

भाग अ

सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक प्रक्षेत्र

अध्याय-I

प्रस्तावना

1.1 इस भाग के बारे में

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा अधिदेश के अनुपालन में 2018-19 के दौरान आयोजित झारखण्ड सरकार के सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक प्रक्षेत्रों के तहत विभिन्न विभागों के अनुपालन लेखापरीक्षाओं का परिणाम प्रतिवेदन के इस भाग में शामिल किया गया है।

इस भाग में निम्नलिखित अध्याय शामिल हैं :

अध्याय I: लेखापरीक्षित विभागों के बारे में सामान्य जानकारी

अध्याय II: मु.मं.ग्रा.से.यो. पर अनुपालन लेखापरीक्षा तथा छः लेखापरीक्षा कंडिकाएँ

1.2 लेखापरीक्षिती की रूपरेखा

झारखण्ड में कुल 31 में से 26 विभाग सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक प्रक्षेत्रों (सा.सा.आ.प्र.) के अंतर्गत आते हैं। इन विभागों का नेतृत्व अपर मुख्य सचिव/ प्रधान सचिव/ सचिव द्वारा किया जाता है, जिनकी सहायता आयुक्त/ निदेशक तथा इनके अंतर्गत अधीनस्थ पदाधिकारी करते हैं।

1.3 लेखापरीक्षा की विस्तृत सूचना

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), झारखण्ड ने 2018-19 के दौरान 25 विभागों के अंतर्गत कुल 821 इकाईयों में से 134 इकाईयों का लेखापरीक्षा किया। इनमें से, 67 इकाई (50 प्रतिशत) छः विभागों के थे जिन्हें तालिका 1.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 1.1: छः प्रमुख विभागों की व्यय विवरणी (₹ करोड़ में)

क्र.सं.	विभाग	2016-17	2017-18	2018-19
1	ग्रामीण विकास विभाग	3,470	8,153	9,907
2	स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग	6,637	6,491	6,393
3	गृह, कारा एवं आपदा प्रबंधन विभाग	3,994	5,130	5,633
4	सड़क निर्माण विभाग	4,521	5,328	4,098
5	स्वास्थ्य, चिकित्सा शिक्षा एवं परिवार कल्याण विभाग	2,469	2,847	3,383
6	शहरी विकास एवं आवास विभाग	2,879	3,028	1,986
	कुल	23,970	30,977	31,400

इसके अलावा, 2018-19 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के लिए मुख्यमंत्री ग्राम सेतु योजना (ग्रामीण विकास विभाग) पर एक अनुपालन लेखापरीक्षा की गई।

1.4 लेखापरीक्षा पर सरकार की प्रतिक्रिया

निरीक्षण प्रतिवेदन (नि.प्र.)

मार्च 2019 तक 26 विभागों से संबंधित 6,393 आहरण एवं संवितरण पदाधिकारियों (डीडीओ) को जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों की विस्तृत समीक्षा से यह उदघाटित हुआ कि 5,167 निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित 32,474 कंडिकाएँ संतोषजनक जवाब के अभाव में 31 मार्च 2020 तक निष्पादन हेतु लंबित थीं। इनमें से, डीडीओ ने 1,914 नि.प्र. में सम्मिलित 11,069 कंडिकाओं पर आरंभिक जवाब दिया, जबकि 3,253 नि.प्र. में सम्मिलित 21,405 कंडिकाओं के संबंध में डीडीओ की कोई प्रतिक्रिया नहीं थी।

तालिका 1.2: 31 मार्च 2020 को (31 मार्च 2019 तक जारी की गई) लंबित नि.प्र. तथा कंडिकाएँ

क्र.सं.	अवधि	लंबित नि.प्र. की सं.	लंबित कंडिकाओं की सं.
1	2018-19	133	1,048
2	एक वर्ष से तीन वर्ष	1,429	8,602
3	3 वर्ष से 5 वर्ष	9,41	6,409
4	5 वर्ष से ज्यादा	2,664	16,415
कुल		5,167	32,474

1.5 अनुपालन लेखापरीक्षाएँ

एक अनुपालन लेखापरीक्षा एवं छः लेखापरीक्षा कंडिकाओं के प्रारूप प्रतिवेदनों को संबंधित प्रशासनिक सचिव को अग्रसारित किया गया था। अनुपालन लेखापरीक्षा तथा एक कंडिका के संदर्भ में जवाब प्राप्त हुआ। जबकि शेष पाँच लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर विभाग द्वारा कोई जवाब नहीं दिया गया था।

1.6 पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर की गई कार्रवाई

लोक लेखा समिति के आंतरिक कार्यकारी नियमों की प्रक्रिया के अनुसार, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (ले.प्र.) में उद्धृत सभी लेखापरीक्षा कंडिकाओं एवं समीक्षाओं पर प्रशासनिक विभाग द्वारा एकतरफा कार्रवाई शुरू करनी थी, भले ही लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) द्वारा इनको जाँच के लिए लिया गया हो अथवा नहीं। विभाग को लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत जाँचित कृत-कार्यवाही टिप्पणी (कृ.का.टि.) प्रस्तुत करना था, जिसमें उनके द्वारा की गई सुधारात्मक कार्रवाई अथवा प्रस्ताव को दर्शाया गया हो। वर्ष 2008-09 से 2017-18 तक के सा.सा.आ.प्र. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में 207 कंडिकाएँ लंबित हैं। इनमें से 63 कंडिकाओं को लोक लेखा समिति ने चर्चा हेतु लिया तथा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2008-09 की एक कंडिका संख्या 1.3.6.1 के संदर्भ में अनुशंसा की। हालाँकि, इस उप-कंडिका पर कोई कृ.का.टि. प्राप्त नहीं हुई है।

इसके अलावा, 2000-01 से 2007-08 तक की लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों, जिन्हें आगे की कार्रवाई हेतु विभाग पर छोड़ दिया गया था, में 201 लंबित कंडिकाएँ थी, जिनमें से 94 कंडिकाओं को लो.ले.स. द्वारा चर्चा के लिए लिया गया। इसके विरुद्ध, लो.ले.स. ने सात कंडिकाओं तथा आठ उप-कंडिकाओं के संबंध में अनुशंसाएँ की थी जिनमें से दो कंडिकाओं तथा छः उप-कंडिकाओं से संबंधित कृ.का.टि. प्राप्त हुई जैसा कि नीचे दिए गए तालिका 1.3 में वर्णित है:

तालिका 1.3: लो.ले.स. की चर्चा की स्थिति

स्थिति	वर्ष 2000-01 से 2007-08 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल)	वर्ष 2008-09 से 2017-18 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल)
लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं की संख्या	201	207
लो.ले.स. द्वारा चर्चा के लिए लिया गया	94	63
लो.ले.स. द्वारा चर्चा के लिए नहीं लिया गया	107	139
लो.ले.स. द्वारा की गई अनुशंसाएँ	07 कंडिकाएँ एवं 08 उप-कंडिकाएँ	1 उप-कंडिका
प्राप्त कृ.का.टि.	02 कंडिकाएँ एवं 06 उप-कंडिकाएँ	शून्य
विभाग द्वारा की गई कार्रवाई	02 कंडिकाएँ एवं 06 उप-कंडिकाएँ	शून्य

अध्याय-II (भाग अ): अनुपालन लेखापरीक्षा

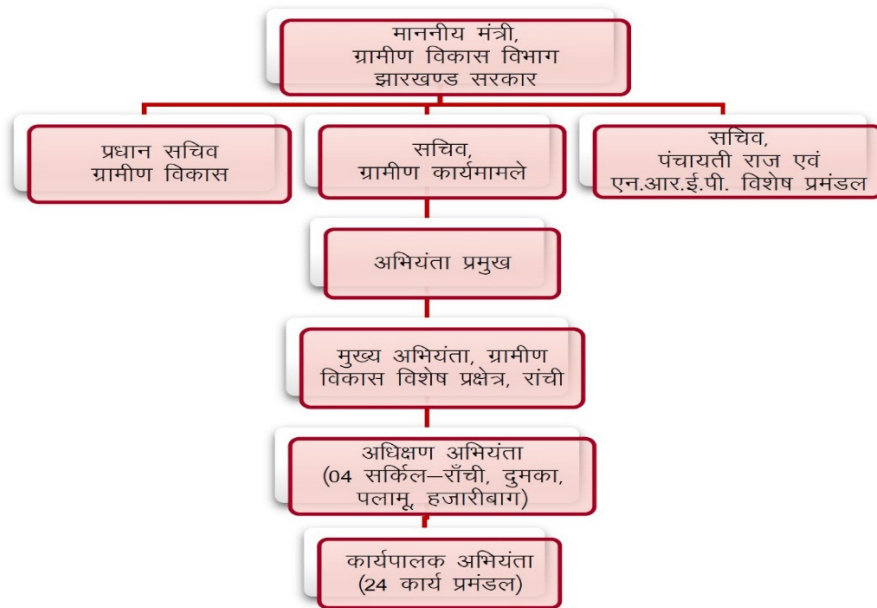
ग्रामीण विकास विभाग (ग्रामीण कार्य मामले)

2.1 झारखण्ड में मुख्यमंत्री ग्राम सेतु योजना का कार्यान्वयन

2.1.1 प्रस्तावना

झारखण्ड सरकार (झा.स.) ने ग्रामीण सड़कों के संरक्षण में पड़ने वाली नदियों और नालों पर पुलों के निर्माण हेतु मुख्यमंत्री ग्राम सेतु योजना (मु.मं.ग्रा.से.यो.) प्रारंभ किया (सितम्बर 2001)। योजना का उद्देश्य प्रत्येक गाँव (32,394 गाँव) को ग्राम पंचायत से, प्रत्येक ग्राम पंचायत (4,423 ग्राम पंचायतें) को प्रखंड मुख्यालयों से और प्रत्येक प्रखंड (260 प्रखंडों) को जिला मुख्यालय (24 जिले) से जोड़ना था। यह ग्रामीण विकास विभाग (ग्रा.वि.वि) के तहत एक चालू योजना है जो राज्य सरकार के अपने स्रोतों से वित्त पोषित है। राज्य में मु.मं.ग्रा.से.यो. के कार्यान्वयन के लिये सचिव, ग्रामीण कार्य मामले (ग्रामीण विकास विभाग के अंतर्गत) उत्तरदायी हैं, जैसा कि नीचे संगठनात्मक चार्ट में दर्शाया गया है:

चार्ट: 2.1



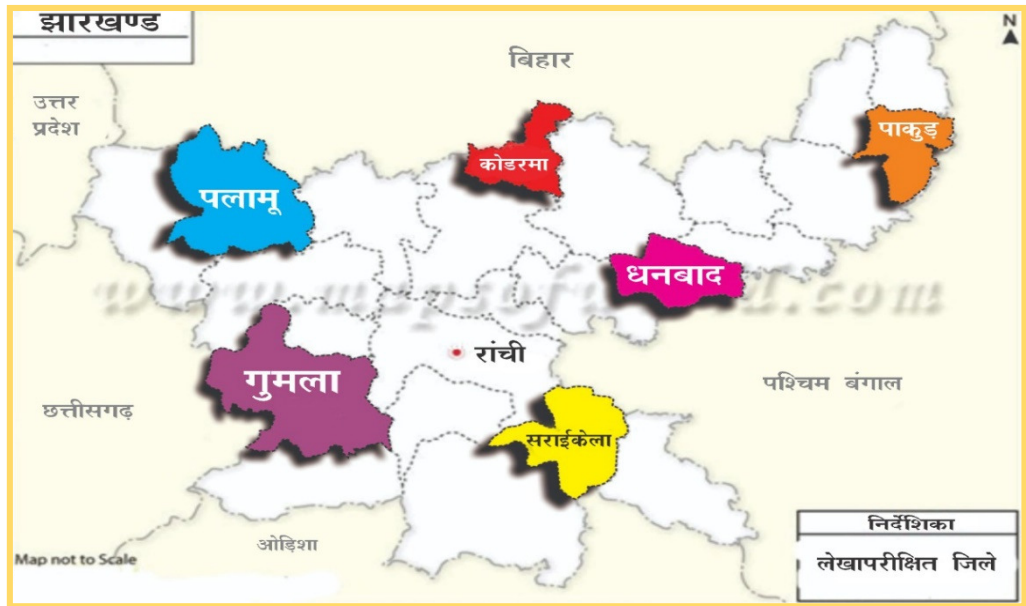
2014-19 तक की अवधि के लिए लेखापरीक्षा, सितम्बर 2019 से मार्च 2020 के बीच, नमूना-जाँच के लिए चयनित आठ में से छः¹ जिलों में, मुख्य अभियंता का कार्यालय तथा विभागीय स्तर पर इस बात का मूल्यांकन करने के लिए की गई कि क्या (i) पुलों का चयन और अनुमोदन उचित सर्वेक्षण के बाद किया गया था, (ii) पुलों और

¹ कोविड-19 के लॉकडाउन उपायों के कारण राँची एवं देवघर जिलों में क्षेत्रीय लेखापरीक्षा स्थगित कर दी गई थी।

पहुँच पथों का निर्माण, संहिता के प्रावधानों के अनुसार गुणवत्ता, कर्म-कौशल और समयबद्धता को ध्यान में रखते हुये मितव्ययता से किया गया था तथा (iii) निर्माणोपरांत पुलों तथा पहुँच-पथों का रखरखाव सुनिश्चित किया गया था। लेखापरीक्षित प्रमंडलों के अभियंताओं के साथ चयनित पुलों का संयुक्त भौतिक सत्यापन भी किया गया।

लेखापरीक्षा इकाइयों (प्रमंडलों) का नमूनाकरण दो चरणों में किया गया, पहले, भौगोलिक प्रसार के आधार पर जिलों/ प्रमंडलों का स्तरीकरण, तत्पश्चात प्रतिस्थापन रहित आकार-संभाव्यता-आनुपातिक नमूनाकरण (पीपीएसडब्लुओआर) तकनीक के प्रयोग द्वारा। तदनुसार, 24 जिलों/ प्रमंडलों को चार अनुमंडल (राँची, दुमका, हजारीबाग और पलामू) में स्तरीकृत किया गया तथा पीपीएसडब्लुओआर तकनीक का प्रयोग करने हेतु वर्ष 2014-19 के दौरान हुए खर्च को मापदंड मानते हुए प्रत्येक स्तर से 33.3 प्रतिशत जिलों/ प्रमंडलों (आठ) का चयन किया गया। लेखापरीक्षा नमूना के छः जिले/ प्रमंडल, राज्य में वर्ष 2014-19 की अवधि में मु.मं.ग्रा.से.यो. के पुलों पर हुए कुल व्यय के 26 प्रतिशत का प्रतिनिधित्व करते हैं। इन नमूनीकृत जिलों में, 214 पुलों को 2014-19 के दौरान निर्माण के लिए लिया गया था तथा लेखापरीक्षा द्वारा इनमें से 57 (27 प्रतिशत) की विस्तृत जाँच की गई।

चार्ट 2.2



सचिव, ग्रा.वि.वि (ग्रा.का.मा.), झा.स. के साथ 24 सितम्बर 2019 को एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मापदंडों एवं कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई। विभागीय सचिव के साथ निकास सम्मेलन 19 फरवरी 2021 को आयोजित हुआ। विभाग ने सभी लेखापरीक्षा अनुसंशाओं को स्वीकार किया (फरवरी 2021) तथा उनके उत्तरों को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.2 पुलों के माध्यम से संपर्क

योजना के अधिदेश के अनुसार, ग्रामीण सड़कों के संरेख में पड़ने वाली नदियों एवं नालों पर पुलों के निर्माण द्वारा गाँवों को ग्राम पंचायतों से, पंचायतों को प्रखंड मुख्यालयों से तथा प्रखंडों को जिला मुख्यालयों से जोड़ने हेतु संपर्क प्रदान करना था।

2.1.2.1 योजना

योजना के प्रबंधन हेतु विभाग ने सितम्बर 2001 से जून 2017 के दौरान परिपत्र/पत्र जारी किये। इन निर्देशों में शामिल था:

- प्रखंड स्तर पर पुल-कार्यों का चयन;
- प्रखंड स्तर पर चयनित पुलों से, प्रत्येक जिले के लिए भावी जिला पुल योजना (भा.जि.पु.यो.) तैयार करना था;
- भा.जि.पु.यो. से, प्रबंध परिषद्² (प्र.प.) द्वारा सांसदों/ विधायकों की अनुशंसाओं को प्राथमिकता देते हुए वार्षिक कार्य योजना तैयार करना था;
- वार्षिक कार्य योजना से, ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडलों (ग्रा.वि.वि.प्र.) द्वारा पुलों का निर्माण करना था;
- कार्यों के निष्पादन की गुणवत्ता के साथ-साथ कार्यों की निगरानी एवं निरीक्षण हेतु, प्रत्येक जिले में, उपायुक्त की अध्यक्षता में एक परियोजना कार्यान्वयन इकाई (प.का.इ.) का गठन करना था।

2.1.2.2 योजनाओं का कार्यान्वयन

2014-19 के दौरान, राज्य में 32,394 गाँव, 4,423 ग्राम पंचायत, 260 प्रखंड तथा 24 जिला मुख्यालय थे जिनमें योजना को लागू करना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने अपने ही निर्देशों का पालन नहीं किया जैसा कि निम्नलिखित अनुच्छेदों में चर्चा की गयी है:

- योजना के कार्यान्वयन हेतु विभाग ने कोई परिचालन मार्गदर्शिका तैयार नहीं की, जिसका कारण अभिलेखों में नहीं था। प्रवेश सम्मेलन (सितम्बर 2019) में सचिव ने कहा कि मार्गदर्शिका तैयार नहीं की गई क्योंकि यह एक राज्य योजना है।
- विभाग ने गाँवों/ पंचायतों/ प्रखंडों/ जिला मुख्यालयों को जोड़ने वाली ग्रामीण सड़कों में कमियों की पहचान हेतु कोई सर्वेक्षण नहीं किया, जिसका कारण अभिलेखों

² जिला ग्रामीण विकास अभिकरण का एक शासी निकाय

में नहीं था। नमूना जाँचित जिलों के कार्यपालक अभियंताओं ने यह स्वीकार किया कि कमियों के आकलन हेतु कोई सर्वेक्षण नहीं किये गए;

- यद्यपि प्र.मं.ग्रा.स.यो. के तहत झारखण्ड के प्रत्येक जिले की जिला ग्रामीण सड़क योजना (जि.ग्रा.स.यो.) तैयार करने हेतु विभाग ने सभी ग्रामीण सड़क नेटवर्क का सर्वेक्षण किया था (2000-01), तथापि मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत कमियों के आकलन में विभाग द्वारा उन जि.ग्रा.स.यो. का उपयोग नहीं किया गया;

- विभाग ने योजना को लागू करने के अपने ही निर्देशों का (सिवाय विशेष प्रमंडलों द्वारा कार्यों के निष्पादन के) पालन नहीं किया। इसने योजना के तहत, सभी विधायकों एवं सांसदों से अधिकतम दो पुलों के निर्माण की अनुशंसा करने का अनुरोध किया, जिनकी जन-उपयोगिता हो। हालाँकि, लेखापरीक्षा द्वारा पुलों से सम्बंधित संचिकाओं की जाँच में पता चला कि सांसदों/ विधायकों/ अन्य द्वारा अनुशंसित पुलों के स्थान से सम्बंधित कोई सूचना उनके जि.ग्रा.स.यो. में नहीं थी। परिणामस्वरूप, विभाग यह सुनिश्चित करने की स्थिति में नहीं था कि योजना के तहत स्वीकृत पुल संपर्क देने के अधिदेश को पूरा करते थे।

संयुक्त भौतिक सत्यापन (केवल नमूना-जाँचित जिलों में) के साथ-साथ, नमूना-जाँचित जिलों में पुल-स्थलों के स्थानों की मुख्य अभियंता कार्यालय में प्र.मं.ग्रा.स.यो. के जि.ग्रा.स.यो. के साथ दोतरफा जाँच से निम्नलिखित प्रकाश में आया:

(i) 2001-19 के दौरान, 1881 पुलों को योजना के तहत निर्माण हेतु लिया गया। हालाँकि, विभाग ने लेखापरीक्षा को मार्च 2019 तक इन पुलों द्वारा संपर्क-रहित गाँवों/ प्रखंडों/ पंचायतों में दी गई संपर्कता के संबंध में कोई सूचना नहीं दी, यद्यपि, अगस्त-सितम्बर 2019 के दौरान इसकी माँग की गई थी;

(ii) 2014-19 के दौरान, झारखण्ड के 24 जिलों में विधायकों की अनुशंसा पर 496 पुल तथा अन्य प्रशासनिक कारणों (उपायुक्त, पुलिस अधीक्षक, राज्य विधानसभा में उठाये गए तारांकित प्रश्नों आदि) से 39 पुल निर्माण के लिये स्वीकृत किये गए। इनमें से 214 पुल छः नमूना जाँचित जिलों में निर्माण हेतु लिये गये थे। 214 में से 57 (27 प्रतिशत) पुलों की विस्तृत लेखापरीक्षा जाँच से निम्नलिखित प्रकाश में आया:

