से अधिक समय के लिए अउपयोगित रही, जिसे अंत में निर्माण के योग्य नहीं पाया गया। इसके अतिरिक्त राज्य के औसत उधार दर के बराबर दर पर ₹ 2.30 करोड़ के सूद[29] की हानि हुई।

5.3.2 बेली पुल के निर्माण में योजना का अभाव

आपदा की स्थिति में बेली पुल के अधिष्ठापन एवं संयोजन हेतु तैयारी एवं योजना के अभाव में विभाग ₹ 6.09 करोड़ व्यय करने के बावजूद बेली पुल के द्वारा यातायात सम्बद्धता उपलब्ध कराने में असफल रहा।

सचिव, पथ निर्माण ने आपत्तिकाल/आपदा के समय यातायात पुन: बहाल करने के लिए तीन बेली पुल[30] क्रय करने के लिए सलाहकार परिषद[31] को एक प्रस्ताव उपस्थापित किया (जून 2009)। तदनुसार पथ निर्माण विभाग, झारखण्ड सरकार द्वारा राँची, हजारीबाग और दुमका पथ प्रमण्डल के लिए ₹ 6.89 करोड़ की लागत से तीन बेली पुल क्रय करने की प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान की गई (जून 2009)।

पथ प्रमण्डल राँची, हजारीबाग तथा दुमका के कार्यपालक अभियंताओं के अभिलेखों (अप्रैल 2011 और अप्रैल 2012) की संवीक्षा में पाया गया कि पथ निर्माण विभाग ने मेसर्स गार्डन रीच शिप बिल्डर्स एवं इंजीनियर्स लिमिटेड, कोलकात्ता भारत सरकार के उपक्रम (अभिकर्त्ता) को बेली पुलों की आपूर्त्ति के लिए नामित किया (जून 2009) जिसके लिए कार्यपालक अभियंताओं ने अभिकर्त्ता को ₹ 6.09 करोड़ का भुगतान किया (जनवरी 2010 और मार्च 2011 के बीच)। अभिकर्त्ता ने इन तीन प्रमण्डलों के कार्यपालक अभियंताओं को मार्च और मई 2010 के बीच अवयवों की आपूर्ति की।

---

[29] ₹ 7.37 करोड़ पर 7.83 *प्रतिशत्* प्रतिवर्ष की दर से चार वर्षों के लिए।

[30] बेली पुल एक लघु लोहा (इस्पात) का पुल है, जिसे दो मुख्य धरन के बीच पथ सुविधा उपलब्ध कराने के लिए जगह पर संयोजित किया जाता है।

[31] झारखण्ड सरकार के सलाहकारों का सम्मेलन।

हमने आगे पाया कि अभिकर्त्ता ने मूल्य एवं भुगतान शर्त्तों की जानकारी देते समय सुझाव दिया था (अक्टूबर 2009) कि पुल का निर्माण उनके सूचीबद्ध निर्माण कर्त्ताओं द्वारा कराया जा सकता था तथापि विभाग द्वारा सुझाव को अमल में नहीं लाया गया। हमने यह भी पाया कि अभियंता प्रमुख के तकनीकी सचिव पथ निर्माण विभाग ने मुख्य अभियंता (यातायात) को यान्त्रिक प्रमण्डलों के कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण की व्यवस्था करने का निर्देश (जून 2010) दिया ताकि आवश्यकता पड़ने पर एक सप्ताह के अन्दर बेली पुल का संयोजन किया जा सके। तथापि मुख्य अभियंता एवं अभियंता प्रमुख द्वारा इसका अनुसरण नहीं किया गया एवं कर्मचारी अप्रशिक्षित रहे।

पुन: अभिलखों में नहीं पाया गया कि बेली पुल की उपलब्धता की सूचना पथ-निर्माण विभाग के सभी प्रमण्डलों को दी थी ताकि आपदा के समय प्रमण्डलीय पदाधिकारियों द्वारा इस हेतु मांग पत्र प्रस्तुत किया जा सके।

हमने आगे यह भी पाया कि पथ प्रमण्डल, दुमका के अन्तर्गत दुमका-साहेबगंज रोड पर गुमरा पुल का एक विस्तार अगस्त 2010 में ध्वस्त हो गया। कार्यपालक अभियंता, पथ प्रमण्डल दुमका ने तथ्य को प्रत्यक्ष रूप से सचिव, पथ निर्माण विभाग को बेली पुल के उपयोग के लिए संसूचित किया (अगस्त 2010)। तथापि बेली पुल के अधिष्ठापन के संबंध में निर्देश के अभाव में डायभर्सन का निर्माण कर यातायात पुन: स्थापित किया गया (मार्च 2011)।