(अ) 57 में से 26 पुल जि.ग्रा.स.यो. में नहीं थे और इस प्रकार, वे ग्रामीण सड़क नेटवर्क से बाहर थे।

(ब) 57 पुलों में से 14 में, पुल-संरचना एवं पहुँच-पथ हेतु निजी/ वन भूमि के अधिग्रहण की आवश्यकता थी। इन आवश्यकताओं का उल्लेख पुलों के चयन के समय नहीं किया गया। यहाँ तक कि प्राक्कलन में भी, भूमि की आवश्यकता का आकलन नहीं किया

गया। निष्पादन के दौरान, संबंधित कार्यपालक अभियंताओं ने पुलों को पूर्ण करने के लिये भूमि की आवश्यकता की सूचना दी। यह पाया गया कि 14 में से 9 पुल (परिशिष्ट 2.1.1) भूमि अधिग्रहण नहीं होने के कारण उनके पूर्ण होने की निर्धारित तिथि से छः महीने से अधिक से लेकर छः वर्षों तक पूर्ण नहीं किये जा सके, परिणामस्वरूप ₹ 25.27 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

(स) 57 में से ₹ 18.48 करोड़ लागत के छः पुल को इस योजना के तहत लिया गया (सितम्बर 2013 से जुलाई 2018 के बीच) बावजूद इसके कि वहां से 100 मीटर एवं 1 कि.मी. के दायरे में एक या अधिक मु.मं.ग्रा.से.यो./ प्र.मं.ग्रा.स.यो./ प.नि.वि. के पुल पहले से उसी नदी पर समान/ नजदीकी पर्यावासों को संपर्क प्रदान करने के लिये स्थित थे (परिशिष्ट 2.1.2) और मई 2020 तक, इन पुलों पर ₹ 14.97 करोड़ व्यय हुए थे। इन पुलों के डीपीआर में, संबंधित कार्यपालक अभियंताओं ने यह वचनबंध (अंडरटेकिंग) दिया था कि प्रस्तावित पुल के एक कि.मी. उर्ध्वप्रवाह एवं अनुप्रवाह के दायरे में कोई पुल स्थित नहीं था। इसके अलावा, ₹ 4.14 करोड़ की लागत से गुमला जिले में प्र.यो.स.ग्रा.मं. के पुल (जि.ग्रा.स.यो. का) के साथ-साथ स्थित जि.ग्रा.स.यो. के इतर एक पुल लिया गया, जो स्वीकृत स्थल से केवल 500 मी. दूर था। इस प्रकार, इन पुलों की स्वीकृति परिहार्य थी, जैसा कि निम्नलिखित विषय-अध्ययनों में व्याख्यायित है:

विषय अध्ययन 1

कोडरमा जिले में, तेतरॉन-बसोडीह गाँव के बीच केशो नदी पर मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत एक पुल मार्च 2014 में (स्वीकृत वर्ष 2008) ₹ 4.10 करोड़ की लागत से पूर्ण हुआ। विभाग ने पुनः उसी केशो नदी के अनुप्रवाह पर तेतरॉ और कुसना के बीच (लागत ₹ 4.60 करोड़) तथा दसारोखुर्द-परसाबाद रेलवे स्टेशन के बीच (लागत ₹ 4.44 करोड़) दो अतिरिक्त मु.मं.ग्रा.से.यो. पुल स्वीकृत किये (वर्ष 2014 एवं 2017 में)।

संयुक्त भौतिक सत्यापन (28 फ़रवरी 2020) के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि पहले दो पुलों (तेतरॉन-बसोडीह तथा तेतरॉन-कुसना) के बीच दूरी एक कि.मी. तथा अंतिम दो पुलों (तेतरॉन-कुसना तथा दसारोखुर्द-परसाबाद रेलवे स्टेशन) के बीच की दूरी 500 मीटर थी। ये तीनों पूर्ण पुल नजदीकी स्थानों के समान पर्यावासों को संपर्क प्रदान कर रहे थे। लेखापरीक्षा द्वारा पुलों के भौगोलिक निर्देशांक का प्रयोग करते हुए गूगल अर्थ से लिया गया निम्नलिखित उपग्रहीय चित्र निकटस्थ पुलों को स्पष्ट रूप से दिखाता है:



चित्र 2.1: तेतरों-कुसना तथा निकटस्थ पुलों का गूगल अर्थ चित्र (संयुक्त भौतिक सत्यापन 28 फरवरी 2020 को किया गया)

विषय अध्ययन 2

चार वर्षों (2011-14) की अवधि में, विभाग ने गुमला जिले के रायडीह प्रखंड में शंख नदी पर एक ही स्थान के पर्यावासों को संपर्क देने हेतु मु.मं.ग्रा.से.यो. (₹ 4.14 करोड़ की लागत से मार्च 2011 में) और प्र.मं.ग्रा.स.यो. (₹ 6.71 करोड़ की लागत से जून 2014 में) के तहत दो पुलों को स्वीकृत किया। संयुक्त भौतिक सत्यापन (19 नवम्बर 2019) में लेखापरीक्षा ने पाया कि प्र.मं.ग्रा.स.यो. पुल जि.ग्रा.स.यो. के तहत था और उपयोग में लाया जा रहा था। दूसरी ओर, मु.मं.ग्रा.से.यो. पुल जि.ग्रा.स.यो. के तहत नहीं था और अधूरा पड़ा था (नवम्बर 2019)। दोनों पुलों के बीच की दूरी केवल 500 मीटर थी। विभाग ने उस पुल पर ₹ 2.20 करोड़ का व्यय किया था, जो नौ वर्षों से अधिक अवधि में पूर्ण नहीं हो सका और निष्फल साबित हुआ।



चित्र 2.2: गुमला जिले के खुरसुर्ता एवं बारडीह में लगभग 500 मी. की दूरी पर स्थित अधूरा मु.मं.ग्रा.से.यो. पुल और पूर्ण प्र.मं.ग्रा.स.यो. पुल (संयुक्त भौतिक सत्यापन 19 नवम्बर 2019 को किया गया)



चित्र 2.3: अलग दिशा से गुमला जिले के खुरसुर्ता एवं बारडीह पर अधूरा मु.मं.ग्रा.से.यो. पुल

(द) यद्यपि, मु.मं.ग्रा.से.यो. केवल ग्रामीण क्षेत्रों के लिए प्रारम्भ की गई थी तथापि नमूना जाँचित छः में से तीन जिलों में छः पुल नगरपालिका क्षेत्र में विधायकों की अनुशंसा पर विभाग द्वारा अनियमित रूप से स्वीकृत किये गए और कुल ₹ 13.35 करोड़ की लागत से निर्मित किये गए थे (परिशिष्ट 2.1.3)। संबंधित जिलों के कार्यपालक अभियंताओं ने विधायकों की अनुशंसाओं को, बिना यह उल्लेख करते हुए कि ये पुल शहरी (नगरपालिका) क्षेत्र में अवस्थित हैं, जिस पर नगर विकास विभाग (न.वि.वि.) का प्रशासनिक क्षेत्राधिकार है, स्वीकृति हेतु विभाग को अग्रसारित कर दिया। इन पुलों की स्वीकृति से पूर्व, न.वि.वि. से माँगी गई अनुमति, यदि कोई हो, अभिलेखों में नहीं पायी गई।

लेखापरीक्षा पृच्छा के जवाब में, विभाग के सचिव ने स्वीकार किया कि योजना केवल ग्रामीण क्षेत्रों के लिए ही थी और कहा कि अब से, योजना के तहत शहरी क्षेत्रों में पुलों के निर्माण से बचा जायेगा। मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत शहरी क्षेत्रों में पुलों का निर्माण निम्नलिखित विषय अध्ययनों में व्याख्यायित है:

विषय अध्ययन 3

स्थानीय विधायक की अनुशंसा पर विभाग ने मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत एक शहरी नदी पर धनबाद के मटकुरिया में एक पुल स्वीकृत किया (₹ 1.13 करोड़ की लागत पर जुलाई 2018 में)। संयुक्त भौतिक सत्यापन (27 नवम्बर 2019) के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि पुल का रास्ता, पुल के डिज़ाइन में अवस्थित पूर्व के भवनों से बाधित था (कुल 5.5 मीटर रास्ते की चौड़ाई में से 1.5 मीटर)। इस प्रकार, पुल भारी वाहनों के लिए उपयुक्त नहीं था और वह मुख्य रूप से पार्किंग उद्देश्यों एवं पशुशाला के रूप में प्रयुक्त हो रहा था, जैसा कि नीचे चित्र में दिखाया गया है:



चित्र 2.4: धनबाद शहर के शहरी क्षेत्र में मु.मं.ग्रा.से.यो. पुल और पुल के डिज़ाइन में स्थित भवन (संयुक्त भौतिक सत्यापन 27 नवम्बर 2019 को हुआ)

विषय अध्ययन 4

स्थानीय विधायक की अनुशंसा पर, विभाग ने मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत राँची में विद्यानगर-महावीरनगर लेन, रोड नं. 2, हरमू कॉलोनी में ₹ 2.75 करोड़ की लागत पर एक पुल स्वीकृत किया (सितम्बर 2013)। संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि पुल नगरपालिका क्षेत्र में स्थित था। आगे यह भी देखा गया कि नदी का प्रवाह पुल के नीचे, इसकी सुरक्षा से समझौता कर निर्मित अवैध निर्माण से बाधित था, जैसा कि नीचे चित्र से देखा जा सकता है:



चित्र 2.5: राँची शहर के शहरी क्षेत्र में मु.मं.ग्रा.से.यो. पुल और पुल के नीचे का अवैध निर्माण (संयुक्त भौतिक सत्यापन 20 मार्च 2020 को हुआ)

(इ) मुख्य अभियंता के कार्यालय में 535 में से 50 (10 प्रतिशत) पुलों के डीपीआर की जाँच की गई। इनमें से, केवल 31 डीपीआर में पुलों के निर्देशांक दर्ज थे। इन निर्देशांकों को गूगल अर्थ पर पुल के स्थल से सत्यापान करने पर 20 पुलों के पहुँच-

पथ के आगे कोई संपर्क-पथ नहीं पाया गया। इस प्रकार, बिना किसी संपर्क-पथ के इन पुलों का चुनाव, योजना के अधिदेश का उल्लंघन था। एक उदाहरणात्मक विषय अध्ययन नीचे दी गयी है:

विषय अध्ययन 5

विभाग द्वारा (दिसम्बर 2016) सरायकेला-खरसावाँ जिला में मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत खरकई नदी पर हुडांगदा और धर्मडीहा गाँव के बीच ₹ 4.88 करोड़ की लागत का एक पुल स्वीकृत किया गया। पुल का स्थान जि.ग्रा.स.यो. में नहीं पाया गया। लेखापरीक्षा ने पुल के स्थान का भौगोलिक निर्देशांकों को (22°38'14.4" उत्तर, 85°52'52.8" पूर्व) गूगल अर्थ पर सत्यापित किया और पाया कि पुल के पहुँच-पथ के आगे कोई संपर्क-पथ नहीं था। विभाग के अभियंताओं के साथ संयुक्त भौतिक सत्यापन (7 जनवरी 2020) के दौरान इस तथ्य की पुष्टि की गयी।



चित्र 2.6: गूगल अर्थ चित्र (निर्देशांक-22°38'14.4" उत्तर, 85°52'52.8" पूर्व)



चित्र 2.7: 7 जनवरी 2020 को संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान ली गई तस्वीर

(iii) विभाग ने पुल के कार्यों की निगरानी एवं निरीक्षण हेतु छः नमूना जाँचित जिलों में से किसी में भी प.का.ई. का गठन नहीं किया, जिसका कारण न तो अभिलेखों में था, न ही लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किया गया। छः नमूना जाँचित प्रमंडलों में से किसी ने भी पुल-पंजी का संधारण नहीं किया था, जबकि छः में से चार प्रमंडलों के पास पाइल-पंजी नहीं थी। विभाग ने पुलों का कोई निरीक्षण कार्यक्रम भी तैयार नहीं किया था। परिणामस्वरूप, पुलों के माध्यम से संपर्क स्थापित करने के इच्छित उद्देश्य की पूर्ति के लिए विभाग, योजना के तहत परिकल्पित, कार्यों की निगरानी नहीं कर सका।

तथ्य स्वीकार करते हुए विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि पुलों के चयन, परामर्शियों की भूमिका, डीपीआर की तैयारी, योजना के निष्पादन एवं निगरानी इत्यादि हेतु मानक संचालन प्रक्रिया (एसओपी) तैयार की जाएगी। विभाग ने आगे और जोड़ा कि अब से पुल-कार्यों का दोहराव, नगरपालिका क्षेत्रों में पुलों का चयन, पहुँच-पथ के आगे संपर्क-पथ की अनुपस्थिति आदि, जैसी अनियमितताओं से बचने के लिए पुलों के व्यवहार्यता प्रतिवेदन प्राप्त करते समय प्र.मं.ग्रा.स.यो. के जि.ग्रा.स.यो. को विचार में लिया जाएगा।

2.1.3 निर्माण गतिविधियाँ

2.1.3.1 पुल कार्यों की स्थिति

मार्च 2019 तक राज्य एवं नमूनीकृत जिलों में पुल कार्यों की स्थिति तालिका 2.1.1 में दिखाए गये हैं।

तालिका 2.1.1 : राज्य में पूर्ण तथा अधूरे पुल कार्यों की स्थिति

स्थिति	2001-19	2014-19 (लेखापरीक्षा अवधि)	
	राज्य की स्थिति	राज्य की स्थिति	छ: नमूना जाँचित जिले
पुलों के कुल कार्य	1,881	820 (243 पूर्व के कार्यों सहित)	214
पूर्ण	1,673	612	154
अपूर्ण	208	208	60

(स्रोत : मु.अभि. कार्यालय के द्वारा उपलब्ध कराई गई मासिक प्रगति प्रतिवेदन)

तालिका 2.1.1 से, यह देखा जा सकता है कि मार्च 2019 तक राज्य में 208 पुल कार्य चल रहे थे। इनमें से, 169 पुल पूर्ण करने के निर्धारित समय के अंदर थे जबकि 39 पुल पूर्ण करने के निर्धारित समय से दो महीने से साढ़े-नौ वर्ष तक से विलंब में थे। विभाग ने गाँवों/ पंचायतों/ प्रखंडों को संपर्क प्रदान करने के उद्दिष्ट लाभ साधे बिना मार्च 2019 तक इन 39 पुलों पर ₹ 144 करोड़ का व्यय किया था।

नमूना जाँचित जिलों में, 214 में से 154 पुल पूर्ण हो गए थे तथा मार्च 2019 तक 60 पुल अधूरे थे। 154 पूर्ण पुलों में से 72 पुल दो से 75 महीनों के विलम्ब से पूर्ण हुए थे। 60 अधूरे पुलों में, लेखापरीक्षा ने पाया कि नमूनीकृत पाँच जिलों के सात कार्यों में विलम्ब पूर्ण करने के निर्धारित समय से सात से 82 महीनों का था।

2.1.3.2 परामर्श कार्य

मु.मं.ग्रा.से.यो. पुलों के डीपीआर तैयार करने हेतु विभाग ने परामर्शियों को लगाने का निर्णय किया (मई 2015)। डीपीआर को प्रमंडलीय स्तर पर तैयार किया जाना था और मु.अभि. द्वारा उसे तकनीकी रूप से स्वीकृत करना था। अभिलेखों के जाँच में निम्नलिखित उद्घाटित हुआ:

(i) परामर्शियों का सूचीबद्ध-करण

मु.अभि. के निर्देश पर, का.अभि., ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल (ग्रा.वि.वि.प्र.), राँची ने मु.मं.ग्रा.से.यो. पुलों के डीपीआर तैयार करने हेतु परामर्शियों को सूचीबद्ध करने हेतु एक अल्पकालीन ई-निविदा³ आमंत्रित किया (मई 2015)। प्रतिक्रिया में, 11 संस्थाओं ने निविदा में भाग लिया, जिसमें से 10 संस्था को तकनीकी अर्हता प्राप्त थी। वित्तीय मूल्यांकन (जून 2015) के दौरान एक परामर्शी⁴, जो सेवा कर के अतिरिक्त पुल के सिविल कार्य के अनुमानित लागत का एक प्रतिशत दर उद्धृत किया था, उसे न्यूनतम बोलीकर्ता घोषित किया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मु.अभि. ने तकनीकी अर्हता प्राप्त आठ परामर्शियों को, उनमें प्रत्येक से यह सहमति प्राप्त करने के बाद कि वे न्यूनतम बोलीकर्ता द्वारा उद्धृत दर पर कार्य करेंगे, सूचीबद्ध किया (जून 2015)। मु.अभि. ने पूरे राज्य के लिए डीपीआर तैयार करने हेतु इन परामर्शियों के साथ अलग-अलग इकरारनामा क्रियान्वित किया तथा वर्तमान प्रमंडलों को उनके बीच बाँट दिया। हालाँकि, ये अनुबंध कितनी अवधि के लिए वैध रहेंगे, इसका उल्लेख नहीं था। इस प्रकार, ये इकरारनामे खुले अंतवाले रह गए तथा लेखापरीक्षा के समाप्त (मार्च 2020) होने तक चालू थे।

जवाब में, विभाग ने आश्वस्त किया (फरवरी 2021) कि मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत परामर्शियों को सूचीबद्ध करने हेतु पुनः निविदा आमंत्रित की जाएगी और सर्वोत्तम प्रक्रिया अपनाते हुए नियुक्ति की शर्तों की समीक्षा की जाएगी।

(ii) परामर्शियों की नियुक्ति की शर्तें

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने योजना के कार्यान्वयन हेतु कोई संचालन दिशानिर्देश निर्धारित नहीं किया था। किसी भी दिशानिर्देश के अभाव में, लेखापरीक्षा ने मु.मं.ग्रा.से.यो. को लागू करने हेतु विभाग द्वारा अपनाई गई वास्तविक प्रक्रिया को प्र.मं.ग्रा.स.यो. के तहत डीपीआर बनाने हेतु परामर्शी के नियुक्ति एवं सूचीबद्ध करने के दिशानिर्देशों के साथ तुलना की। परिणाम नीचे तालिका 2.1.2 में वर्णित है:

तालिका 2.1.2: परामर्शियों के सूचीकरण में तुलना

ब्योरा	प्र.मं.ग्रा.स.यो.	मु.मं.ग्रा.से.यो.	लेखा परीक्षा द्वारा देखी गई कमियाँ
चयन विधि	गुणवत्ता-सह-लागत आधारित चयन	न्यूनतम लागत विधि	प्र.मं.ग्रा.स.यो. के तहत, गुणवत्ता एवं मूल्य के महत्त्व 80:20 के अनुपात में था जबकि मु.मं.ग्रा.से.यो. में परामर्शियों के चयन में गुणवत्ता को कोई महत्त्व नहीं दिया गया था।

³ 11 मई 2015 से 16 मई 2015

⁴ मेसर्स स्मीतन प्रोजेक्ट प्रा. लि, राँची

परामर्श-कार्य अवधि की वैधता	तीन वर्ष	अपरिभाषित	मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत, परामर्श-कार्य की वैधता चार वर्ष छः महीने से अधिक समय तक जारी थी और कई सूचीबद्ध परामर्शी के असंतोषजनक प्रदर्शन के बावजूद विभाग ने नए परामर्शियों को अवसर दिये बिना केवल आठ परामर्शियों में आवंटित प्रमंडलों में बदलाव किया (अगस्त 2017 और सितम्बर 2018)।
नए परामर्शियों को अवसर	प्रत्येक छः माह पर	अपरिभाषित	
डीपीआर तैयार करने की समयावधि	90 दिन	67 दिन	मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत, डीपीआर बनाने में कम समयावधि देना दोषपूर्ण डीपीआर का एक कारण हो सकता है जैसा कि कंडिका 2.1.3.2(iv) (अ), (ब) और (स) में प्रतिवेदित है।
अनुश्रवण एवं दंड प्रावधान	परिभाषित	अपरिभाषित	प्र.मं.ग्रा.स.यो. के तहत, 25 प्रतिशत डीपीआर को एक स्वतंत्र संस्था द्वारा पूरी तरह स्थल पर जाँच करना था, जबकि उपलब्धि प्रतिवेदन का संधारण तथा दंड के प्रावधान को निवारक उपायों में शामिल किया गया था। ये सभी प्रावधान मु.मं.ग्रा.से.यो. में अनुपस्थित हैं।

(स्रोत : प्र.मं.ग्रा.स.यो. दिशानिर्देश और मु.मं.ग्रा.से.यो. अभिलेखों का लेखापरीक्षा विश्लेषण)