देवघर पथ प्रमण्डल के अन्तर्गत जसीडीह- देवघर राज्य उच्चपथ पर धरवा नदी के ऊपर दूसरा पुल जून 2011 में ध्वस्त हो गया। अधीक्षण अभियंता, दुमका अंचल, दुमका ने यातायात व्यवस्था पुन: स्थापित करने के लिए अभियंता प्रमुख को दुमका और हजारीबाग पथ प्रमण्डलों से देवघर पथ प्रमण्डल को बेली पुल के अवयवों के स्थानांतरण हेतु आवश्यक आदेश जारी करने के लिए अनुरोध किया (जून 2011)। तथापि बेली पुल के स्थानांतरण के संबंध में कोई आदेश निर्गत नहीं किया गया और जून- दिस्म्बर 2011 के दौरान कॉज वे बनाकर पथ सम्बद्धता कर यातायात को चालू किया गया।

जब हमने मुख्य अभियंता (यातायात) पथ निर्माण विभाग का ध्यान इस ओर आकृष्ट कराया (सितंबर 2012) तब उन्होंने स्वीकार किया (सितम्बर 2012) कि निर्माणकर्त्ता सूचीबद्ध नहीं किये गये थे और प्रमण्डलों के कर्मचारी बेली पुल के अवयवों के संयोजन के लिए अनुभवी नहीं थे। उन्होंने आगे कहा कि क्षतिग्रस्त गुमरा पुल के स्थान पर बेली पुल को स्थापित नहीं किया जा सका क्योंकि खंभें इतने मजबूत नहीं थे कि चलनेवाले वाहनों का भार सह सकें।

धरवा नदी पर पुल के संबंध मे मुख्य अभियंता ने कहा कि शुरूआत में बेली पुल की स्थापना पर विचार किया गया लेकिन खंभों और आधार के निर्माण जिसमे अधिक समय लगने की आवश्यकता के कारण फर्श पर रास्ता बनाकर यातायात को पुन: स्थापित किया गया। मुख्य अभियंता का उत्तर बेली पुल के आपूर्तिकर्त्ता मेसर्स गार्डन रीच शिप बिल्डर्स एवं इंजीनियर्स लिमिटेड द्वारा बेली पुल के चित्रण/वर्णन के अनुसार नहीं था। बेली पुल का ढाँचा ऐसी थी कि इसे दरार पुल के एक किनारे बेलन पर पूर्णत: खडा किया जा सकता था और दरार में बिना किसी अस्थायी सहारा के आर-पार फेंका जा सकता था। इसके अलावे प्रमण्डलों ने दो क्षतिग्रस्त पुलों में सम्बद्धता की पु:स्थापना के लिए फर्श पर रास्ता बनाने/विपधन के निर्माण में एक से पाँच महीने का समय लिया जबकि आवश्यक परिस्थिति में यातायात व्यवस्था को पुन:स्थापित करने के लिए ₹ 6.09 करोड़ की लागत से क्रय किया गया बेली पुल जिसका संयोजन एक सप्ताह में किया जा सकता था अप्रयुक्त पडा रहा।

इस प्रकार बेली पुल की खरीद के 28 माह बाद भी विभाग द्वारा निर्माणकर्त्ता को सूचीबद्ध करने या कर्मचारियों को संयोजन हेतु प्रशिक्षित करने में असफलता के कारण पुलों के ध्वस्त होने पर बेली पुलों का उपयोंग नहीं किया जा सका। यह विपत्ति की अवस्था हेतु तैयारी की कमी तथा अकुशल योजना को दर्शाता है एवं परिणाम स्वरूप बेली पुल के क्रय पर ₹ 6.09 करोड़ के व्यय के पश्चात् भी उसके उद्देश्यों की प्राप्ति नहीं हो सकी।

मामला सरकार के पास भेजा गया (मई 2012)। उत्तर अप्राप्त था (फरवरी 2013)।

5.4 लगातार एवं बारंबार होने वाली अनियमिततायें

एक अनियमितता को लगातार कहा जाता है जब वह निरंतर प्रत्येक वर्ष होता है। यह बारंबार हो जाता है जब यह पूरे प्रणाली में व्याप्त हो जाता है। पूर्व के लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने के बावजूद अनियमितताओं का पुन: होना कार्यपालिका के पक्ष में न केवल अगंभीरता को दर्शाता है बल्कि प्रभावी अनुश्रवण की कमी को भी दर्शाता है। बदले में यह नियम/विनियम का जानबूझ कर अनदेखी करने को प्रोत्साहित करता है तथा प्रशासनिक ढॉचा को कमजोर करने के परिणाम के रूप में आता है। एक महत्वपूर्ण मामला पाया गया जो नीचे विमर्शित हैं:

वन एवं पर्यावरण विभाग

5.4.1 दण्डात्मक क्षतिपूरक वनरोपण एवं वर्तमान निवल मूल्य का कम वसूलीकरण

दण्डात्मक क्षतिपूरक वनरोपण एवं वर्तमान निवल मूल्य का कम निर्धारण के परिणामस्वरूप ₹ 65.34 लाख क्षतिपूरक वनरोपण एवं ₹ 80 लाख वर्तमान निवल मूल्य का कम वसूली हुआ।

वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 के प्रावधानों के अनुसार, वनभूमि का गैर वनभूमि में परिवर्त्तन की अनुमति निर्धारित शर्त्तों के समाधान होने पर भारत सरकार द्वारा प्रदान किया जाता है, जिसमें वर्त्तमान निवल मूल्य[32] का भुगतान, अनिर्वाय क्षतिपूरक वनरोपण[33] की लागत और दण्डात्मक क्षतिपूरक वनरोपण[34], जहाॅ लागू हो, शामिल है। इन सभी पर होने वाला व्यय उपयोग करने वाले अभिकर्ता द्वारा वहन किया जाना है। यदि कोई उपयोग अभिकर्ता वन भूमि को गैर वनभूमि में उपयोग करने का इरादा रखता है तो उन्हें करने वाले प्रधान मुख्य वन संरक्षक को आवेदन करने की आवश्यकता है, जो संबंधित वन प्रमण्डल पदाधिकारी द्वारा प्रस्ताव प्रक्रिया[35] को विभिन्न स्तरों से होते हुए अनुमोदन के लिए भारत सरकार के पास भेजता है। भारत सरकार से सैद्धांतिक अनुमोदन मिलने के पश्चात शुद्ध वर्त्तमान मूल्य/ क्षतिपूरक वनरोपण/दण्डात्मक क्षतिपूरक वनरोपण की लागत की माँग की जाती है और उपयोग करने वाले अभिकर्ता को भूमि के विपधन से पूर्व माँग का भुगतान करना पड़ता है। तथापि वन संरक्षण अधिनियम एवं नियमों के मार्गदर्शिका एवं स्पष्टीकरण के कंडिका 3.2 (VIII) (घ) अनुसार खनन पट्टा के नवीकरण की स्थिति में क्षतिपूरक वनरोपण की लागत की वसूली नहीं किया जाना है। माननीय भारत के उच्चतम न्यायालय के आदेशानुसार (मई 2006), उपयोग

---

32 नि.व.मू.(निवल वर्त्तमान मूल्य) का अर्थ पर्यावरणीय सेवाओं की मात्रा की गणना है जो वन क्षेत्र को गैर वन प्रयोग में उपयोजन हेतु दी जाती है जैसा केन्द्र सरकार द्वारा इस संदर्भ में समय-समय पर नियुक्त विशेषज्ञ समिति द्वारा निर्धारित किया जाता है।

33 क्षतिपूरक वनरोपण (सी. ए.) उपयोग करने वाले अभिकर्ता द्वारा उपलब्ध कराई गई समतुल्य भूमि पर या उपयोग करने वाले अभिकर्ता द्वारा भूमि उपलब्ध नहीं कराये जाने के मामले में अवकृष्ट वन भूमि के दुगने क्षेत्र पर क्षतिपूरक वनरोपण किया जाना है।

34 दण्डात्मक क्षतिपूरक वनरोपण का अर्थ वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 के अर्न्तगत निर्धारित क्षतिपूरक वनरोपण के ऊपर वनरोपण कार्य से है जिस पर क्षेत्रफल के दृष्टिकोण से बिना सक्षम पदाधिकारी के पूर्व अनुमोदन के गैर वनरोपण कार्य किया गया हो जिस पर अवक्रमित वनभूमि के मूल्य का दुगुना दण्डात्मक क्षतिपूरक वनरोपण निर्धारित किया जाएगा।

35 भारत सरकार वनभूमि को गैर वन प्रयोजन हेतु अपयोजन के लिए अनुमोदन दो चरणों में प्रदान करती है-जैसे सैद्धान्तिक अनुमोदन एवं अंतिम अनुमोदन।

करने वाले अभिकर्ता से प्राप्त निवल वर्त्तमान मूल्य/क्षतिपूरक वनरोपण/दण्डात्मक क्षतिपूरक वनरोपण आदि की लागत राशि को क्षतिपूरक वनरोपण निधि प्रबंधन तथा योजना प्राधिकार (केम्पा) कोष में स्थानांतरित किया जाना है।