मु.मं.ग्रा.से.यो. पुलों के डीपीआर तैयार करने हेतु परामर्शियों की नियुक्ति की शर्तों में उपरोक्त कमियों के परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा ने पाया कि परामर्शी प्रारम्भिक परियोजना प्रतिवेदन बनाने के अनुबंध दायित्वों से बच गए जबकि इसकी आवश्यकता थी। इसके अलावा, मृदा अनुसंधान, जल-विज्ञान संबंधी सर्वेक्षण, यातायात सर्वेक्षण आदि भी ठीक से नहीं किए गए जैसा कि कंडिका 2.1.3.2(iv) (अ), (ब) और (स) में चर्चा की गई है। आगे, मु.मं.ग्रा.से.यो. प्रबंधन को मजबूत बनाने के लिए प्र.मं.ग्रा.स.यो. की अच्छी कार्यप्रणाली को अपनाने तथा आकलन मापदंडों के आधार पर परामर्शियों के उपलब्धि प्रतिवेदन के संधारण हेतु दबाव, स्वतंत्र संस्था द्वारा डीपीआर की समीक्षा आदि के द्वारा पर्यवेक्षकीय नियन्त्रण को कमान में रखने हेतु विभाग ने कोई कदम नहीं उठाया।

जवाब में, विभाग ने आश्वस्त किया (फरवरी 2021) कि मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत परामर्शियों के सूचीबद्ध करने हेतु पुनः निविदा आमंत्रित की जाएगी और सर्वोत्तम प्रक्रिया अपनाते हुए नियुक्ति की शर्तों की समीक्षा की जाएगी।

(iii) परामर्शी पर तकनीकी इनपुट

झा.लो.नि.वि. संहिता के नियम 22 के अनुसार, मु.अभि./ मु.अभि. (डिज़ाइन) रूप-रेखा, डिज़ाइन तथा सभी संरचनाओं की विशिष्टताओं के अनुमोदन के लिए जिम्मेवार हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि परामर्शियों द्वारा प्रस्तुत डीपीआर की जाँच करने के लिए विभाग के पास अपना डिज़ाइन कोषांग नहीं है। विभाग के मु.अभि. ने संचिकाओं में दर्ज किया था (जून 2017) कि परामर्शी द्वारा प्रस्तुत आरेखों पर जल-विज्ञान संबंधी आँकड़ों, भू-तकनीकी सर्वेक्षण एवं परामर्शी द्वारा तैयार पुलों के संरचनात्मक डिज़ाइन की आवश्यक जाँच के बिना तकनीकी स्वीकृति दी जा रही थी।

मु.अ. द्वारा तकनीकी जाँच के अभाव में, परामर्शियों ने मिट्टी अनुसंधान के लिए आवश्यक संख्या में बोरहोल नहीं खोदे थे, जल-विज्ञान संबंधी परीक्षण के लिए उच्चतम बाढ़ स्तर (एचएफएल) एवं नदियों के प्रवाह के आँकड़ों को एकत्र तथा मिलान नहीं किया, प्रारंभिक परियोजना प्रतिवेदन नहीं बनाई अथवा यातायात सर्वेक्षण नहीं किया जैसा कि कंडिका 2.1.3.2(iv) (ब), (स) और (द) में चर्चा की गई है।

जवाब में, विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि डिज़ाइन कोषांग के अभाव में डीपीआर के पुनरीक्षण हेतु स्वतंत्र संस्थाओं को लगाया जाएगा। हालाँकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग अपना डिज़ाइन कोषांग स्थापित करने के जोखिम एवं लाभ के साथ-साथ बिना किसी विभागीय दृष्टिकोण के एक अन्य परामर्शी समूह की नियुक्ति की तुलना कर सकता है।

(iv) परामर्शी सेवाओं की सुपुर्दगी

(अ) प्रारंभिक परियोजना प्रतिवेदन बनाना

भारतीय सड़क काँग्रेस (आईआरसी) 54 (एसपी) तीन चरणों में परियोजना प्रतिवेदन तैयार करना प्रावधानित करता है, जैसा कि तालिका 2.1.3. में वर्णित है:

तालिका 2.1.3: परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने के चरण

चरण	ब्योरा	प्रयोजन
एक	पूर्व संभाव्यता प्रतिवेदन	संभाव्यता अध्ययन के लिए दो से चार स्थल की पहचान हेतु
दो	प्रारंभिक परियोजना प्रतिवेदन	सर्वोत्तम उपयुक्त स्थल पर निर्णय लेने के लिए पहुँच संरेखन, पुल के प्रकार सहित डिज़ाइन का पैमाना और स्पैन व्यवस्था (विभिन्न कारकों यथा यातायात सर्वेक्षण एवं विश्लेषण, प्रारम्भिक डिज़ाइन, परियोजना लागत अनुमान, आर्थिक मूल्यांकन आदि के विश्लेषण द्वारा)
तीन	विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन	संरेखन एवं पुल स्थलों के अंतिमीकरण हेतु विस्तृत अनुसंधान किया जाना

(स्रोत: भारतीय सड़क काँग्रेस के प्रावधान)

परामर्शियों की नियुक्ति हेतु विभागीय आदेश (जून 2015) के अनुसार, भुगतान तीन चरणों में किया जाना था जैसा कि तालिका 2.1.4 में वर्णित है:

तालिका 2.1.4: परामर्शी को प्रस्तुत करने एवं भुगतान के चरण

प्रस्तुति (दिवस के अंदर)	भुगतान के चरण	भुगतान (प्रतिशत)
सात दिनों के भीतर, निरीक्षण प्रतिवेदन के साथ स्थल संग्रहण तथा पन्द्रह दिनों के बाद पीपीआर जमा करने पर	पीपीआर के अनुमोदन के पश्चात	20
पीपीआर के 45 दिनों में डीपीआर जमा करने पर	डीपीआर की प्रशासनिक स्वीकृति पर	70
-	पुल के अभिन्यास पर	10

(स्रोत: परामर्शियों के अनुबंध की शर्तें)

लेखापरीक्षा ने मु.अ. के कार्यालय में 2014-19 के दौरान 182 डीपीआर बनाने हेतु आठ परामर्शियों को भुगतान किये गए परामर्श शुल्क में से 50 भुगतान आदेशों की जाँच की। परामर्शियों ने इन डीपीआर को अनुमोदन हेतु 23 प्रमंडलों में प्रस्तुत किया था। यह पाया गया कि मु.अ. ने परामर्शों को भुगतान अनुसूची में निर्धारित पीपीआर एवं डीपीआर हेतु चरणबद्ध भुगतान करने के बदले डीपीआर की स्वीकृति पर एकमुश्त ₹ 8.38 करोड़ (परामर्शों शुल्क का 90 प्रतिशत) का भुगतान किया। भुगतान करते समय, परामर्शियों के अनुबंध की शर्तों का उल्लंघन करते हुए मु.अभि. ने परामर्शियों द्वारा पीपीआर जमा होना सुनिश्चित नहीं किया।

छ: नमूना जाँचित जिलों में 57 डीपीआर की जाँच से पता चला कि 55 मामलों⁵ में परामर्शियों ने पीपीआर जमा नहीं किया था, जबकि पाकुड़ जिले के एक मामले में, पीपीआर, यद्यपि उसी दिन डीपीआर के साथ प्रस्तुत किया गया, जो अनुमोदित नहीं किया गया था। यह इस तथ्य की पुष्टि करता है कि डीपीआर तैयार करने से पहले परामर्शों द्वारा पीपीआर को अनुमोदन के लिए प्रस्तुत नहीं किया गया था। इसके अलावा, परामर्शों ने 57 डीपीआर में से किसी में भी यातायात जनगणना के आँकड़ों का विश्लेषण नहीं किया था, जबकि आईआरसी 54 (एसपी) की धारा 5.3.2 के तहत बुनियादी डिज़ाइन मापदंडों यथा-आवश्यक लेनों की संख्या, पहुँच-ढलान, मध्य ढलान की आवश्यकता आदि के निर्धारण हेतु यह अनिवार्य था।

पीपीआर जमा एवं अनुमोदन नहीं किए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 1.68 करोड़ (परामर्शों शुल्क का 20 प्रतिशत) का अधिक भुगतान हुआ।

जवाब में, विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि पीपीआर का अनुमोदन सुनिश्चित करने के पश्चात परामर्शों शुल्क का निर्धारित 20 प्रतिशत जारी किया जाएगा।

(ब) परामर्शियों द्वारा मृदा विश्लेषण तथा पुल डिज़ाइन

सड़क एवं पुल के लिए सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (स.प.रा.मं) विशिष्टताओं का अनुच्छेद 2402.1 एवं 2403 यह प्रावधान करता है कि उप-मृदा अन्वेषण (भू-तकनीकी जाँच) पुल की पूरी लंबाई के लिए की जाएगी। प्रत्येक पाया, एबटमेंट पर बोरहोल खोदे जायेंगे तथा दोनों तरफ पहुँच पर दो अतिरिक्त बोरहोल (न्यूनतम) खोदे जायेंगे। बोरहोल की गहराई प्रस्तावित नींव के स्तर से कम से कम नींव की चौड़ाई का डेढ़ गुणा नीचे होगी।

⁵ पाकुड़ जिले के दो मामलों में से, एक मामले में पीपीआर और डीपीआर एक ही दिन प्रस्तुत किए गए थे। आगे, वैकल्पिक स्थलों का अध्ययन करने के बजाए दोनों मामलों में केवल एक स्थल का अध्ययन किया गया था।

छ: नमूना जाँचित जिलों में, 57 नमूनीकृत पुल कार्यों में से परामर्शियों ने 42 पुल कार्यों में आवश्यक 510 के विरुद्ध केवल 336 बोरहोल खोदे थे। इसके परिणामस्वरूप 174 की संख्या में कम बोर हुए जो इन 42 पुलों में दो से 15 के बीच कम थे।

आगे, इनमें से पाँच पुलों में जहाँ बोरहोल खोदे गए थे, खुदाई वांछित गहराई तक नहीं की गयी थी (नींव की चौड़ाई से 1.5 गुणा)। गहराई के छान-बीन में यह 70 सेंटीमीटर से 10 मीटर तक कम थी। अतः इन डीपीआर में पुलों के आवश्यक नींव प्रस्तावित करने हेतु बोरहोल खोदकर उप-मृदा प्रोफाइल की जाँच सुनिश्चित नहीं की गयी। परिणामस्वरूप, इन 42 पुल कार्यों में से आठ पुल पूर्णतः या अंशतः क्षतिग्रस्त पाये गए। इनमें से प्रत्येक नींव में मृदा प्रोफाइल की जाँच या तो नहीं की गयी या आवश्यक गहराई तक नहीं की गई थी। इसलिए, पाया/ एबटमेंट के सही नींव स्तरों को सुनिश्चित किये बिना डीपीआर तैयार करने के कारण पुलों में नींव की विफलता एवं नुकसान हुआ।

आगे, यह भी देखा गया कि आईआरसी तथा स्वीकृत डीपीआर में, निर्माण कार्य से पहले पुष्टिकरण बोरिंग किया जाना निर्धारित था। हालाँकि, इस आवश्यकता को परिमाण विपत्र में शामिल नहीं किया गया। परिणामस्वरूप, काम शुरू होने से पहले नीचे की मृदा की जाँच करने का अवसर खो दिया गया। इन कमियों के संघातों को नीचे दिये गए विषय अध्ययनों के माध्यम से चित्रित किया गया है:

विषय अध्ययन 6

गुमला जिले में, नटवाल-दीना सड़क के बीच मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत चरकी नदी पर एक पुल जो मई 2012 में ₹ 1.16 करोड़ की लागत से पूरा हुआ था, फरवरी 2017 में ढह गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि आवश्यक नौ बोरहोल के विरुद्ध केवल चार बोरहोल के द्वारा मिट्टी की जाँच के आधार पर पुल के दो एबटमेंट एवं पाँच पायों के लिए डीपीआर में खुली नींव का प्रावधान किया गया था। इन बोरहोलों की गहराई भी, जो 0.95 मीटर तथा 1.38 मीटर के बीच थी, कम थी। पुल के ढहने के बाद, जाँच समिति ने पाया (अगस्त 2017) कि नदी का तल रेतीला था और नदी का पानी चार नीवों के नीचे से बह रहा था। परिणामस्वरूप, नीवों के नीचे की मिट्टी बह गई और पुल ढह गया। इस प्रकार, पुल के डिज़ाइन के समय मिट्टी की प्रकृति की जाँच ठीक से नहीं की गई और डीपीआर में खुली नींव, जो रेतीली मिट्टी के लिए उपयुक्त नहीं थी, का प्रावधान किया गया।



चित्र 2.8: नटवाल-दीना सड़क के बीच चरकी नदी पर ढहे पुल की तस्वीर

विषय अध्ययन 7

गुमला जिले के सिसई प्रखंड में बालखटंगा-लोरेनगो सड़क के बीच मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत दक्षिण कोयल नदी पर एक पुल सितम्बर 2010 में ₹ 2.95 करोड़ की लागत से पूरा हुआ। जुलाई 2017 में पुल ढह गया क्योंकि नदी में पानी के भारी प्रवाह के कारण चार पाया और पाँच डेकस्लैब पूरी तरह से बह गए थे। जाँच समिति ने पानी का अत्यधिक प्रवाह नुकसान का प्रथम दृष्टया कारण बताया (अगस्त 2017)। लेखापरीक्षा ने पाया कि पुल के डीपीआर में आवश्यक 13 बोरहोलों के विरुद्ध केवल तीन बोरहोल के द्वारा मिट्टी की जाँच के आधार पर पुल के दो एबटमेंट एवं नौ पायों के लिए खुली नींव का प्रावधान किया गया था। इस प्रकार, आवश्यक मिट्टी की जाँच किए बिना नींव के प्रकार का डिज़ाइन किया गया था।



चित्र 2.9: सिसई प्रखंड में बालखटंगा-लोरेनगो सड़क के बीच दक्षिणी कोयल नदी पर बने ढहे पुल की तस्वीर

विषय अध्ययन 8

गुमला जिला मे, मु.मं.ग्रा.से.यो. के अंतर्गत रायडीह प्रखण्ड के मरियम टोली-सरनाटोली के बीच ₹ 3.89 करोड़ के लागत से शंख नदी पर एक पुल मार्च 2015 में पूर्ण हुआ। यह पुल जुलाई 2017 में क्षतिग्रस्त हो गया क्योंकि इसके दो पाये

धंस गए तथा तीन स्लैब झुक गए थे। जाँच समिति ने प्रतिवेदित किया (अगस्त 2017) कि पुल की क्षति का प्रथम दृष्टया कारण बालू की अत्यधिक निकासी था। लेखापरीक्षा ने पुल के डीपीआर में देखा कि 23 की आवश्यकता के विरुद्ध केवल चार बोरहोल में मिट्टी की जाँच के आधार पर दो एबटमेंट तथा 19 पायों के लिए खुली नींव का प्रावधान किया गया। इस प्रकार, नींव का डिज़ाइन आवश्यकतानुरूप मिट्टी की जाँच से समर्थित नहीं था, जैसा कि स.प.रा.मं (मोर्थ) द्वारा निर्धारित था।



चित्र 2.10: रायडीह प्रखंड में मरियम टोली-सरनाटोली के बीच शंख नदी पर क्षतिग्रस्त पुल की तस्वीर

मिट्टी की जाँच में कमियों के परिणामस्वरूप, यह पाया गया कि चार नमूना-जाँचित जिलो में नमूनीकृत 57 में से आठ पुलों की नींव में काम शुरू होने के बाद बदलाव किए गए थे। इससे पुल के निर्माण-लागत में वृद्धि हुई (पाँच मामलों में ₹ 8.77 करोड़) तथा कार्य निष्पादन में देरी हुई (तीन से 58 महीने तक के बीच)।

जवाब में, विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि परामर्शियों एवं का.अभि. को प्रत्येक पाया तथा एबटमेंट पर बोरहोल की खुदाई कर मिट्टी की जाँच सुनिश्चित करने के निर्देश जारी कर दिए गए हैं। विभाग ने आगे कहा कि यह सुनिश्चित करना का.अभि. का कर्तव्य होगा कि संवेदकों द्वारा पुष्टिकरण बोरिंग किए गए हैं। विभाग ने इस संबंध में एक परिपत्र भी जारी किया था (नवंबर 2020)। हालाँकि, विभाग ने दोषी परामर्शियों के विरुद्ध की गयी कार्रवाई, यदि कोई हो, के बारे में लेखापरीक्षा को सूचित नहीं किया।

(स) परामर्शियों द्वारा जलविज्ञान संबंधी प्रतिवेदन

आईआरसी 5 के अनुच्छेद 101.1 के अनुसार, एक उच्च स्तरीय (एचएल) पुल, एक ऐसा पुल होता है जो चैनल के एचएफएल⁶ के ऊपर सड़कमार्ग का वहन करता है। आईआरसी 5 का अनुच्छेद 103 में आगे यह प्रावधानित है कि डिज़ाइन प्रवाह, जिसके लिए पुल के जलमार्ग का डिज़ाइन करना है, बाढ़ के 50 वर्ष के वापसी-चक्र में अधिकतम

⁶ उच्चतम बाढ़ स्तर कभी दर्ज बाढ़ का उच्चतम स्तर या डिज़ाइन प्रवाह के लिए गणनित स्तर है।

बहाव के आधार पर होगा। ऐसे मामलों में, जहाँ अपेक्षित सूचनाएँ उपलब्ध नहीं हों, तो डिज़ाइन प्रवाह एम्पिरिकल सूत्र विधि, क्षेत्रफल-वेग विधि या किसी अन्य तर्कसंगत विधि को ध्यान में रख कर निर्धारित अधिकतम अनुमानित बहाव होगा।

नमूना-जाँचित जिलों में नदियों/नालों पर बने 57 पुल-कार्यों के डीपीआर की जाँच से पता चला कि प्रमंडलों के पास किसी भी नदी/नाला के लिए बाढ़ के 50 साल के वापसी-चक्र में अधिकतम बहाव के आँकड़े नहीं थे। परामर्शियों ने पुल का डिज़ाइन प्रवाह तीन विधियों (एम्पिरिकल विधि, क्षेत्रफल-वेग विधि तथा युक्तिसंगत विधि) के द्वारा निर्धारित बहाव की तुलना से प्राप्त अधिकतम मान को लेकर बनाया। लेखापरीक्षा ने पाया कि विभिन्न परामर्शियों ने एक ही नदी के डिज़ाइन प्रवाह को निकालने हेतु उसके जलग्रहण क्षेत्र का अलग-अलग मान लिया तथा मु.अभि. ने इन सभी आरेखों पर तकनीकी स्वीकृति दी। इसके परिणामस्वरूप एक ही नदी के डिज़ाइन प्रवाह में अंतर पाया गया जैसा कि तालिका 2.1.5 में दिखाया गया है:

तालिका 2.1.5: तीन नदियों के डीपीआर में डिज़ाइन प्रवाह में अंतर

पुल का नाम	प्रखण्ड/जिला	नदी	निर्माण का वर्ष	पुल का मूल्य (करोड़ में)	डिज़ाइन प्रवाह (क्यूमेक्स ⁷)	स्थान
केचकी अवसाने ग्राम (ढह गया)	चैनपुर/पलामू	उत्तरी कोयल	अक्टूबर 2008	5.49	6,603.15	एक ही स्थान पर (पुराने पुल के ढह जाने के बाद नया पुल बनाया गया)
केचकी अवसाने ग्राम (नया)			चालू (मार्च 2020)	8.86	8,738	
जोलो मुरकुंडा (ढह गया)	बसिया/गुमला	दक्षिणी कोयल	जुलाई 2010	5.22	6,466	नौ मीटर की दूरी पर पुराने पुल के ढह जाने के बाद नया पुल बनाया गया।
जोलो मुरकुंडा (नया)			जुलाई 2019	7.75	7,116	
नवडीह कइरा (नया)	सतगावां/कोडरमा	सकरी	चालू (मार्च 2020)	9.58	4,686.93	बासोडीह-मरचोई पुल नवडीह-कइरा पुल के दो किमी अनुप्रवाह पर था।
बासोडीह मरचोई (एक पाया धंस गया)			जुलाई 2010	8.49	3,116	

(स्रोत: संबंधित पुल के डीपीआर में उपलब्ध जल-विज्ञान संबंधी आँकड़े)

लेखापरीक्षा विश्लेषण में निम्नलिखित पता चला:

- **उत्तरी कोयल नदी पर पुल:** पलामू जिला में, डीपीआर में उपलब्ध केचकी अवसाने ग्राम के बीच पुल का जल-विज्ञान संबंधी आँकड़ों से यह पता चला कि पुराना पुल (23 सितंबर 2011 को ढहा हुआ) का निर्माण 6603.15 क्यूमेक्स के डिज़ाइन प्रवाह (एम्पिरिकल सूत्र पर आधारित), 95.607 मीटर आरएल पर एचएफएल तथा 99.657 मीटर आरएल पर वेयरिंग स्तर को लेकर हुआ। विभाग ने पुल के ढह जाने के कारणों का पता लगाने हेतु बीआईटी मेसरा को नियुक्त किया (अप्रैल 2012)। दल

⁷ क्यूमेक्स घन मीटर प्रति सेकंड होता है (नदी-प्रवाह की डिज़ाइन प्रवाह इकाई)

ने प्रतिवेदित किया (अक्टूबर 2013) कि पुल की विफलता का कारण यह था कि (i) उच्च बाढ़ का पानी पुल के डेक स्लैब से 60 सेंटीमीटर ऊपर बहा था जिसके कारण बीम तथा स्लैब पर भारी अनुप्रस्थ दबाव उत्पन्न हुआ; (ii) उच्च स्तरीय पुल के बीम तथा स्लैब के ऊपर से पानी कभी नहीं बहना चाहिए क्योंकि सामान्यतः यह अनुप्रस्थ दबाव के लिए डिज़ाइन नहीं किये गए होते हैं; तथा (iii) ढहने के समय अत्यधिक वर्षा के कारण बाढ़ का वास्तविक स्तर 100 वर्षों की अवधि के स्तर यथा-8,036 क्यूमेक्स को पार कर गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि का.अभि., आरडीएसडी पलामू ने पुराने ढहे हुए पुल को ध्वस्त करके उसी स्थल पर नए पुल का निर्माण 8,738 क्यूमेक्स के डिज़ाइन प्रवाह तथा 97.558 मीटर आरएल पर एचएफ़एल मानकर शुरू किया (जून 2018)।

हालाँकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि नए पुल का एचएफ़एल आरएल 100.257 मीटर पर (आरएल 99.657 मी पर वेयरिंग स्तर + 0.6 मीटर) होना चाहिए था, क्योंकि पुराने पुल के ढहने के समय बाढ़ का पानी डेक स्लैब/निर्माण स्तर से 60 सेंटीमीटर ऊपर बहा था। परिणामस्वरूप, एचएफ़एल 2.699 मीटर (100.257 मीटर आरएल - 97.558 मीटर आरएल) से कम हो गया। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि एचएफ़एल के कम होने का मुख्य कारण एक दूसरे परामर्शी द्वारा निकाला गया (एक ही नदी का जलग्रहण क्षेत्र 5,750 वर्गकिलोमीटर से कम करके 3419.17 वर्ग किलोमीटर करके) डिज़ाइन प्रवाह (वास्तविक 9,244 क्यूमेस्क से, जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा गणनित, 8,738 क्यूमेस्क करना) को दबाना था, जो एम्पिरिकल सूत्र के द्वारा निकाला गया था। आगे, नए पुल की लंबाई को 309.18 मीटर (पुराने पुल का) से कम करके 292.36 मीटर कर दिया गया, जिससे नदी का रैखिक जलमार्ग⁸ कम हो गया।

इस प्रकार, नए पुल की संरचनात्मक सुरक्षा संदेहास्पद तथा यदि नदी में उच्चतम बाढ़ अथवा अधिकतम बहाव हो तो पुल के ढह जाने का जोखिम है। लेखापरीक्षा की तिथि (मार्च 2020) तक, नए पुल के निर्माण कार्य पर ₹ 2.32 करोड़ व्यय हो गया था।

- **दक्षिणी कोयल नदी पर पुल:** गुमला जिला में, एक पुराने पुल के ढह जाने (अगस्त 2010) के बाद, एक नए पुल का निर्माण (जुलाई 2019) पुराने ढहे पुल से नौ मीटर की दूरी पर किया गया।

पुराने पुल के डीपीआर में दर्ज डिज़ाइन प्रवाह की जाँच में यह पता चला कि परामर्शी ने 2,988 वर्ग किमी जलग्रहण क्षेत्र पर एम्पिरिकल सूत्र विधि से 6.466 क्यूमेस्क मान का अधिकतम डिज़ाइन प्रवाह प्रतिवेदित किया था। नए पुल के मामले में, एक अन्य परामर्शी ने उसी नदी के जलग्रहण क्षेत्र को 3,179.90 वर्ग किमी प्रतिवेदित किया तथा

⁸ पुल का रैखिक जलमार्ग, उच्चतम बाढ़ स्तर पर एबटमेंट मुख के समकोण पर मापी गयी जल सतह के चरम किनारों के बीच जलमार्ग की चौड़ाई है।

क्षेत्रफल-वेग विधि के आधार पर अधिकतम डिज़ाइन प्रवाह को 7,116 क्यूमेस्क गणनित किया।

यदि पुराने पुल के जलग्रहण क्षेत्र की गणना सही से की गई होती (3,179.90 वर्ग किमी), तो डिज़ाइन प्रवाह 6,466 क्यूमेस्क के जगह पर 6,778 क्यूमेस्क होता। संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान, यह भी पता चला कि नए पुल के डेक-स्लैब की ऊँचाई पुराने पुल की तुलना में दो मीटर (लगभग) से बढ़ाया गया था। इस प्रकार, पुल के डिज़ाइन हेतु परामर्शियों द्वारा जल-विज्ञान संबंधी आँकड़ों के विश्लेषण पर, बिना विशेषज्ञ दल द्वारा जाँच के, विश्वास नहीं किया जा सकता है।

- **सकरी नदी पर पुल:** कोडरमा जिला में, बासोडीह-मरचोई⁹ को जोड़ने हेतु सकरी नदी पर बने एक पुल (मूल्य ₹ 8.49 करोड़) का आठ पाया निर्माण (जुलाई 2010) के चार वर्ष बाद डूब गया (अगस्त 2014)। विभाग ने पुनः नवडीह-कइरा को जोड़ने हेतु बसोडीह-मरचोई पुल के उर्ध्वप्रवाह में दो किलोमीटर के दूरी पर एक और पुल का निर्माण-कार्य शुरू किया (अगस्त 2019)।

डीपीआर के अनुसार, बसोडीह-मरचोई पुल का डिज़ाइन प्रवाह (3,118 क्यूमेस्क) नवडीह-कइरा पुल के डिज़ाइन प्रवाह (4686.93 क्यूमेस्क) से कम था। नवडीह-कइरा पुल के अनुप्रवाह में नदी-प्रवाह का विभाजन हुए बिना, डिज़ाइन प्रवाह का कम होना संभव नहीं था। अतः डिज़ाइन प्रवाह वास्तविक नहीं था।

आईआरसी के अनुसार, 50 वर्ष के वापसीचक्र में अधिकतम बाढ़ प्रवाह को ध्यान में रख कर ही एक पुल का डिज़ाइन तैयार किया जाता है। हालाँकि, 12 वर्षों के अंतराल में उपर्युक्त छः पुलों के बहाव डिज़ाइनों में महत्वपूर्ण विविधताएं इनकी विश्वसनीयता पर संदेह उत्पन्न करता है। परिणामस्वरूप, अविश्वसनीय डिज़ाइन प्रवाह पर आधारित वर्तमान पुल संरचनायें क्षति/ढह जाने के जोखिम से भरी हुई हैं तथा इनकी जाँच एक विशेषज्ञ दल द्वारा कराने की आवश्यकता है।

जवाब में, विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि परामर्शियों को उत्तरी कोयल नदी के सन्दर्भ में जल-विज्ञान संबंधी प्रतिवेदन को पुनर्गणना करने का निर्देश दिया गया है। आगे, परामर्शियों को जल-विज्ञान संबंधी सर्वेक्षण भी सावधानीपूर्वक करने का निर्देश जारी किया गया है।

(द) पुल के पहुँच पथ की डिज़ाइन करना

आईआरसी का अनुच्छेद 120.1 यह प्रावधानित करता है कि पुल के दोनों सिरों पर पहुँच-पथ कम से कम 15 मीटर सीधी होनी चाहिए, जिसे उपयुक्त रूप से, जहां जरूरी हो, गति डिज़ाइन के अनुरूप न्यूनतम दृष्टगत दूरी प्रदान करने हेतु बढ़ाया जा सकता

⁹ 24 डिग्री 44 मिनट एवं 31 सेकंड उत्तर तथा 85 डिग्री 48 मिनट एवं 04 सेकंड पूर्व

है। आगे, पहुँच-पथ की चौड़ाई, पुल के ढुलाई-पथ की चौड़ाई (यथा- 7.5 मीटर) के बराबर होनी चाहिए।

छ: नमूना जाँचित जिलों में, 16 पुलों के आगमन/निकास बिन्दु पर तीखे मोड़ (90 डिग्री तक) तथा 28 पुलों में पहुँच-पथ की चौड़ाई पुल की चौड़ाई की तुलना में कम (3.75 मीटर से 4.1 मीटर तक) पाई गई। इन डिज़ाइन दोषों ने, इस क्षेत्र को स्पष्ट-दृष्टि की अनुपस्थिति में दुर्घटना प्रवण बना दिया था तथा पुलों में प्रवेश तथा निकास पर यातायात को धीमा कर दिया था।



चित्र 2.11: धनबाद जिला के बारडुबी से लखरखवारी ग्राम के बीच पुल के पहुँच पथ पर तीखा मोड़ (90 डिग्री)



चित्र 2.12: बाघमारा प्रखण्ड के टेटुलिया-2, भाटडीह धौरा एवं चेचका मंदिर के बीच दामोदर नदी पर पुल के पहुँच पथ पर तीखा मोड़

जवाब में, विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि पहुँचों पर निजी भूमि के शामिल होने के कारण सीधा पहुँच-पथ देना संभव नहीं था तथा इन बाधाओं को, मध्यम घुमाव देकर तथा वक्र रक्षण कार्यों के द्वारा कम किया गया। जवाब तथ्यात्मक रूप से सही नहीं था, क्योंकि सड़क सुरक्षा के आईआरसी प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए, पहुँच-पथ लगभग समकोणीय था, जैसा लेखापरीक्षित इकाई के साथ संयुक्त भौतिक सत्यापन के समय लिए गए चित्र में देखा जा सकता है। आगे, नियमानुसार कार्य प्रारंभ करने के पहले आवश्यक भूमि की उपलब्धता को सुनिश्चित नहीं किया गया था।

(इ) परामर्शियों द्वारा प्राक्कलन कार्य

इस्पात का उपयोग, पुल के नींव, उप-संरचना, अधिसंरचना, जंगला का कार्य, वेयरिंग कोट कार्य तथा पहुँच स्लैब के आरसीसी कंक्रीट कार्य में होता है। पाइल नींव में, जहां जरूरी हो, रैखिक इस्पात के रूप में अतिरिक्त इस्पात की भी आवश्यकता होती है।

दर अनुसूची (एसओआर) में, पुल की नींव में इस्पात सुदृढीकरण, उप-संरचना, अधिसंरचना तथा रैखिक इस्पात के मर्दों की दरों में इस्पात की व्याप्ति एवं बर्बादी हेतु पाँच प्रतिशत का अतिरिक्त प्रावधान सम्मिलित होता है।

छ: नमूना जाँचित जिलों में, 32 डीपीआर की जाँच से पता चला कि परामर्शियों ने, पुल कार्यों में इस्पात की आवश्यकता का आकलन करते समय, उपर्युक्त मर्दों के लिए पाँच प्रतिशत की दर से 324.34 एमटी इस्पात का अतिरिक्त प्रावधान जोड़ दिया जबकि ये पहले से एसओआर में शामिल थे। इस प्रकार, इस्पात की आवश्यकता का आकलन गलत था तथा यह परिमाण विपत्र (बीओक्यू) एवं इकरारनामा के, इन चार मर्दों में, मूल्य को छद्म रूप से बढ़ाया।

इन 32 पुलों के क्रियान्वयन के दौरान, इन चार मर्दों में 7,911.17 एमटी इस्पात की खपत दर्ज की गई जैसा कि इन कार्यों की मापी पुस्तिकाओं से पता चला। इसमें 383.76 एमटी व्याप्ति एवं बर्बादी हेतु शामिल था, जिस पर ₹ 2.39 करोड़ अधिक भुगतान हुआ। ये भुगतान उन परामर्शियों, जिन्होंने त्रुटिपूर्ण प्राक्कलन तैयार किया, तथा उन संवेदकों, जिन्होंने अनुचित लाभ प्राप्त किया, से वसूलनीय थे। सभी नमूना जाँचित जिलों के का.अभि. ने डीपीआर एवं बीओक्यू में इस्पात के अधिक प्रावधान के तथ्य को स्वीकार किया (नवम्बर 2019 तथा मार्च 2020 के बीच) तथा कहा कि भविष्य में इसकी पुनरावृत्ति से बचा जाएगा।

जवाब में, विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि व्याप्ति एवं बर्बादी में अधिक प्रावधान को संशोधित करने के लिए आकलन के साथ साथ भुगतान में सुधारात्मक कदम उठाया गया है। हालाँकि, जवाब किसी भी प्रलेखी साक्ष्यों से समर्थित नहीं था।

2.1.3.3 निविदा तथा इकरारनामा

(i) संवेदकों को कई पुल-कार्यों का आवंटन

“संशोधित संवेदक सूचीबद्धता (आरईसी) नियमावली, 1992” के नियम 16 के अनुसार, एक संवेदक को सामान्यतः एक समय में एक कार्य आवंटित किया जाएगा। भले ही वे अन्य बोलियों में वैध एवं न्यूनतम निविदादाता हों, अन्य कार्यों को तबतक नहीं आवंटित किया जाएगा जबतक वे अपने पूर्व-आवंटित कार्य को पूरा नहीं कर लेते अथवा उनके पूर्व-आवंटित कार्य की प्रगति कम से कम 75 प्रतिशत न हो।

2014-19 के दौरान, राज्य में 571 पुल-कार्यों के लिए निविदा की गई। इनमें से, ₹ 251.41 करोड़ मूल्य के 57 पुल-कार्यों को 13 संवेदकों को आवंटित किये गए, जिनमें से प्रत्येक संवेदक को दो से सात कार्य मिले।

मु.अभि. के कार्यालय में पुल/निविदाओं की संचिकाओं की जाँच में लेखापरीक्षा ने पाया कि इन संवेदकों को कार्य-आवंटन के समय, पूर्व में आवंटित कार्यों की प्रगति 75 प्रतिशत से कम थी तथा शून्य से 65 प्रतिशत के बीच थी। आगे, इन 57 में से 22 पुल-कार्यों

को, जिनका कुल इकरारनामा मूल्य ₹ 115.89 करोड़ था, सात संवेदकों को एक ही दिन आवंटित किया गया था।

आरईसी नियमों का उल्लंघन करते हुए संवेदकों को कई कार्यों के आवंटन के परिणामस्वरूप, 13 संवेदकों ने 26 कार्यों को पूरा करने में एक से 25 महीने की देरी की जबकि पाँच कार्य अपने पूर्ण करने की निर्धारित तिथि के बाद (13 दिन से 22 महीने के बीच) भी अधूरे थे।

जवाब में, विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि निविदायें समय-समय पर जारी विभागीय परिपत्रों के आलोक में तय हुईं। हालाँकि, लेखापरीक्षा अवलोकन का विशिष्ट जवाब प्रस्तुत नहीं किया गया था।

(ii) निविदा एवं इकरारनामा के दस्तावेजों में अनेकार्थता

झा.लो.नि.वि. संहिता 2012 के नियम 169 के अनुसार, अनुबंध के मानक प्रपत्रों को अपनाया चाहिए तथा अनुबंध के ऐसे मानक प्रपत्रों को विभाग द्वारा कानून तथा वित्त विभाग के परामर्श से निर्धारित किया जायेगा।

छ: नमूना जाँचित जिलों में, नमूनीकृत 57 पुल-कार्यों के मु.मं.ग्रा.से.यो. के मानक बोली प्रलेखों (एसबीडी) तथा इकरारनामा कागजातों की जाँच में विसंगतियों का उद्घाटित हुआ, जैसा कि तालिका 2.1.6 में वर्णित है:

तालिका 2.1.6 - 2014-19 के दौरान मु.मं.ग्रा.से.यो. के निविदा प्रलेखों में, प्रावधानों में परिवर्तन

अवधि	दोष दायित्व अवधि	निष्पादन प्रतिभूति की वैधता	पुल का बीमा	कार्य, संयंत्र तथा उपकरण आदि का बीमा
2011-12 तक	कार्य पूर्ण होने की तिथि से छः महीने तक	दोष दायित्व अवधि के समाप्त होने बाद 45 दिनों तक	कार्य पूर्ण होने की तिथि से 10 वर्षों तक	कार्य शुरू होने से दोष दायित्व अवधि के समाप्त होने तक
2012-13 से 2014-15	कार्य पूर्ण होने की तिथि से पाँच वर्षों तक		हटा दिया गया	हटा दिया गया
2015-16 से 2018-19	कार्य पूर्ण होने की तिथि से दो वर्षों तक		हटा दिया गया	हटा दिया गया

(स्रोत: मु.मं.ग्रा.से.यो. के निविदा प्रलेख)

विभाग द्वारा झा.लो.नि.वि. संहिता का उल्लंघन करते हुए कानून तथा वित्त विभागों के परामर्श के बिना दोष दायित्व अवधि (डीएलपी) तथा बीमा की धाराओं में परिवर्तन किया गया, जैसा कि ऊपर की तालिका से दृष्टिगत है।

आगे, प्रधान सचिव, ग्रा.वि.वि ने निर्देश दिया था (अगस्त 2014) कि ग्रा.वि.वि द्वारा प.नि.वि के एसबीडी को अपनाया जाए। विभाग में संचिकाओं की जाँच से यह पता चला कि प.नि.वि के एसबीडी में पाँच महत्वपूर्ण धाराएं थीं, परन्तु मु.मं.ग्रा.से.यो. की एसबीडी में काट-छाँट कर डीएलपी को शामिल करने (एक वर्ष कम करके) के अलावा अन्य सभी धाराओं को नहीं लिया गया। इस प्रकार, इन चार धाराओं की अनुपस्थिति

तथा अल्प डीएलपी के कारण मु.मं.ग्रा.से.यो. की एसबीडी ने संवेदकों को अनुचित लाभ प्रदान किया।

उसी संहिता का नियम 169, यह निर्धारित करता है कि अनुबंध की शर्तें विधिपूर्ण तथा निश्चित होनी चाहिए तथा उसमें अनेकार्थता अथवा गलतफहमी की कोई जगह नहीं होनी चाहिए। मु.मं.ग्रा.से.यो. के निविदा आमंत्रण सूचना में बोलीकर्ताओं के निर्देशों के अनुसार, इकरारनामा एफ₂ प्रपत्र (एक नियत मूल्य अनुबंध) पर क्रियान्वित किया गया तथा निविदा प्रलेख (एसबीडी) को इकरारनामा का अंग बनाया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एफ₂ प्रपत्र की धारा 16 सुरक्षा जमा को कार्य पूर्ण होने के छः महीने पश्चात निर्गत करना निर्धारित करता है जबकि एसबीडी की धारा 30.1 में परिकल्पित है कि निष्पादन प्रतिभूति को कार्य पूर्ण होने के दो वर्ष एवं 45 दिनों के पश्चात निर्गत करना है। इस प्रकार, अनुबंध प्रलेखों में विरोधाभास, सुरक्षा जमा को निर्गत करने में अस्पष्टता उत्पन्न किया।

परिणामस्वरूप, पाँच नमूना-जाँचित प्रमंडलों (कोडरमा को छोड़कर) ने नौ कार्यों में डीएलपी की समाप्ति से पहले आठ संवेदकों को ₹ 1.99 करोड़ की निष्पादन प्रतिभूति को निर्गत कर अनुचित लाभ प्रदान किया जबकि पाँच नमूना-जाँचित प्रमंडलों (गुमला को छोड़कर) में 10 कार्यों की ₹ 3.12 करोड़ की निष्पादन सुरक्षा, डीएलपी की समाप्ति से पहले ही व्यपगत हो गई।

जवाब में, विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि का.अभि. को एसबीडी को इकरारनामा का अंग बनाने तथा संवेदकों के निष्पादन प्रतिभूति को डीएलपी की तिथि से कम से कम 45 दिनों तक रखने के निर्देश जारी किए गए थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एसबीडी तथा एफ₂ के प्रलेखों में चुनने-छांटने के बजाय, विभाग को संवेदकों के साथ इकरारनामा हेतु कानून तथा वित्त विभाग से विधिवत जाँचित एक मानक प्रारूप अपनाना चाहिए।

विषय अध्ययन 9

पाकुड़ जिला में चांडालमारा-घाटछोरा को जोड़ने हेतु बंसलोई नदी पर एक पुल ₹ 5.98 करोड़ की लागत पर पूर्ण हुआ (15 जून 2015), पूर्ण होने के पाँच वर्षों के भीतर ढह गया (30 सितंबर 2019) (कंडिका 2.1.3.4 (i) में चर्चित)। एसबीडी के अनुसार, पुल का डीएलपी पाँच वर्ष का था और तदनुसार निष्पादन प्रतिभूति 20 जुलाई 2020 (डीएलपी के समाप्त होने के बाद 45 दिनों तक) तक वैध होनी चाहिए थी।

संवेदक के साथ इकरारनामा के समय, का.अभि. ने डीएलपी को अनियमित रूप से घटाकर छः महीने कर दिया (देखिए-इकरारनामा की धारा 48) और परिणामस्वरूप, निष्पादन प्रतिभूति की वैधता पाँच वर्ष 45 दिनों से घट कर छः महीने रह गई। परिणामस्वरूप, ₹ 30 लाख की निष्पादन प्रतिभूति संवेदक को दिसम्बर 2015 में वापस कर दिया गया। यदि डीएलपी तथा निष्पादन प्रतिभूति की वैधता की अवधि को घटाया नहीं गया होता तो संवेदक अपने खर्च पर पुल के पुनर्निर्माण हेतु कानूनी रूप से बाध्य होता। इसके अलावा, विभाग प्रतिभूति को जब्त करने की स्थिति में होता।

(iii) निविदा के साथ दी गई निष्पादन प्रतिभूति का सत्यापन

झा.लो.नि.वि. संहिता 2012 के नियम 172 के अनुसार, सफल अभिकर्तृत्व द्वारा प्रस्तुत प्रतिभूतियों को जारी करने वाले प्राधिकारी से न्यूनतम संभव अवधि में सत्यापन करा लेना चाहिए।

अनुबंध दायित्वों को पूरा करने हेतु संवेदकों द्वारा प्रस्तुत प्रतिभूतियों की लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि तीन प्रमंडल (गुमला, पाकुड़ तथा सरायकेला) के चार अधूरे कार्यों में संबंधित का.अभि. द्वारा ₹ 92.78 लाख की निष्पादन प्रतिभूतियों को जारी करने वाले प्राधिकारी से सत्यापन नहीं कराया गया (मार्च 2020)। अतः इन प्रतिभूतियों की प्रामाणिकता का पता नहीं लगाया जा सका।

जवाब में, विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि निष्पादन प्रतिभूतियों को जारी करने वाले प्राधिकारी से सत्यापन कराने हेतु का.अभि. को निर्देश जारी कर दिया गया है।

2.1.3.4 पुलों का निर्माण

छः नमूना-जाँचित जिलों में, फरवरी 2007 तथा अगस्त 2016 के बीच ₹ 67.39 करोड़ की लागत से निर्मित 13 पुल, घटिया पुल-कार्यों के कारण वर्ष 2014-19 के दौरान (अगस्त 2014 और सितंबर 2019 के बीच) क्षतिग्रस्त/ढह गए।

विभागीय जाँच प्रतिवेदनों (जनवरी 2016 से दिसंबर 2019 के बीच प्रस्तुत) के अनुसार, ढहने के मुख्य कारण थे, बाढ़ का पानी डिज़ाइन एचएफएल के ऊपर से पार करना, नींव के समीप अत्यधिक रेत उत्खनन, नींव के नीचे अतिसार, पाइलों का मुलायम/कठोर चट्टान में न गड़ना, पाइलों एवं पाइल-कैप के बीच कमजोर जोड़ का होना इत्यादि।

पुल-कार्यों के ढहने, क्षति के विभिन्न कारणों एवं आईआरसी के प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए, लेखापरीक्षा ने 57 पुल-कार्यों की विस्तृत-जाँच की तथा छः पुलों में ₹ 52.07 करोड़ का घटिया कार्यों का होना पाया। इस संबंध में लेखापरीक्षा परिणाम नीचे चर्चित हैं:

(i) **पाकुड़ जिला में बंसलोई नदी पर पुल का निर्माण**

पाकुड़ में, चंडालमारा एवं घाटछोरा को जोड़ने हेतु ₹ 5.98 करोड़ की लागत से निर्मित (जून 2015) बंसलोई नदी पर 13 पाटोंवाला एक पुल 30 सितंबर 2019 को ढह गया। मु.अ. की अध्यक्षता वाली समिति ने प्रतिवेदित किया (दिसंबर 2019) कि डीपीआर में वास्तव में परिकल्पित पाइल नींव की गहराई से कम गहराई का निष्पादन, पाइल का निम्नस्तरीय सुदृढीकरण और पुल के समीप रेत उत्खनन के कारण पी10 पाया के साथ-साथ दो स्लैब (पी9-पी10 एवं पी10-पी11 के बीच) उखड़ गया और नीचे गिर गया था (नीचे के चित्र में दिखाया गया)।



चित्र 2.13: पाकुड़ जिले के चंडालमारा में बंसलोई नदी पर पुल की क्षतिग्रस्त पाटें

समिति के निष्कर्ष निम्नलिखित तथ्यों पर आधारित थे:

- क) पी10 की एक निरावरित पाइल की लंबाई केवल 4.7 मीटर थी परन्तु इस पाइल की मापी पुस्तिका में दर्ज लंबाई 10.96 मीटर थी।
- ख) पुल की डिजाइन के अनुसार, पाइल-कैप¹⁰ और पाये नदी के तल से नीचे होंगे। हालाँकि, अन्य खड़े पायों की पाइलें (1-1.5 मीटर) पाइल कैप के नीचे तक दिखाई दे रहे थे। समिति ने इस दोष के लिए रेत उत्खनन को जिम्मेदार ठहराया।
- ग) पी10 की निरावरित पाइल में 25 ऊर्ध्व सुदृढीकरण (मापी पुस्तिका में दर्ज) की बजाय, केवल 24 ऊर्ध्व सुदृढीकरण पाए गए।

लेखापरीक्षा ने (23 जनवरी 2020) का.अभि., आरडीएसडी, पाकुड़ के साथ संयुक्त भौतिक सत्यापन भी किया और निम्नलिखित कमियाँ पायी:

¹⁰ एक पाइल-कैप एक मोटी कंक्रीट चटाई होती है, जो कंक्रीट या लकड़ी के पाइल पर टिकी होती है, जिसे एक उपयुक्त स्थिर नींव प्रदान करने हेतु नर्म या अस्थिर जमीन में गाड़ा जाता है।

- शॉफ्ट के 2.2 मीटर से 2.76 मीटर तक और पाइल-कैप के 0.2 मीटर से 0.3 मीटर तक की कम लंबाई के निर्माण के परिणामस्वरूप खड़े पायों (पी6, पी8 एवं पी9) के पाइल निरावरित हुए थे। यदि शॉफ्ट तथा पाइल-कैप का निर्माण, जैसा कि स्वीकृत डीपीआर में परिकल्पित था, के अनुसार किया गया होता, तो ये पाइलें नदी के तल के स्तर से नीचे होतीं और ये निरावरित नहीं होतीं। का.अभि. लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर सहमत था।
- पी9 के निरावरित पाइल-कैप के नीचे पुल की नींव तथा ईट-सॉलिंग में अस्वीकृत विशिष्टियों वाले इस्पात¹¹ का उपयोग।
- पुल का डिजाइन, पाइल (1.4 मीटर) को कठोर चट्टानी परत में गाड़ने तथा ऊपरी परत पर अतिसार के विरुद्ध पुल संरचना को संरक्षित करने के लिए किया गया था। समिति ने बताया कि पाइल की लंबाई डिजाइन-गहराई से कम थी। परिणामस्वरूप, संवेदक द्वारा पाइल को कठोर चट्टानी परत में नहीं गाड़ा गया। इस प्रकार, संवेदक द्वारा पाइल को वांछित गहराई तक गाड़ना सुनिश्चित करने में का.अभि. की विफलता ही पुल की क्षति में साधक रही।

इस प्रकार, पुल के क्षतिग्रस्त होने के मूलभूत कारण, पाइल नींव की कम गहराई के कारण चट्टानी परत में पाइल का नहीं गाड़ा जाना, कम लंबाई के शॉफ्ट का निर्माण और न्यून गुणवत्ता वाले इस्पात का उपयोग था। इसके परिणामस्वरूप घटिया निष्पादन हुआ और ₹ 5.98 करोड़ का व्यय बेकार साबित हुआ।

विभाग ने लेखापरीक्षा में उठाए गए बिंदुओं पर सहमति जतायी (फरवरी 2021) और कहा कि इस पुल को फिर से डिजाइन करने की जरूरत थी तथा का.अभि. को सूचीबद्ध परामर्शियों के माध्यम से एक नए डीपीआर बनाने का निर्देश दे दिया गया था। आगे, यह कहा गया कि संवेदक ने अपनी लागत पर पुल को पूरा करने का वचन दिया था।

(ii) गोड्डा जिले में खट्टी नदी पर पुल का निर्माण

गोड्डा में, कन्होई पकरिया गाँव तथा कर्रा गाँव को जोड़ने हेतु खट्टी नदी पर छः पाटोंवाला एक पुल का निर्माण ₹ 4.40 करोड़ की लागत से (मार्च 2016) हुआ था। लेखापरीक्षा ने पाया कि पुल का एक पाट क्षतिग्रस्त हो गया (दिसंबर 2018), जब दो भरे हुए ट्रक उसके ऊपर से गुजर रहे थे।

¹¹ सेल, टाटा स्टील आदि के अनुमोदित इस्पात के बदले स्थानीय ब्रांड स्टार स्टील, सीएस पावर का उपयोग।



चित्र 2.14: गोड्डा जिले के पथरगामा प्रखंड में कोरका से पकरिया पथ पर पुल का क्षतिग्रस्त पट (प्रमंडल की संचिका से ली गई तस्वीर)

गुगल अर्थ से ली गई तस्वीर (8 अगस्त 2019) और अधीक्षण अभियंता के प्रतिवेदन की जाँच से पता चला कि पुल का टूटा हुआ हिस्सा (डेक स्लैब और गर्डर) वास्तव में पाया 4 और पाया 5 के बीच स्थित था परन्तु मु.अ. की अध्यक्षता वाली समिति ने प्रतिवेदित किया (दिसंबर 2018) कि पुल का टूटा हुआ हिस्सा पाया 1 और पाया 2 (दूसरा छोर) के बीच था। समिति ने कहा कि क्षति गर्डर में निम्न गुणवत्ता के कंक्रीट कार्य के कारण हुआ था।

लेखापरीक्षा ने डीपीआर में डिज़ाइन का दोष पाया। डीपीआर के अनुसार, प्रतिरोधात्मकता हेतु पाया पाइल्स को चट्टानी परत के अंदर 0.6 मीटर तक गाड़ने के लिए डिज़ाइन किया गया था। हालाँकि, पाया 5 के पाइल की नींव, मिट्टी की परत में समाप्त होने के लिए डिज़ाइन की गयी थी जो चट्टानी परत से 1.973 मीटर ऊपर थी, जबकि अन्य पायों को वांछित गहराई तक गाड़ना था।

पुल निर्माण के दौरान पाया 5 के पाइल को चट्टानी परत में नहीं गाड़ने के कारण, दो ट्रकों के भार से पाइल के ध्वस्त होने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

पुल की क्षति के वास्तविक कारणों की जाँच और प्रतिवेदित करने के बजाय, मु.अ. ने, पाया पी1 और पाया पी2 के ऊपर के गर्डर को हुई क्षति को पुल ढहने का मुख्य कारण प्रतिवेदित किया। गलत सूचना देने का मुख्य उद्देश्य इस तथ्य को छिपाना था कि पाया 5 के पाइल को वांछित गहराई तक गाड़ने के लिए डिज़ाइन नहीं किया गया था, जो पाया 5 के ध्वस्त होने तथा पुल के ढहने में सहायक हुआ तथा इसकी आगे जाँच की आवश्यकता है।

विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि पुल के क्षतिग्रस्त हिस्से का पुनर्निर्माण अभी संवेदक द्वारा कर दिया गया है तथा का.अभि., स.अभि. और क.अभि. को निलंबित एवं संवेदक को काली-सूचीबद्ध कर दिया गया है।

(iii) धनबाद में दामोदर नदी पर पुल का निर्माण

धनबाद जिला में, गांसाडीह-सुइयाडीह पथ को जोड़ने हेतु ₹ 4.41 करोड़ मूल्य पर दामोदर नदी पर एक पुल को टर्न-की आधार पर नवंबर 2010 तक पूर्ण करने हेतु लिया गया (मार्च 2009)। ₹ 1.64 करोड़ के व्यय के पश्चात, संवेदक ने का.अभि. को निजी भूमि उपलब्ध कराने हेतु एक अधिवक्ता-सूचना जारी किया (मार्च 2012), जो पुल के एक एबटमेंट (ए1), पहुँच स्लैब और पहुँच-पथ के निर्माण के लिए आवश्यक था। संवेदक को अनुबंध से (जुलाई 2012) कार्य-मुक्त कर दिया गया क्योंकि निजी भूमि का अधिग्रहण नहीं हो सका था।

का.अभि. और मु.अ. के बीच हुए पत्राचार (सितंबर 2012 और दिसंबर 2016) से लेखापरीक्षा ने पाया कि निजी भूमि की आवश्यकता इस तथ्य के कारण उत्पन्न हुई थी कि संवेदक द्वारा प्रस्तुत सामान्य व्यवस्था संरेखन (जीएडी) में अनुमोदित (जनवरी 2010) पुल के स्थल को संवेदक द्वारा 730 मीटर ऊर्ध्वप्रवाह की ओर बदल दिया गया था। यह देखा गया कि मु.अ. ने संवेदक के जीएडी की तकनीकी स्वीकृति (जनवरी 2010) संवेदक द्वारा प्रस्तुत सभी आँकड़ों के सत्यापन होने की शर्त पर दी थी। हालाँकि, का.अभि. ने न तो यह सुनिश्चित किया कि निर्माण अनुमोदित पुल-स्थल पर शुरू किया गया और न ही मामला के सामने आने तक पुल-स्थल में बदलाव की सूचना दी। इसका भी कोई प्रमाण नहीं था कि का.अभि. ने संवेदक द्वारा प्रस्तुत किसी भी आँकड़े को सत्यापित किया।

कार्य रुकने के तीन वर्ष बाद, मु.अ. के निर्देश पर बिरला तकनीकी संस्थान, मेसरा, राँची ने पुल-कार्य की जाँच की (जुलाई 2015) तथा एबटमेंट¹² में घटिया कार्य होने की सूचना दी (जनवरी 2016) और सीमेंट कंक्रीट से आवरण करने की सिफारिश की। ₹ 7.44 करोड़ मूल्य का एक संशोधित डीपीआर (₹ 1.64 करोड़ के पूर्व कार्य को सम्मिलित कर) परामर्शी द्वारा तैयार किया गया और मु.अ. द्वारा तकनीकी रूप से स्वीकृत किया गया (मार्च 2016)।

संशोधित डीपीआर में, परामर्शी ने पुल की लंबाई 15 मीटर (256.72 मीटर से 271.72 मीटर) से बढ़ा दी और वर्तमान एबटमेंट (ए2) को परित्याग करने की सिफारिश की क्योंकि वर्षा ऋतु में नदी का पानी इससे परे निकल जाता है। परामर्शी ने घटिया

¹² पुल एबटमेंट एक संरचना होती है, जो पुल के पाट के सिरों पर पुल के डेक को जमीन से जोड़ता है, इसके वजन को रैखिक व उर्ध्व दोनों में सहारा देने में मदद करता है।

हुए कार्यों को हटाने हेतु वर्तमान एबटमेंट (ए1) और वर्तमान पायों- पी4 से पी8 तक के पाया-शॉफ्ट (ऊपरी तरफ से 2.5 मीटर) को ध्वस्त करने का भी सुझाव दिया। इस बीच (जून 2015), अंचल अधिकारी, धनबाद ने प्लॉट संख्या 640 पर पहुँच-पथ के निर्माण हेतु अनापत्ति प्रमाण-पत्र दे दिया, परन्तु प्लॉट संख्या 963 के लिए कोई अनुमति नहीं दी गई, जिसपर एबटमेंट (ए1) तथा पहुँच-स्लैब का निर्माण किया जाना था।

नई निविदा करने (फरवरी 2017) में, विभाग ने ₹ 4.89 करोड़ पर पुल का शेष कार्य उसी संवेदक को आवंटित कर दिया (मई 2017), जिसने पहले घटिया कार्य किया था। कार्य को नवंबर 2018 तक पूर्ण करना था। मापी पुस्तिका की जाँच से पता चला कि संवेदक ने पुनः अधिसंरचना में घटिया कार्य निष्पादित किया, जहाँ शॉफ्ट को ऊपरी तरफ से 2.5 मीटर ध्वस्त किए बिना पी4 से पी8 तक के पायों के ऊपर चार डेक स्लैब का निर्माण किया गया।



चित्र 2.15: धनबाद में गांसाडीह-सुइयाडीह पथ के बीच दामोदर नदी पर पुल में आंशिक रूप से निर्मित उपसंरचना पी9, पी11, पुराना ए2 (ध्वस्त होने वाला) एवं निर्माणाधीन एर

इस प्रकार, कार्य-स्थल में परिवर्तन, घटिया कार्यों का निष्पादन, ठप कार्यों का विलंब से पुनरारंभ करना इत्यादि कारणों से विभाग, कार्य प्रारंभ होने के 11 वर्षों से अधिक समय के बाद, पुल के माध्यम से सम्पर्क प्रदान करने में विफल रहा।

इससे पुल की संरचनात्मक स्थिरता से समझौता करने के अलावा ₹ 2.12 करोड़ की लागत बढ़ गयी।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार (फरवरी 2021) किया और कहा कि संबंधित अंचल अधिकारी से अनापत्ति प्रमाण-पत्र प्राप्त कर लिए गए थे और कार्य प्रगति पर था।

(iv) धनबाद जिला में खुदिया नदी पर पुल का निर्माण

धनबाद के निरसा प्रखंड के अंतर्गत बैद्यनाथपुर और नूतन गाँव के बीच खुदिया नदी पर ₹ 6.76 करोड़ की लागत से पूर्ण (दिसंबर 2016) हुए एक पुल-कार्य में आठ डेक-

स्लैब के निर्माण के लिए छड़-बंधन अनुसूची के अनुसार 119.04 एमटी इस्पात की आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि गलत आकलन के कारण परामर्शी ने 119.04 एमटी इस्पात की आवश्यकता के विरुद्ध डीपीआर में 69.98 एमटी का प्रावधान किया। इस कमी का पता नहीं चल पाया और तकनीकी स्वीकृति दे दी गई। निष्पादन के दौरान भी, आवश्यकता की पुनर्जांच हेतु कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई।

फलस्वरूप, मापी पुस्तिका में आवश्यक 119.04 एमटी मात्रा के विरुद्ध केवल 73.18 एमटी इस्पात के उपयोग को दिखाया गया था। इस प्रकार, अधिरचना कार्य में इस्पात की कम मात्रा के उपयोग के परिणामस्वरूप घटिया कार्य हुआ और पुल की मजबूती से समझौता किया गया।

विभाग ने सहमति जताई (फरवरी 2021) कि नींव एवं अधिरचना में इस्पात के आकलन में त्रुटि थी। हालाँकि, डीपीआर को न तो सुधारा/संशोधित किया गया और न ही अधिरचना में इस्पात की मात्रा को ठीक से मापा एवं दर्ज किया गया।

(v) गुमला जिला में कांस नदी पर पुल का निर्माण

गुमला के सिसई प्रखंड में कांस नदी पर सात पाटों वाला एक पुल ₹6.61 करोड़ की लागत से जून 2018 में पूर्ण हुआ। पुल के डीपीआर की लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि अनुमोदित (मार्च 2016) सामान्य व्यवस्था संरेखन (जीएडी) में, परामर्शी ने सभी आठ नीवों (छः पायों एवं दो एबटमेंट) हेतु खुली नीव का प्रस्ताव दिया था। कार्य निष्पादन के दौरान, का.अभि., आरडीएसडी, गुमला ने मिट्टी के परतों में परिवर्तन की सूचना दी और फलस्वरूप, मु.अभि. ने, एक पत्र के माध्यम से बिना किसी संशोधित जीएडी के, पाया 3 एवं पाया 4 को खुली नीव से पाईल नीव में परिवर्तन का अनुमोदन किया (नवंबर 2017)।

का.अभि., आरडीएसडी, गुमला के कार्यालय में पुल की संचिका की जाँच से पता चला कि परामर्शी ने तीन पायों (पी1, पी2, एवं पी3) हेतु पाईल नीव की अनुसंशा करते हुए एक संशोधित जीएडी (अदिनांकित) प्रस्तुत किया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि परामर्शी की अनुसंशा के विपरीत, पाया 1 एवं पाया 2 में पाईल नीव के बदले खुली नीव और पाया 4 में खुली नीव के बदले पाईल नीव दी गई थी।

आगे, दो पायों (पी1 एवं पी2) की नीव की गहराई कम (पी1 के लिए 4.2 मीटर और पी2 के लिए 1.9 मीटर) की गई थी। उप-मृदा की प्रारंभिक जाँच प्रतिवेदन से यह भी देखा गया था कि पी1 एवं पी2 की निष्पादित नीव की गहराई मिट्टी में ही समाप्त हो गई थी। इन दोनों पायों की नीव अधिकतम अतिसार की गहराई से भी ऊपर थी। पी2

की नींव का मिट्टी में समाप्ति तथा दोनों पायों का अधिकतम अतिसार की गहराई से ऊपर होना आईआरसी-78 के अनुच्छेद 705.2 के विरुद्ध है, जो कहता है कि मिट्टी में खुली नींव की न्यूनतम गहराई, सुरक्षित वहन क्षमता वाले परत तक होगा परन्तु अतिसार स्तर के 2.0 मीटर से कम नहीं।

इस प्रकार, आवश्यकता से कम गहराई के अलावा परामर्शी के डिजाइन के विपरीत पुल के पायों की नींव के प्रकार में परस्पर परिवर्तन से पानी के अधिकतम डिजाइन प्रवाह अथवा अधिकतम भार की स्थिति में पुल के ढहने/ क्षतिग्रस्त होने के जोखिम से युक्त है।

विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि संबंधित कार्य की नींव के प्रकार में परिवर्तन निष्पादन के दौरान कार्य-स्थल की आवश्यकतानुसार जरूरी तथा पुल की सुरक्षा हित में था। जवाब संतोषजनक नहीं था क्योंकि विभाग ने कार्य शुरू करने से पहले वास्तविक कार्य-स्थल की स्थिति के अनुसार न तो किसी जीएडी का अनुमोदन किया और न ही परामर्शी द्वारा प्रस्तुत जीएडी का पालन किया।

(vi) कोडरमा जिला में सकरी नदी पर पुल का निर्माण

कोडरमा जिला में, घोरसीमर एवं मोदीडीह पथ के बीच संपर्क प्रदान करने हेतु ₹ 20.88 करोड़ की लागत से सकरी नदी पर 32 पाटोंवाला एक पुल का निर्माण शुरू हुआ (मार्च 2012)। पुल ₹ 20.52 करोड़ के व्यय के पश्चात पूर्ण हुआ (अक्टूबर 2016)। परामर्शी ने 31 पायों (प्रत्येक पाइल की लंबाई 25 मीटर) एवं दो एबटमेंट (प्रत्येक पाइल की लंबाई 27 मीटर) की नींव के कार्य में 136 पाइलों (प्रत्येक पायों में चार पाइल और प्रत्येक एबटमेंट में छह पाइल) का प्रावधान किया था।

अधि.अभि. द्वारा पुल कार्य के निरीक्षण (जनवरी 2013) के दौरान, का.अभि. ने डिजाइन गहराई तक चट्टानी परत के अभाव के बारे में बताया। अधि.अभि. ने निर्देश दिया कि कठोर चट्टान में गाड़ने के उपरांत ही पाइलों की ढलाई की जानी चाहिए। मापी पुस्तिका की जाँच से पता चला कि तीन पायों (पी1, पी2 और पी10) और दो एबटमेंट (ए1 और ए2) के 15 पाइलों में, पाइलों की गहराई डिजाइन गहराई (पायों के लिए 25 मीटर और एबटमेंट के लिए 27 मीटर) से कमतर थी (एक मीटर और 14.94 मीटर के बीच)। इस प्रकार, इन मामलों में कठोर चट्टानी परतों में पाइलों को गाड़ना सुनिश्चित नहीं किया गया था चूँकि पाइलिंग को डिजाइन गहराई तक भी नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि पी14 की पाइल संख्या 3 एवं पी15 की गहराई 27.03 मीटर थी। परन्तु, इन दोनों पाइलों में आरसीसी कार्य (27.03 मीटर तक), पी14 के लिए 19.95 मीटर और पी15 के लिए 14.80 मीटर की मापी पर ऊर्ध्व सुदृढीकरण करने (इस्पात की छड़ देकर) के पश्चात किया गया। इसके परिणामस्वरूप

इन दोनों पाइलों में कम ऊर्ध्व सुदृढीकरण (पी14 में 7.08 मीटर और पी15 में 12.23 मीटर) हुआ।

पाइलों के वांछित गहराई तक नहीं गड़ने के तथा (पाइलों में) कमतर ऊर्ध्व सुदृढीकरण के परिणामस्वरूप, कार्य घटिया हुआ और पुल की मजबूती से समझौता किया गया, जो उच्चतर भार अथवा अधिकतम डिजाइन बहाव की स्थिति में ढह या क्षतिग्रस्त हो सकता है।

विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि कार्य-स्थल की स्थिति के अनुसार ही कार्य निष्पादित किया गया और मापी पुस्तिका में ऊर्ध्व सुदृढीकरण की लंबाई दर्ज करने में त्रुटि हुई। लेखापरीक्षा ने पाया कि डीपीआर को कार्योत्तर पुनरीक्षित नहीं किया गया और अनुशंसा की कि ध्वनि प्रमाणिकता जाँच का उपयोग कर, पाइलों की गहराई एवं ऊर्ध्व सुदृढीकरण को जाँचा जा सकता है, जैसा कि पलामू में ढहे पुलों के कारणों की जाँच के समय किया गया था।

2.1.3.5 संवेदकों को अधिक भुगतान

(i) धनबाद जिला में, गांसाडीह-सुइयाडीह पथ में दामोदर नदी पर अधूरे पुल की मापी पुस्तिका की जाँच तथा संयुक्त भौतिक सत्यापन (नवंबर 2019) से पता चला कि मापी पुस्तिका में दर्ज कुल नौ पाटों में से स्थल पर केवल आठ पाट वास्तव में निर्मित किए गए थे। इस प्रकार, एक पाट की अधिसंरचना (पी5-पी6) के लिए मापी पुस्तिका में इस्पात (14.965 एमटी) की खपत एवं कंक्रीट कार्यों (83.98 क्यूबिक मीटर) को दो बार दर्ज करने के कारण संवेदक को ₹ 13.12 लाख का अधिक भुगतान किया गया, जो वसूलनीय है।

(ii) गुमला एवं कोडरमा जिलों में, दो पुल-कार्यों की मापी पुस्तिकाओं की जाँच से पता चला कि दो पुलों में उपसंरचना एवं अधिसंरचना कार्यों के लिए विस्तृत मापी (197.56 एमटी) से सार मापी (240.25 एमटी) की मापी पुस्तिका में पिछला जोड़ के रूप में इस्पात सुदृढीकरण कार्य (42.69 एमटी) की अतिरिक्त मात्रा को आगे लाया गया। इसके परिणामस्वरूप संवेदकों को ₹ 28.91 लाख का अधिक भुगतान किया गया, जो वसूलनीय है।

जवाब में, विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि धनबाद के संबंध में अधिक भुगतान की वसूली हो गई है। हालाँकि, गुमला एवं कोडरमा में अधिक भुगतान के संबंध में कोई जवाब नहीं दिया गया था।

2.1.3.6 क्षतिपूर्ति की कम उगाही

एफर अनुबंध प्रपत्र के अनुच्छेद 2 के अनुसार, संवेदक द्वारा कार्य करने हेतु निर्धारित समय का कड़ाई से पालन किया जाना चाहिए। संवेदक, प्रत्येक दिन के हिसाब से संपूर्ण कार्य की अनुमानित लागत का 0.5 प्रतिशत के बराबर की राशि, जो निर्धारित तिथि के बाद कार्य शुरू नहीं होता है अथवा अधूरा रहता है, क्षतिपूर्ति के रूप में भुगतान करेगा तथा अनुच्छेद के प्रावधानों के तहत, भुगतान की जाने वाली क्षतिपूर्ति की संपूर्ण राशि 10 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी।

छ: नमूनीकृत जिलों में, नमूना-जाँचित 57 में से 13 कार्यों में का.अभि. ने कार्यों के विलंब (छ: महीने एवं 57 महीनों के बीच) से निष्पादन के लिए ₹ 6.83 करोड़ की देय राशि के विरुद्ध उपर्युक्त प्रावधान का उल्लंघन करते हुए संवेदकों के विपत्रों से ₹ 2.62 करोड़ की क्षतिपूर्ति काटा। इसके परिणामस्वरूप संवेदकों को अनुचित लाभ प्रदान करने के अलावा ₹ 4.21 करोड़ की क्षतिपूर्ति की कम उगाही हुई।

विभाग ने, न तो कार्यों को विलंब से पूर्ण करने हेतु संबंधित अनुबंध की शर्तों को लागू नहीं करने के कारणों को स्पष्ट किया और न ही शेष क्षतिपूर्ति राशि को वसूल किया जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किया गया था।

2.1.4 निष्पादनोपरांत पुलों का रखरखाव

पुल के रखरखाव एवं निरीक्षण हेतु आईआरसी-एसपी 18 मैनुअल, संबंधित कार्य प्रमंडल द्वारा एक पुल-पंजी संधारित करने की आवश्यकता निर्धारित करता है, जिसमें पुलों की विभिन्न संरचनाओं (नींव, उप-संरचना एवं अधिसंरचना) का विवरण तथा अभियंता द्वारा उनके विशिष्ट ध्यान क्षेत्रों के लिए वार्षिक निरीक्षण प्रतिवेदन को दर्ज करना आवश्यक है।

पुलों की न्यूनतम उपयोगी काल लगभग 30 वर्ष होता है। विभाग ने 2002-19 के दौरान मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत 1,673 पुलों का निर्माण किया। हालाँकि, 2014-19 के दौरान इन पुलों की मरम्मत एवं रखरखाव के लिए कोई निधि प्रदान नहीं की गई थी। इसके विपरीत, विभाग प्र.मं.ग्रा.स.यो. के तहत, मरम्मत एवं रखरखाव कार्यों के लिए पुल की लागत का लगभग 2.4 प्रतिशत प्रदान करता है। यद्यपि दोनों योजनाएं, जो पुलों के निर्माण में शामिल हैं, एक ही विभाग द्वारा प्रबंधित हैं, इन दोनों योजनाओं को क्रियान्वित करने में कोई एकरूपता नहीं है। आगे, नमूना-जाँचित किसी भी प्रमंडल में पुल-पंजी संधारित नहीं थी, जबकि यह आवश्यक था।

विभाग द्वारा मरम्मत एवं रखरखाव के अभाव में उत्पन्न हुई पुलों की भौतिक स्थितियों का पता लगाने के लिए, लेखापरीक्षा ने नवंबर 2019 और मार्च 2020 के बीच छ:

नमूना-जाँचित प्रमंडलों के अभियंताओं के साथ नमूनीकृत 57 में से 38 पुलों (20 पूर्ण एवं 18 अधूरे) का संयुक्त भौतिक सत्यापन किया। इन 20 पूर्ण पुलों के संबंध में पायी गयी भौतिक खामियाँ (परिशिष्ट 2.1.4) निम्नानुसार हैं (नीचे दी गई तस्वीरों में भी दिखायी गयी है):

- छ: पुलों की नींव में अतिसार के कारण तत्काल मरम्मत एवं रखरखाव की आवश्यकता थी;
- चार पुलों में, विस्तार-जोड़ एवं वेयरिंग कोट में टूट-फूट पायी गयी;
- दो पुलों में, पहुँच-स्लैब के आरसीसी कार्यों में दरारें पायी गयीं;
- एक पुल का इलास्टोमेरिक बेयरिंग क्षतिग्रस्त था;
- आठ पुलों के पहुँच पथ अथवा प्रवेश/निकास बिंदुओं पर फ्लैक क्षतिग्रस्त हैं, जो इन्हें दुर्घटना-प्रवृत्त बनाते हैं।



जवाब में, विभाग ने कहा (फरवरी 2021) कि का.अभि. को मरम्मत एवं रखरखाव की आवश्यकता का पता लगाने हेतु पूर्ण पुलों का एक सर्वेक्षण करने का निर्देश जारी किया गया है।

2.1.5 निष्कर्ष

विभाग ने योजना शुरू होने के 19 वर्ष बाद भी न तो कोई परिचालन दिशानिर्देश तैयार किया और न ही ग्रामीण सड़कों में अपाटित कमियों का, जहां पुल निर्माण की आवश्यकता थी, आकलन करने के लिए कोई सर्वेक्षण नहीं किया। प्र.मं.ग्रा.स.यो. के तहत ग्रामीण सड़क नेटवर्क में कमियों की सूचना के साथ तैयार जि.ग्रा.स.यो. का भी उपयोग नहीं किया गया। यद्यपि विभाग ने परिपत्र/ पत्रों के माध्यम से योजना के प्रबंधन हेतु निर्देश जारी किए थे, इनका पालन नहीं किया गया।

योजना के तहत पुलों का चयन, उनकी व्यवहार्यता की जाँच अथवा जि.ग्रा.स.यो. के अपाटित कमियों को विचारित किए बिना सांसदों/ विधायकों/ अन्य लोगों की सिफारिशों पर किया गया। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा द्वारा मु.अ. कार्यालय में गूगल अर्थ नक्शे के माध्यम से जाँचित 31 में से 20 पुलों के किसी भी ओर कोई संपर्क-पथ नहीं थे। इसी प्रकार, नमूना जाँचित छः जिलों में नमूनीकृत 57 से 26 पुल जि.ग्रा.स.यो. के बाहर थे, छः को उन स्थानों पर लिया गया था, जहां एक किमी के अंदर प्र.मं.ग्रा.स.यो./ प.नि.वि. अथवा मु.मं.ग्रा.से.यो. के तहत निर्मित पुल समान/ नजदीकी पर्यावासों को जोड़ने हेतु पूर्व से स्थित थे तथा छः पुलों को नगरपालिका क्षेत्रों में लिया गया था। इस प्रकार, पुल चयन में कमियों से गाँवों को ग्राम पंचायतों, ग्राम पंचायतों को प्रखंडों और प्रखंडों को जिला मुख्यालयों से जोड़ने का योजना का अधिदेश विखंडित हुआ।

मार्च 2019 तक राज्य में 208 अधूरे पुल-कार्यों में से, 39 पुल उनके पूर्ण होने की निर्धारित तिथियों से छः महीने से साढ़े नौ वर्ष पूरा होने के बाद तक भी पूरे नहीं किए जा सके। विभाग ने, गाँवों/ पंचायतों/ प्रखंडों को संपर्क प्रदान करने के इच्छित लाभों को साकार किए बिना, मार्च 2019 तक इन पुलों पर ₹ 144.74 करोड़ का व्यय किया।

विभाग के पास डीपीआर तैयार करने के लिए परामर्शियों की नियुक्ति हेतु कोई परिचालन दिशानिर्देश नहीं था। इसने आठ परामर्शियों को सूचीबद्ध किया और नए परामर्शियों के प्रवेश की कोई संभावना छोड़े बिना, उनकी नियुक्ति की अवधि को खुला-अंत वाला रखा। नमूना-जाँचित जिलों में, 2014-19 के दौरान 57 नमूनीकृत मामलों में परामर्शी, डीपीआर तैयार करने से पूर्व पीपीआर तैयार करने, जो आवश्यक थे, की अनुबंध बाध्यता से वंचन में समर्थ रहे। इन मामलों में, कोई जुर्माना नहीं लगाया गया, बल्कि डीपीआर के भुगतान के साथ-साथ, पीपीआर के लिए ₹ 1.68 करोड़ का भुगतान अग्रिम में ही किया गया था।

जबकि परामर्शियों पर विभागीय नियंत्रण सतही था, मु.अ. कार्यालय में तकनीकी सहायता प्रणाली के अभाव में तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने से पूर्व डीपीआर की जाँच बंद थी। अतः परामर्शियों द्वारा प्रस्तुत पुलों के संरेखण एवं डिजाइन में दोषों का पता लगाने एवं सुधारने अथवा संभवित गुण परिवर्धन हेतु पेशेवर तथा तकनीकी इनपुट अनुपस्थित था।

परामर्शियों ने आवश्यक भू-तकनीकी जाँच, जल-विज्ञान संबंधी सर्वेक्षण और यातायात आँकड़ों का विश्लेषण नहीं किया। छः नमूना-जाँचित जिलों में 42 नमूनीकृत पुल-कार्यों के उप-मृदा विश्लेषण के लिए आवश्यक 510 बोरहोल के विरुद्ध परामर्शियों ने केवल 336 बोरहोल खोदे, परिणामस्वरूप बोरिंग 174 संख्या से कम हुई। परिणामस्वरूप, इन 42 पुल कार्यों में से, ₹ 52.12 करोड़ की लागत से निर्मित आठ पुल पूर्णरूपेण अथवा आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त हो गये। उसी प्रकार, छः पुलों की डिजाइन करते समय, विभिन्न परामर्शियों ने एक ही नदी का भिन्न डिजाइन प्रवाह निकाला। पहुँच-पथों के डिजाइन करने में, परामर्शियों ने 16 पुलों के प्रवेश/ निकास बिंदु पर तीखे मोड़ (90 डिग्री तक) दे दिए तथा 28 पुल-कार्यों में पहुँच की चौड़ाई, पुलों की चौड़ाई की तुलना में कम (3.75 मीटर से 4.1 मीटर तक) कर दिया। परामर्शियों ने 32 नमूनीकृत पुल-कार्यों में इस्पात की व्याप्ति एवं अपव्यय के लिए पाँच प्रतिशत का अतिरिक्त प्रावधान कर दिया था, जिसके परिणामस्वरूप संवेदकों को अनुचित लाभ मिला।

परामर्शियों द्वारा दोषपूर्ण संरेखण एवं डिजाइन तैयार करने तथा मु.अ. द्वारा अनुमोदित करने के कारण 13 पुल-कार्यों में घटिया काम हुआ। फरवरी 2007 एवं अगस्त 2016 के बीच ₹ 67.39 करोड़ की लागत से आठ जिलों में निर्मित ये पुल अगस्त 2014 एवं सितंबर 2019 के बीच क्षतिग्रस्त हो गए अथवा ढह गए थे। 57 नमूनीकृत पुल-कार्यों में, लेखापरीक्षा ने पाया कि छः पुलों में ₹ 52.07 करोड़ का घटिया काम निष्पादित हुआ, जिसके लिए कोई जिम्मेदारी तय नहीं हुई थी। निविदा तथा इकरारनामा दस्तावेज संवेदकों के पक्ष में भरे गए थे यथा- दोष दायित्व की अवधि में कमी इत्यादि।

2002-19 के दौरान विभाग ने 1,673 पुलों का निर्माण किया परन्तु पूर्ण पुलों की मरम्मत एवं रखरखाव हेतु कोई निधि आवंटित नहीं की। पूर्ण पुलों के सावधिक रखरखाव के अभाव में, लेखापरीक्षा ने 20 पूर्ण पुलों के भौतिक सत्यापन के दौरान पाया कि पुलों की नींव में अतिसार, विस्तार जोड़ तथा वेयरिंग कोट में टूट-फूट, आरसीसी कार्यों में दरार तथा इलास्टोमेरिक बेयरिंग में क्षति, रेलिंग, फुटपाथ, पहुँच-पथ और फ्लैक आदि में क्षति पहुँची थी। इन क्षतियों से दुर्घटनाओं का जोखिम बना रहता है और इससे पुल ढह भी सकती है।

2.1.6 अनुशंसाएँ

- विभाग को कार्य के घटिया निष्पादन, डिजाइन में दोषों, निष्फल/ बेकार व्यय तथा पुलों की क्षति/ ढहने के लिए जिम्मेदार संवेदकों/ परामर्शियों एवं अभियंताओं पर जिम्मेदारी तय करनी चाहिए तथा उनके विरुद्ध समुचित कार्रवाई करनी चाहिए।
- विभाग को योजना के लिए, प्र.मं.ग्रा.स.यो. एवं अन्य योजनाओं की अच्छी पद्धतियों को शामिल करते हुए, परामर्शियों की नियुक्ति हेतु एक परिचालन दिशानिर्देश तैयार करना चाहिए। डीपीआर पर तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने से पूर्व डिजाइन, संरेखन एवं प्राक्कलनों के उचित पुनरीक्षण हेतु मु.अ. के कार्यालय में एक तकनीकी प्रकोष्ठ स्थापित की जानी चाहिए।
- विभाग को प्राक्कलनों में इस्पात के अधिक प्रावधान के कारण राज्य में संवेदकों को किए गए अधिक भुगतान का आकलन करना चाहिए तथा उसकी वसूली हेतु कार्रवाई शुरू करनी चाहिए। प्राक्कलनों में हुए अधिक प्रावधान का पता लगाने में विफल रहे कर्मियों पर भी जिम्मेदारी तय की जानी चाहिए।
- विभाग को राज्य के सभी पुलों का सुरक्षा अंकेक्षण करना चाहिए तथा आवश्यक मरम्मति एवं रखरखाव कार्य करना चाहिए। पुल-पंजी को संधारित किया जाना चाहिए तथा मरम्मति का कार्यक्रम दर्ज करना चाहिए। प्रत्येक पुल की भार-वहन क्षमता को उसके प्रवेश/ निकास बिंदु पर स्पष्ट रूप से प्रदर्शित किया जाना चाहिए।

2.2 लेखापरीक्षा कंडिकाएँ

पथ निर्माण विभाग

2.2.1 कपटपूर्ण भुगतान

फर्जी बैंक जमानत तथा संदेहास्पद मुख्तारनामा के आधार पर कार्य आवंटन होने के कारण ₹ 13.24 करोड़ का कपटपूर्ण भुगतान तथा सरकारी धन का नुकसान हुआ।

पथ निर्माण विभाग (प.नि.वि.), झारखण्ड सरकार ने पथ प्रमंडल, गोड्डा के अधीन पड़नेवाले (i) फिरोजपुर-भागाई पथ तथा (ii) बजीदपुर-खिरौंधी लिंक पथ सहित मेहरमा-वाजिदपुर-बुधासन (झारखण्ड-बिहार सीमा) पथ (कुल लंबाई- 22.44 किमी), के पुनर्निर्माण हेतु ₹ 72.49 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति (अक्टूबर 2016) तथा प्रशासनिक स्वीकृति (मई 2017) दी। ₹ 57.36 करोड़ के बोली मूल्य के निविदा पर (मई 2018), विभागीय निविदा समिति (वि.नि.स.) ने बोली मूल्य के 10 प्रतिशत नीचे ₹ 51.62 करोड़ पर कार्य एक संवेदक (यूनिक कंस्ट्रक्शन, सूरत, गुजरात) को आवंटित (जुलाई 2018) किया। कार्यपालक अभियंता (का.अभि.), पथ प्रमंडल, गोड्डा ने ₹ 51.62 करोड़ पर कार्य को 18 महीने में अर्थात् फरवरी 2020 तक पूरा करने के लिए संवेदक के मुख्तारनामा धारक के साथ (अगस्त 2018) एक इकरारनामा क्रियान्वित किया।

संवेदक ने अगस्त 2018 में काम शुरू किया और जुलाई 2019 में बिना कोई कारण बताए इसे बंद कर दिया। संवेदक को अनुस्मारकों के बावजूद कार्य पुनः शुरू नहीं करने के कारण का.अभि. ने अनुबंध को रद्द कर दिया (10 अक्टूबर 2019) एवं ₹ 4.38 करोड़ मूल्य के कार्य की अंतिम मापी ली (2 नवंबर 2019)। इस बीच, का.अभि. ने किये गए आंशिक कार्य के विरुद्ध संवेदक को ₹ चार करोड़ ब्याज मुक्त मोबिलाइजेशन अग्रिम (अगस्त 2018) सहित ₹ 7.65 करोड़ का भुगतान (सितंबर 2019 तक) कर दिया। लेखापरीक्षा ने संवेदक की कुल देयता की गणना की और पाया कि फरवरी 2020 तक मोबिलाइजेशन अग्रिम के ₹ 3.34 करोड़ सहित ₹ 13.24 करोड़ की वसूली नहीं हुई है। इनमें से, बैंक जमानत (बीजी) के नकदीकरण के द्वारा ₹ 5.60 करोड़ की वसूली संदिग्ध है क्योंकि मुख्तारनामा धारक द्वारा बोली सुरक्षा, प्रदर्शन सुरक्षा और मोबिलाइजेशन अग्रिम प्राप्त करने हेतु जमा की गई तीन बीजी, लेखापरीक्षा द्वारा जारीकर्ता बैंक से सत्यापन करने पर, फर्जी पाये गए थे। इसके अलावा, मुख्तारनामा के फर्जी होने का संदेह था क्योंकि संवेदक ने, जिसके नाम पर यह कथित रूप से जारी हुआ था, इसके स्वामित्व से इंकार कर दिया था। पथ प्रमंडल, गोड्डा में लेखापरीक्षा जाँच (अक्टूबर 2019 एवं जनवरी 2020 के बीच) से निम्नलिखित अनियमितताओं का खुलासा हुआ:

(i) फर्जी बैंक जमानत (बीजी) जमा करना

झा.लो.नि.(विभागीय) संहिता के परिशिष्ट अ के नियम 54 में प्रावधानित है कि संबंधित प्रमंडलों के का.अभि. विशेष दूतों को लगा कर संवेदकों द्वारा प्रस्तुत बीजी को जारीकर्ता बैंक से भौतिक रूप से सत्यापित करेंगे। अभियंता प्रमुख (अभि.प्र.), प.नि.वि., ने भी सभी का.अभि. को संवेदकों द्वारा प्रस्तुत बीजी की प्रमाणिकता को सत्यापित करने का निर्देश दिया था (मार्च 2014)।

बोलीकर्ताओं के निर्देशों (आई.टी.बी) का अनुच्छेद 23.4(i) निर्धारित करता है कि प्रतिभागी संवेदकों द्वारा प्रस्तुत बोलियाँ केवल जारीकर्ता बैंक से प्रतिभूतियों के सत्यापन के उपरांत वि.नि.स. द्वारा मूल्यांकन हेतु विचार किया जाएगा। बीजी के रूप में प्रस्तुत प्रतिभूतियाँ शर्तविहीन होंगी और झारखण्ड राज्य में स्थित एसबीआई/ राष्ट्रीयकृत/ अनुसूचित बैंक के किसी भी शाखा से जारी हो सकती हैं तथा नियोक्ता को स्वीकार्य होंगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि संवेदक के मुख्तारनामा धारक द्वारा प्रस्तुत बीजी कथित रूप से ₹ 100 स्टाम्प पेपर पर देना बैंक, रस्ता, सूरत, गुजरात के नाम पर जारी (जून से अगस्त 2018 के बीच) किया गया था, जिसकी वैधता लगभग एक साल पहले (सितंबर 2017) समाप्त हो गई थी। इन बीजी पर जारीकर्ता बैंक के शाखा कोड के बारे में कोई सूचना नहीं थी तथा उस पर संबंधित बैंक के शाखा प्रबंधक की आधिकारिक ईमेल आईडी के बजाय एक निजी ईमेल आईडी का उल्लेख था। इस प्रकार, यद्यपि इस बात के पर्याप्त संकेत थे कि बीजी नकली हो सकते हैं तथा झा.लो.नि.वि. संहिता एवं अभि.प्र. के निर्देशों (मार्च 2014) के अनुरूप नहीं थे, तत्कालीन का.अभि. द्वारा निविदा मूल्यांकन, इकरारनामा क्रियान्वयन अथवा मोबिलाइजेशन अग्रिम भुगतान से पहले विश्वसनीय स्रोतों से बीजी को भौतिक रूप से सत्यापित नहीं किया गया जिसका कोई औचित्य प्रमंडल की कार्य संचिका में दर्ज नहीं था। इसके अलावा, मुख्य अभियंता (मु.अभि.) तथा अभि.प्र., जो क्रमशः वि.नि.स. के सदस्य एवं अध्यक्ष थे, ने निविदा का मूल्यांकन आई.टी.बी के अनुच्छेद 23.4(i) का उल्लंघन करते हुए असत्यापित बीजी के आधार पर किया जिसका कारण अभिलेख में उपलब्ध नहीं था।

लेखापरीक्षा ने बीजी को उसकी विश्वसनीयता सत्यापित करने हेतु आरबीआई, झारखण्ड तथा उसकी प्रतिलिपि तत्कालीन देना बैंक (अब बैंक ऑफ बड़ौदा में विलयित) को भेजा (अक्टूबर 2019)। आरबीआई तथा बैंक ऑफ बड़ौदा ने समुचित सत्यापन के पश्चात लेखापरीक्षा को सूचित किया (नवंबर 2019) कि ₹ 5.60 करोड़ राशि के सभी तीन बीजी नकली थे क्योंकि देना बैंक की रस्ता शाखा अस्तित्व में थी ही नहीं तथा देना बैंक की तत्कालीन अन्य शाखाओं में से किसी ने भी इस प्रकार की बीजी जारी नहीं

की थी। बैंक ने लेखापरीक्षा को यह भी सूचित किया कि इनमें से कोई बीजी, यदि प्रस्तुत किए जाएं, तो भुगतान के लिए स्वीकार नहीं किया जाएगा।

(ii) संदेहास्पद मुख्तारनामा के आधार पर निविदा का आवंटन

- आई.टी.बी के अनुसार, संवेदकों को, जो झारखण्ड राज्य में पंजीकृत नहीं हैं, स्वीकृति पत्र (एलओए) प्राप्त होने के दो महीने के भीतर प.नि.वि., झारखण्ड के तहत पंजीकरण कराना होगा।

यद्यपि एलओए जारी करते समय (जुलाई 2018) संवेदक झारखण्ड में पंजीकृत नहीं था, तथापि अभि.प्र. ने आई.टी.बी के उल्लंघन में दो महीने (सितंबर 2018) के भीतर संवेदक को प.नि.वि., झारखण्ड के तहत पंजीकृत नहीं किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि संवेदक ने पंजीकरण के लिए आवेदन नहीं किया और अभि.प्र. ने अनुबंध के समापन तक उसका पंजीकरण नहीं किया था।

- संवेदक पंजीकरण नियम (सं.पं.नि.) 2008 (प.नि.वि.) की कंडिका 6.3 निर्धारित करती है कि यदि किसी कार्य को मुख्तारनामा के माध्यम से निष्पादित किया जाना है, तो पंजीकरण अधिकारी (अभि.प्र.) द्वारा एक पहचान पत्र जारी किया जायगा।

यद्यपि संवेदक (कार्यान्वयक) ने अपने बदले कार्य के निष्पादन हेतु एक मुख्तारनामा, कथित तौर पर, गोड्डा जिले के निष्पादक (श्री राजेश कुमार मंडल) के पक्ष में दिया था, अभि.प्र. ने न तो मुख्तारनामा की प्रामाणिकता को सत्यापित किया, न ही कोई पहचान पत्र जारी किया जो सं.पं.नि. 2008 का उल्लंघन है। अभि.प्र. ने यह भी सत्यापित नहीं किया कि संवेदक के पंजीकरण के बिना मुख्तारनामा धारक कैसे काम जारी रखा।

संवेदक ने भी विभाग को सूचित किया (अक्टूबर 2019) कि उसने झारखण्ड में किसी को भी मुख्तारनामा नहीं दिया है और न ही संवेदक के स्वामित्व वाली कंपनी के किसी प्राधिकृत प्रतिनिधि ने अनुबंध पर हस्ताक्षर किए हैं। इस प्रकार, फर्जी बीजी एवं फर्जी होने का संदेहास्पद मुख्तारनामा के आधार पर निविदा का आवंटन तथा इकरारनामा का क्रियान्वयन पर आगे जाँच की आवश्यकता है।

(iii) भुगतान आई.डी का अनधिकृत निर्माण

लेखापरीक्षा ने पाया कि निविदा दस्तावेजों के अनुसार, संवेदक का पैन नंबर XXXXX1234X (21 नवंबर 2001 को जारी) था लेकिन तत्कालीन का.अभि. द्वारा मुख्तारनामा धारक (निष्पादक) को भुगतान करने हेतु पैन YYY1234Y का उपयोग कर भुगतान आई.डी बनाया गया था। इस प्रकार, पैन के दो सेटों का उपयोग किया

गया था, पहला कार्य के आवंटन हेतु तथा दूसरा मुख्तारनामा के बैंक खाता में ₹ 7.65 करोड़ का भुगतान करने हेतु।

लेखापरीक्षा में बताए जाने पर (सितंबर 2019), अभि.प्र. के आदेशों के तहत मुख्तारनामा धारक द्वारा संचालित बैंक खाता निष्क्रिय कर दिया गया (नवंबर 2019) और मुख्तारनामा धारक एवं दो अन्य व्यक्तियों, जो उक्त बैंक खाते का संचालन कर रहे थे, के विरुद्ध एक प्राथमिकी दर्ज किया गया (फरवरी 2020)।

(iv) मोबिलाइजेशन अग्रिम का अनियमित भुगतान

अनुच्छेद 61 के साथ पठित अनुबंध अनुच्छेद 51.2 में परिकल्पित था कि संवेदक को अग्रिम भुगतान का उपयोग कार्यों के निष्पादन हेतु केवल विशेष रूप से आवश्यक उपकरण, संयंत्र एवं मोबिलाइजेशन व्यय के भुगतान करने के लिए करना चाहिए। अनुबंध पर प्रतिबंध की स्थिति में, कार्य स्थल पर सभी सामग्रियों, संयंत्र, उपकरण एवं अस्थायी कार्य को नियोक्ता की संपत्ति मानी जाती है, अर्थात् विभाग की।

लेखापरीक्षा ने पाया कि संवेदक ने ₹ चार करोड़ के मोबिलाइजेशन अग्रिम प्राप्त करने के उपरान्त संयंत्र, उपकरण तथा कार्य निष्पादन हेतु प्रयुक्त जन-शक्ति का न तो कोई विवरण दिया और न ही का.अभि. ने ऐसा कोई विवरण दर्ज किया था।

प्रमंडल के अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा द्वारा कार्य-स्थल का संयुक्त भौतिक सत्यापन (19 अक्टूबर 2019) के दौरान बिना संयंत्र की एक प्रयोगशाला एवं टूटी-फूटी हालत में एक मिक्सर मशीन के अलावा कोई भी संयंत्र एवं मशीनरी नहीं पाई गई। मोबिलाइजेशन अग्रिम के भुगतान के बाद कार्य स्थल पर कोई भी संयंत्र और मशीनरी का न होना अनुबंध अनुच्छेद 61 एवं 51.2 का उल्लंघन था तथा जो तत्कालीन कनि.अभि, सहा.अभि और का.अभि का मुख्तारनामा धारक के साथ मिलीभगत का संकेत करता है तथा इसकी आगे जाँच की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा ने धोखाधड़ी को उपयुक्त कार्रवाई हेतु सचिव, प.नि.वि. को प्रतिवेदित (29 नवंबर 2019) किया। सचिव, प.नि.वि. ने अभि.प्र. एवं का.अभि. को निलंबित कर दिया (जनवरी 2020) तथा धोखाधड़ी में संलिप्त दोषी अधिकारियों /संवेदक के विरुद्ध प्राथमिकी दर्ज करने का आदेश दिया (जनवरी 2020)। तदनुसार, अधीक्षण अभियंता, पथ अंचल, दुमका ने फर्जी दस्तावेज जमा करने के लिये मुख्तारनामा धारक तथा बैंक खाता, जिसमें भुगतान किया गया था, के संचालन में शामिल दो अन्य व्यक्तियों के विरुद्ध प्राथमिकी दर्ज करवाया (फरवरी 2020)। निविदा मूल्यांकन में खामियों और फर्जी दस्तावेजों के आधार पर मुख्तारनामा धारक को मोबिलाइजेशन अग्रिम के भुगतान के लिए तत्कालीन का.अभि. तथा भुगतान करने के लिए वर्तमान का.अभि. के विरुद्ध भी प्राथमिकी दर्ज की गई। फर्जी बीजी जमा करने के लिये यूनिक कंस्ट्रक्शन के विरुद्ध भी

एक पृथक प्राथमिकी दर्ज की गई। विभाग ने सभी का.अभि. को मु.अभि.(संचार) को सूचित करते हुए, संवेदकों द्वारा प्रस्तुत सभी बीजी तथा उनके पंजीकरण का विवरण को भौतिक रूप से सत्यापित करने के लिए निर्देश भी दिए (फरवरी 2020)।

विभाग को मामले की सूचना, धोखाधड़ी में संलिप्त व्यक्तियों से बकाया ₹ 13.24 करोड़ की वसूली हेतु अंतिम विपत्र तैयार करने के लिए दी गई थी (अप्रैल 2020)। वसूली अभी प्रतीक्षित है (जनवरी 2021)।

2.2.2 परिहार्य व्यय

पथ निर्माण विभाग द्वारा ह.क.च. सड़क के एक हिस्से के चौड़ीकरण एवं सुदृढीकरण कार्य तथा साथ ही उसी सड़क के डीपीआर तैयार करने की अविवेकपूर्ण स्वीकृति देने के कारण फिर से अलकतरा बिछाने के कार्य पर ₹ 5.03 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

पथ निर्माण विभाग (प.नि.वि.), झारखण्ड ने झारखण्ड राज्य राजमार्ग प्राधिकरण (झा.रा.रा.प्रा.) के माध्यम से 0 किमी से 54 किमी में हजारीबाग-कटकमसांडी-चतरा (ह.क.च.) सड़क (53.97 किलोमीटर) के चौड़ीकरण एवं सुदृढीकरण का एक विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) तैयार करने के लिए प्रशासनिक स्वीकृति (मार्च 2013) दी। झा.रा.रा.प्रा. द्वारा एक परामर्शी के साथ तीन महीने में डीपीआर तैयार करने हेतु एक इकरारनामा क्रियान्वित (अप्रैल 2013) किया गया।

जबतक ह.क.च. सड़क का डीपीआर (0 से 54 किमी) तैयारी के अधीन था, प.नि.वि. ने उसी सड़क के एक हिस्से, किमी 32.20 और किमी 45.485 के बीच (13.285 किलोमीटर), के चौड़ीकरण एवं सुदृढीकरण का एक और कार्य पथ प्रमंडल, चतरा के माध्यम से कराने की स्वीकृति दे दी (जून 2013)। इस कार्य में गैर-अलकतरीकरण कार्यों के अलावा सड़क की पूरी चौड़ाई (5.5 मीटर) तथा लंबाई (13.285 किलोमीटर) पर अलकतरा-सतह बिछाना (50 मिमी अलकतरीकृत मैकडम (बीएम) और 25 मिमी अर्द्ध-सघन अलकतरीकृत कंक्रीट (एसडीबीसी) शामिल था।

पथ प्रमंडल, चतरा में कार्य के प्राक्कलन, आरए प्रपत्र एवं अन्य संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच (जनवरी 2020) से पता चला कि प्रमंडल द्वारा एक संवेदक के साथ एक इकरारनामा क्रियान्वित (अगस्त 2013) किया गया, जिसने मई 2016 में अलकतरीकरण एवं अन्य कार्यों (13.285 किमी) को पूर्ण किया और ₹ 18.13 करोड़ का भुगतान प्राप्त किया। इसमें बीएम एवं एसडीबीसी कार्यों के लिए हुए ₹ 5.03 करोड़ का भुगतान शामिल था।

लेखापरीक्षा ने झा.रा.रा.प्रा. के कार्यालय में डीपीआर, संबंधित सड़क के अनुप्रस्थ काट, मापी पुस्तिकाएं तथा अंतिम भुगतान प्रमाण पत्र की जाँच में पाया (सितंबर 2019) कि परामर्शी ने झा.रा.रा.प्रा. को डीपीआर प्रस्तुत किया (फरवरी 2016) जिसमें सड़क के उस हिस्से (32.20 से 45.485 किलोमीटर) सहित, जहां पथ प्रमंडल, चतरा बीएम एवं एसडीबीसी बिछाने का कार्य कर रहा था, पूरी लंबाई (0 से 53.97 किलोमीटर) में अलकतरीकरण कार्य (75 मिमी सघन अलकतरीकृत मैकडम (डीबीएम) एवं 40 मिमी अलकतरीकृत कंक्रीट (बीसी) प्रस्तावित था। प.नि.वि. द्वारा डीपीआर पर ₹ 232.12 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति (मार्च 2016) तथा प्रशासनिक स्वीकृति (मई 2016) दी गई थी।

इसके बाद, झा.रा.रा.प्रा. ने ह.क.च. सड़क के चौड़ीकरण एवं सुदृढीकरण का कार्य दो वर्षों में पूरा करने हेतु एक संवेदक को ₹ 178.42 करोड़ में सौंपा (अक्टूबर 2016)। संवेदक ने ₹ 148.38 करोड़ मूल्य का कार्य निष्पादित किया (दिसंबर 2019 तक) जिसमें ₹ 5.03 करोड़ मूल्य का अलकतरीकरण कार्य शामिल था, जो पथ प्रमंडल, चतरा द्वारा किमी 32.20 से 45.485 में डीबीएम एवं बीसी कार्य करने के लिए किया जा चुका था।

इस प्रकार, झा.रा.रा.प्रा. द्वारा नियुक्त संवेदक के द्वारा सड़क के उसी हिस्से पर फिर से अलकतरा बिछाने के कारण पथ प्रमंडल, चतरा द्वारा निष्पादित कार्य पर ₹ 5.03 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

विभाग/सरकार को मामले की सूचना मई 2020 में दी गई; उनके जवाब अभी तक अप्राप्त हैं (जनवरी 2021)।

अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति, अल्पसंख्यक और पिछड़ा वर्ग कल्याण विभाग

2.2.3 कपटपूर्ण भुगतान एवं सरकारी धन का गबन

जिला कल्याण कार्यालय (जि.क.का.), चतरा की गतिविधियों की निगरानी तथा आंतरिक नियंत्रण उपायों को लागू करने में कल्याण विभाग की विफलता के फलस्वरूप जिला कल्याण पदाधिकारी (जि.क.पदा.), चतरा द्वारा रोकड़िया की मिलीभगत से ₹ 13.59 करोड़ का गबन किया गया।

वित्तीय अनियमितता एवं सरकारी धन के गबन की जाँच एवं प्रतिवेदन हेतु सचिव, कल्याण विभाग के अनुरोध पर (जुलाई 2018) जिला कल्याण कार्यालय (जि.क.का.), चतरा के अभिलेखों की एक विशेष लेखापरीक्षा (अक्टूबर 2018 और जनवरी 2019 के बीच) संचालित की गयी।

अनुरोध 2016-18 के दौरान सरकारी धन का जि.क.का., चतरा के बैंक खातों से 19 संस्थाओं/ व्यक्तियों के बैंक खातों में, जिसमें रोकड़िया, उसके रिश्तेदार, गैर-सरकारी संगठन (गै.स.सं.), आपूर्तिकर्ता एवं गैर-विद्यमान शैक्षणिक संस्थान शामिल थे, धोखाधड़ी से हस्तांतरण पर जिला स्तरीय जाँच समिति (जि.स्त.जां.स.) द्वारा की गई एक प्रारंभिक जाँच (मई 2018) पर आधारित था। जि.स्त.जां.स. के प्रतिवेदन के आधार पर, जि.क.का., चतरा द्वारा इन 19 निकायों/व्यक्तियों के विरुद्ध प्राथमिकी दर्ज (8 जून 2018) की गयी थी।

विशेष लेखापरीक्षा ने धन अनुगमन की जाँच हेतु, जि.क.का., चतरा द्वारा जिला कोषागार से की गई निकासी और उन राशियों का जि.क.का., चतरा के 12 बैंक खातों में जमा होना तथा आरोपियों के विभिन्न बैंकों खातों में किए गए भुगतान/ अंतरणों की प्रतिपृच्छा बैंक विवरणी, बैंक निकासी एवं बैंक वाउचर के साथ करते हुए जाँच का दायरा दो से बढ़ाकर पाँच वर्ष कर दिया (2013-18)। भुगतान सम्मति की प्रतियां, जहाँ कहीं भी बैंकों द्वारा उपलब्ध कराई गई, भी जाँच की गई। इसके अलावा, आरोपियों के 73 बैंक खातों, जिनमें गै.स.सं., व्यक्तिगत तथा गैर-विद्यमान संस्थान शामिल हैं, की जाँच की गई।

लेखापरीक्षा का दायरा इस तथ्य तक सीमित था कि 2013-18 के दौरान हुए ₹ 70.01 करोड़ राशि के लेनदेन से संबंधित अभिलेख इस आधार पर लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए क्योंकि वे आगजनी की एक घटना (नवंबर 2017) में नष्ट हो गए थे। लेखापरीक्षा जाँच में निम्नलिखित कपटपूर्ण भुगतानों का पता चला:

2.2.3.1 जि.क.का., चतरा ने 12 बैंक खातों को संचालित किया, जिनमें 2013-18 के दौरान कुल ₹ 95.05 करोड़ की राशि जमा हुई। इनमें से, ₹ 85.85 करोड़ राशि की निकासी उसी अवधि के दौरान की गई थी। उनमें से, व्यक्तियों, संस्थाओं आदि को किये गए ₹ 70.01 करोड़ के भुगतान, संबंधित अभिलेखों के अभाव में प्रतिभूतित नहीं किये जा सके। लेखापरीक्षा ने पाया कि शेष ₹ 15.84 करोड़ की निकासित राशि को कपटपूर्ण तरीके से गै.स.सं., संस्थानों, आपूर्तिकर्ताओं, शिक्षकों, अधिकारियों एवं व्यक्तियों के बैंक खातों में स्थानांतरित कर दिया गया था (परिशिष्ट 2.2.1)।

2.2.3.2 विभाग ने आवंटन पत्रों में निर्देश दिया था (मई 2015) कि छात्रवृत्ति का भुगतान सीधे छात्रों के खातों में डीबीटी मोड से किया जाएगा। तथापि, जि.क.का., चतरा ने पिछड़ी जाति के छात्रों के बीच बकाया छात्रवृत्ति के वितरण हेतु प्रबंधक,

आईसीआईसीआई बैंक, चतरा को अपने बैंक खाते से ₹ 2.25 करोड़ 11 स्कूलों¹³ के बैंक खातों में ई-हस्तांतरण करने का, स्कूलों के नाम और खातों की विवरणी जोड़ते हुए, निर्देश दिया (मार्च 2017)। आईसीआईसीआई बैंक ने संबंधित स्कूलों के बैंक खातों में राशि, जमा करने के प्रयास (अप्रैल 2017) के दौरान पाया कि विवरणी में दिखाए गए खातों के विवरण में विसंगति थी क्योंकि वे व्यक्तियों के नामों पर था न कि स्कूलों के नाम पर और तदनुसार (मई 2017) जि.क.का., चतरा को सूचित किया। इसके बाद, संपूर्ण राशि को जि.क.का. के आईसीआईसीआई के उद्धवित खाते में वापस कर दी गई (2 मई 2017 और 23 मई 2017 के बीच) क्योंकि ये सभी 11 खाते रोकड़िया एवं उसके रिश्तेदारों के नाम पर थे। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि आईसीआईसीआई बैंक द्वारा उक्त विसंगति को प्रकाश में लाने के बाद, जि.क.का. ने इस खाते से लेन-देन को रोक दिया और बची हुई शेष ₹ 6.77 करोड़ राशि को जि.क.का., चतरा के अन्य तीन बैंक खातों में स्थानांतरित (30 मई और 8 जून 2017 के बीच) कर दिया। तत्पश्चात, जि.क.पदा. एवं उसके परवर्ती पदाधिकारियों ने उसी प्रकार की कपटपूर्ण क्रिया जारी रखी और ₹ छः करोड़ की सरकारी धनराशि को छात्रवृत्ति भुगतान के नाम पर रोकड़िया, उसके रिश्तेदारों, गै.स.सं, गैर-विद्यमान संस्थानों और अन्य व्यक्तियों के बैंक खातों में हस्तांतरित (जून 2017 और मई 2018 के बीच) किया (परिशिष्ट 2.2.2)।

विभाग ने विभिन्न कल्याणकारी उपायों पर किए गए व्यय जैसे छात्रवृत्ति का भुगतान, छात्रों में साइकिल वितरण आदि की निगरानी हेतु जिलों से सावधिक प्रतिवेदन एवं विवरणी शीर्ष स्तर (उप/संयुक्त सचिव) को प्रस्तुत करना (हर महीने का 15 वां दिन पर) निर्धारित किया था। विभाग ने आवंटन पत्रों में यह भी निर्देश दिया (मई 2015) था कि उपायुक्त नियंत्रण अधिकारी होंगे और साइकिल की खरीद एवं छात्रवृत्ति का भुगतान डीबीटी मोड से की जाएगी।

चूँकि विभाग ने जि.क.का., चतरा द्वारा भेजी गयी सावधिक प्रतिवेदन एवं विवरणी लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया, फलतः इन निर्देशों के अनुपालन की जाँच नहीं हो सकी। इसके अलावा, जि.क.का., चतरा ने कोषागार से निकाली गई राशि का व्यय विभाग को समर्पण प्रतिवेदन के माध्यम से जो प्रतिवेदित किया था वह तथ्यगत रूप से सही नहीं था क्योंकि प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में जि.क.का., चतरा के बैंक खातों में बड़ी राशि पड़ी हुई देखी गयी थी। विभाग को जि.क.का., चतरा द्वारा संचालित 12 में से केवल तीन बैंक खातों के बारे में पता था, जैसा कि लेखापरीक्षा को बताया गया

¹³ यूपीएस हुकुड़िया, एमस मांझीपारा, यूपीएस मडडापुर, यूपीएस काशीलोना, यूपीएस बेसरा, यूपीएस बैरियाचक, यूपीएस लोहानरुडीह, यूपीएस असेदिरी, यूपीएस सरावलपत्र, एनपीस भूषा तथा यूपीएस दंडु।

(अक्टूबर 2018)। इसके अलावा, जि.क.का., चतरा ने छात्रवृत्ति के वितरण हेतु डीबीटी मोड का पालन नहीं किया जैसा कि विभाग द्वारा निर्देशित था। यह भी पाया गया कि जि.क.का., चतरा ने आगजनी की घटना के बाद भी 12 में से केवल तीन बैंक खातों के लिए रोकड़-बही संधारित किया और मार्च 2020 तक कभी भी बैंक समाधान नहीं किया। इस प्रकार, आरोपी जि.क.का. ने आंतरिक नियंत्रण उपायों का पालन नहीं किया और विभाग भी जि.क.का. द्वारा प्रतिवेदित व्यय की वास्तविकता की निगरानी करने तथा डीबीटी के माध्यम से भुगतान सुनिश्चित करने में विफल रहा। 2013-18 के दौरान जि.क.पदा., चतरा के कार्यालय की आंतरिक लेखापरीक्षा भी नहीं की गई थी। इन आंतरिक नियंत्रण विफलताओं के परिणामस्वरूप हुई धोखाधड़ी का पता नहीं चला और लंबे समय तक जारी रहा।

2.2.3.3 जि.स्त.जां.स. ने 11 बैंकों के 27 बैंक खातों, जिसमें जि.क.का., चतरा द्वारा कपटपूर्ण भुगतान किया गया था, का पता लगाया। हालाँकि, उप-विकास आयुक्त (डीडीसी), चतरा ने जाँच के पूर्ण होने तक सात बैंकों के शाखा प्रबंधकों से 27 में से केवल 19 बैंक खातों को निष्क्रिय करने का अनुरोध किया था (जून 2018)। तथापि, केवल तीन बैंकों ने 19 में से सात बैंक खातों का संचालन निलंबित किया (2 जून 2018) जिसका कारण अभिलेखों में नहीं था। इस प्रकार, धोखाधड़ी में संलिप्त 20 बैंक खाते सक्रिय रहे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जून 2018 एवं जनवरी 2019 के बीच इन 20 सक्रिय बैंक खातों में से 10 खातों से ₹ 59.05 लाख रोकड़िया एवं उसके रिश्तेदारों (₹ 48.89 लाख) तथा एक संस्थान (₹ 10.16 लाख) के पक्ष में निकाले गए थे (परिशिष्ट 2.2.3)। यदि इन बैंक खातों का संचालन निलंबित कर दिया गया होता, तो राशि बरामद की जा सकती थी। इस प्रकार, सभी संदिग्ध बैंक खातों को निष्क्रिय करना सुनिश्चित करने में डीडीसी तथा बैंकों की विफलता की और जाँच की जरूरत है।

2.2.3.4 लेखापरीक्षा ने जि.क.का., चतरा को सूचित किया (जनवरी 2019) कि नौ अभियुक्तों के, जिन्हें कपटपूर्ण भुगतान किया गया था, 11 नियत जमा खातों (₹ 1.11 करोड़) एवं आठ बचत बैंक खातों (₹ 17.85 लाख) में ₹ 1.29 करोड़ पड़े हुए थे। हालाँकि, इन खातों को निष्क्रिय करवाने एवं राशि वसूलने हेतु जि.क.पदा. द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई। लेखापरीक्षा ने पाया कि इन बैंक खातों से जुलाई 2019 और फरवरी 2020 के बीच आरोपियों में से दो के द्वारा ₹ 43.62 लाख निकाले गए (परिशिष्ट 2.2.4)। इस प्रकार, लेखापरीक्षा द्वारा सूचित किए जाने के बावजूद जि.क.का., चतरा भी गबन की गई राशि की वसूली तथा कार्रवाई करने में विफल रहा।

2.2.3.5 लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹ 15.84 करोड़ के कुल कपटपूर्ण भुगतान में से ₹ 2.89 करोड़ रोकड़िया एवं उसके रिश्तेदारों के 14 बैंक खातों में जमा किए गए थे और ₹ 12.95 करोड़ के कपटपूर्ण भुगतान आरोपी गै.स.सं., गैर-विद्यमान स्कूलों, आपूर्तिकर्ता आदि को किए गए थे। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि ₹ 2.55 करोड़ अन्य आरोपियों के खातों से, उनके खातों में राशि के कपटपूर्ण हस्तांतरण के बाद, रोकड़िया एवं उसके रिश्तेदारों के 18 बैंक खातों में स्थानांतरित किए गए (परिशिष्ट 2.2.5)। यह जि.क.पदा., चतरा एवं रोकड़िया की मिलीभगत का संकेत करता है, जिसकी और जाँच की आवश्यकता है।

2.2.3.6 इंगित किये जाने पर विभाग ने कहा (मई 2020 तथा मार्च 2021) कि मुख्य आरोपी रोकड़िया एवं प्रधान लिपिक को बैंक समाधान न करने, बिना अभिलेख संधारण के गै.स.सं. को भुगतान करने, अनुपयोगित धन को सरकारी खातों में जमा न करने, फर्जी लाभार्थियों को छात्रवृत्ति का भुगतान करने, रोकड़-बही का गलत संधारण आदि के आरोपों में सेवा से बर्खास्त (जून और जुलाई 2019) कर दिया गया तथा दो जि.क.पदा. के खिलाफ विभागीय जाँच चल रही थी।

तथ्य, यद्यपि, वही था कि ₹ 13.59 करोड़ की गबनित राशि अभी तक वसूल नहीं हुई थी (मार्च 2021)।

कृषि, पशुपालन और सहकारिता विभाग

2.2.4 निष्फल व्यय

दो पौधशालाओं के संचालन हेतु उनके निर्माण के चार वर्ष से अधिक समय के बाद भी परिचालन लागत के अलावा पानी एवं बिजली की आपूर्ति सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता के कारण ₹ 2.78 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

राज्य में फल-फूलों की खेती के क्षेत्र को बढ़ाने हेतु किसानों/ उद्यमियों को उच्च गुणवत्ता वाले फल एवं फूलों के पौधे उपलब्ध कराने के उद्देश्य से कृषि एवं गन्ना विकास विभाग, झारखण्ड सरकार ने राज्य योजना के तहत ₹ 2.80 करोड़ (₹ 1.40 करोड़ प्रति) की लागत से दुमका और हजारीबाग जिले में दो हाई-टेक पौधशालाओं (प्रत्येक 13 घटकों का) की स्थापना (जून 2014) की स्वीकृति दी। पौधशालाएँ पूर्ण होने पर या तो विभागीय रूप से या बाह्य-स्रोत संस्थाओं के माध्यम से संचालित किए जाने थे।

बुनियादी ढाँचे का निर्माण कार्य ₹ 1.40 करोड़ प्रति की दर से मानव संसाधन विकास विभाग द्वारा तकनीकी रूप से अनुमोदित (अगस्त 2014) था। बागवानी निदेशालय

(बा.नि.), झारखण्ड के पर्यवेक्षण में जिला बागवानी कार्यालय (जि.बा.का.) दुमका एवं हजारीबाग को कार्य निष्पादित करना था।

पौधशालाओं के निर्माण कार्य हेतु निविदा आमंत्रण सूचना अगस्त 2014 में जारी किया गया और मार्च 2015 तक कार्यों को पूर्ण करने हेतु जि.बा.का. द्वारा सबसे कम बोली लगाने वाले को (दिसंबर 2014) प्रत्येक ज़िले के लिये ₹ 1.39 करोड़ पर कार्य आवंटित किया गया था। संवेदक ने दोनों पौधशालाओं के बुनियादी ढाँचे के काम को प्रत्येक ₹ 1.39 करोड़ की लागत से पूर्ण किया और इन्हें क्रमशः जनवरी 2016 एवं मार्च 2016 में जि.बा.का., दुमका तथा हजारीबाग को सौंप दिया।

लेखापरीक्षा जाँच (दिसंबर 2017 और मार्च 2019) से पता चला कि दोनों पौधशालाओं का, निम्नलिखित कारणों से इनके पूर्ण होने के चार वर्ष से अधिक समय बाद भी, परिचालन नहीं किया जा सका:

- हजारीबाग में हाई-टेक पौधशाला का स्थान एक कृषि फार्म के अंदर था जिसमें सिंचाई के स्रोत के रूप में एक तालाब था, जबकि दुमका में यह संतति पौधशाला के अंदर था जहाँ एक कुँआ सिंचाई का स्रोत था। यद्यपि सिंचाई एवं पौध-प्रसार हेतु आधुनिक सुविधाओं की स्वीकृति दे दी गई थी, परन्तु निर्विघ्न और चिरस्थायी जलापूर्ति का प्रावधान या तो स्वीकृत्यादेश में अथवा अनुमोदित प्राक्कलनों में नहीं किया गया था। इसी प्रकार, हजारीबाग में पौधशाला में मई 2020 तक विद्युत कनेक्शन प्राप्त नहीं किया जा सका क्योंकि इस संबंध में निधि का प्रावधान नहीं था।
- यद्यपि, व्यय की स्वीकृति में योजना पूर्ण होने पर विभाग की जानकारी में तृतीय पक्ष मूल्यांकन (टीपीए) निर्धारित था, जिसे बा.नि. द्वारा शुरू नहीं किया गया।
- बुनियादी ढाँचे के कार्यों के पूर्ण होने के पश्चात, जि.बा.का., हजारीबाग ने नवनिर्मित पौधशाला के परिचालन के लिए अपेक्षित डीप बोरिंग, जनरेटर एवं विद्युत कनेक्शन की आवश्यकता के बारे में बा.नि. को सूचित किया (जून 2016) था। इसी प्रकार, जि.बा.का., दुमका ने बा.नि. को पौधशाला के परिचालन हेतु डीप बोरिंग, जन-शक्ति एवं निधियों की आवश्यकता सूचित (अगस्त 2015 और जून 2016 के बीच) की थी। हालांकि, बा.नि. ने मई 2020 तक इन आवश्यकताओं को पूरा करने हेतु कार्रवाई नहीं की थी। जि.बा.का., दुमका ने स्वयं सहायता समूह या सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) मोड पर किसी संस्था के माध्यम से नर्सरी के परिचालन के संबंध में बा.नि. से दिशानिर्देश माँगा था (अगस्त 2015 और जनवरी 2017) परन्तु मई 2020 तक इस संबंध में कोई निर्णय नहीं लिया गया था। जल एवं विद्युत आपूर्ति के साथ-साथ जन-शक्ति तथा अन्य उपभोग्य सामग्रियों सहित परिचालन लागत के लिए आवश्यक बजट प्रावधान करने में भी बा.नि. विफल रहा।

जि.बा.का. के साथ लेखापरीक्षा द्वारा पौधशालाओं के भौतिक सत्यापन के दौरान (जून 2020), यह देखा गया कि दोनों पौधशालाओं में एग्रो ग्रीन-शेड के जाल क्षतिग्रस्त हो गए थे तथा जलवायु नियंत्रण धुंध-कक्ष एवं संयंत्र प्रसार कक्ष के ऊपर का हरा-जाल उड़ गया था। पौधशालाओं के देखभाल हेतु किसी को तैनात नहीं किया गया था तथा उनमें कोई अंकुर नहीं पाया गया था। हजारीबाग में टपक/ फव्वारा सिंचाई प्रणाली भी क्षतिग्रस्त थी। हजारीबाग में स्थापित पाँच मोटर पंप भी गायब थे। क्षति के मद्देनजर, पौधशालाओं के परिचालन हेतु व्यापक नवीकरण की आवश्यकता होगी तथा सरकार को पुनः धन खर्च करना होगा।

इस प्रकार, योजना को स्वीकृत करते समय जल एवं विद्युत आपूर्ति तथा बुनियादी ढाँचा कार्य के पूर्ण होने के पश्चात परिचालन एवं अन्य उपभोग्य का प्रावधान नहीं करने के कारण पौधशालाएँ जनवरी/ मार्च 2016 में पूर्ण होने के बावजूद मई 2020 तक परिचालित नहीं किये जा सके थे तथा उनके निर्माण पर ₹ 2.78 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ।

इन वर्षों में निधि के प्रावधान न होने के संबंध में बा.नि. ने कहा (जून 2020) कि सरकार की स्वीकृति के अभाव में जि.बा.का. को निधि उपलब्ध नहीं कराया जा सका। आगे यह कहा गया कि दोनों जि.बा.का. से प्राक्कलन एवं प्रस्ताव प्राप्त किए जा रहे थे, जिसके आधार पर निधि प्राप्त हेतु प्रस्ताव भेजे जाएंगे। बा.नि. ने आगे कहा (जून 2020) कि योजना की स्वीकृति के समय जल उपलब्धता के संबंध में सर्वेक्षण प्रतिवेदन अभिलेखों में उपलब्ध नहीं था। जि.बा.का., दुमका ने हाई-टेक पौधशाला में स्थापित उपकरणों तथा ग्रीन-शेड के जाल के रखरखाव एवं परिचालन हेतु निधि की अभाव में खराब होने की बात को स्वीकार किया (मई 2020)।

जवाब विश्वासप्रद नहीं है क्योंकि जनरेटर सेट के मूल्य के अलावा, जिसके लिए बा.नि. विभाग से निधि की माँग कर सकता था, व्यय की स्वीकृति में जन-शक्ति सहित परिचालन लागत शामिल था। इसके अलावा, जि.बा.का. द्वारा बताई गई कमियों पर बा.नि. ने समय पर कार्रवाई शुरू नहीं की।

यह मामला सरकार को प्रतिवेदित किया गया (अप्रैल और जून 2020); उनका जवाब प्रतीक्षित था (जनवरी 2021)।

2.2.5 निष्क्रिय व्यय

विभाग सूकर प्रजनन नाभिक (पीबीएन) इकाई को परिचालित करने हेतु निधि निर्गत करने, उपग्रहीय क्षेत्र प्रजनन इकाइयों की स्थापना करने तथा सूकर विकास योजना का कार्यान्वयन करने में, शुरुआत से सात वर्ष से अधिक अवधि बीत जाने के बावजूद, विफल रहा। ₹ 1.59 करोड़ की लागत से