धालभूम वन प्रमण्डल, जमशेदपुर के अभिलेखों की संवीक्षा (अगस्त 2011) में पाया गया कि भारत सरकार द्वारा मेसर्स हिन्दुस्तान कॉपर लिमिटेड (उपयोग करने वाला अभिकर्ता) को केन्दाडीह ग्राम खनन पट्टा के 225.363 हे. वनभूमि के विपधन का सैद्धांतिक अनुमति प्रदान (जुलाई 2009) करते समय, वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 के उल्लंघन[36] में सम्मिलित द्विगुणित अवक्रमित वन भूमि का दुगुना **(**48.69x2=97.38 हे.**)** दण्डात्मक क्षतिपूर्ति वनरोपण की लागत वसूलने का निर्देश दिया। तथापि वन प्रमण्डल पदाधिकारी ने दण्डात्मक क्षतिपूरक वनरोपण की लागत की गणना **(**जून 2010**)** ₹ 1.31 करोड़ (97.38 हे. का दुगुना अर्थात 194.76 हे.) के स्थान पर 97.38 हे. पर ₹ 65.34 लाख निर्धारित किया। इसके परिणामस्वरूप दण्डात्मक क्षतिपूरक वनरोपण के रूप में ₹ 65.34 लाख का कम माँग निर्धारण किया गया।

पुन: 225.363 हे. वन भूमि में से जो सैद्धांतिक रूप से विपधन के लिए अनुमोदित था, भारत सरकार द्वारा विस्थापित भूमि का निवल वर्त्तमान मूल्य वसूली के लिए निर्देश दिया गया था (जुलाई 2009)**,** जो ₹ 11 करोड़ आता है (48.69 हे. उपरी सतह खनन के लिए ₹ 8.03 लाख प्रति हे. की दर से तथा शेष 176.673 हे. भूमिगत खनन के लिए ₹ 8.03 प्रति हे. का 50 *प्रतिशत* की दर से) जबकि प्रमण्डल द्वारा केवल 205.473 हे. के लिए निवल वर्त्तमान मूल्य की माँग की गणना ₹ 10.20 करोड़ निर्धारित किया गया (48.69 हे. ऊपरी सतह खनन तथा 156.783 हे. भूमिगत खनन के लिए)**,** परिणामस्वरूप ₹ 80 लाख का निवल वर्त्तमान मूल्य का कम निर्धारण किया गया।

वन प्रमण्डल पदाधिकारी, धालभूम वन प्रमण्डल द्वारा उत्तर (सितम्बर 2012) में कहा गया कि भारत सरकार के निर्देश[37] (जुलाई 2009) के अनुसार स्पष्ट था कि वन संरक्षण अधिनियम 1980 के उल्लंघन में सम्मिलित द्विगुणित अवक्रमित वन भूमि का दुगुना दण्डात्मक क्षतिपूरक वनरोपण का निर्धारण किया जाएगा और उपयोग करने वाला अभिकर्ता के लागत पर रखरखाव किया

---

[36] भारत सरकार के अनुमति के बिना उपयोग करने वाला अभिकर्ता द्वारा वनभूमि के क्षेत्र को खंडित किया गया है।

[37] भारत सरकार, पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एफ.सी.प्रमण्डल) के पत्र सं एफ ने. 8/26/1997 एफ सी. दिनांक 30 जुलाई 2009.

जाएगा, जिसकी गणना 48.69 x 2=97.38 हे. किया गया। तदानुसार 97.38 हे. का दावा निर्धारित किया गया था। तथापि वन प्रमण्डल पदाधिकारी ₹ 80 लाख के निवल वर्त्तमान मूल्य के कम निर्धारण के संबंध में चुप रहे।

उपर वर्णित पत्र जो दण्डात्मक क्षतिपूर्ति वनरोपण का निर्धारण द्विगुणित अवक्रमित वन भूमि का दुगुना करने के संबंध में है, के अनुसार वन प्रमण्डल पदाधिकारी का उत्तर सही नहीं था। वन प्रमण्डल पदाधिकारी द्वारा अवक्रमित वन भूमि का केवल दुगुना माँग निर्धारित किया गया अर्थात 97.38 हे. के लिए जबकि 97.38 हे. का दुगुना माँग निर्धारित किया जाना चाहिए था अर्थात 97.38 हे. वनरोपण के लागत का दुगुना।

मामला सरकार के पास प्रतिवेदित (जून 2012) था, साथ ही अगस्त और नवम्बर 2012 के बीच स्मार पत्र दिया गया। इनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (फरवरी 2013)।

मृदुला सप्रू

राँची, **(मृदुला सप्रू)**

दिनांक **प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) झारखण्ड**

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली, **(विनोद राय)**

दिनांक **भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक**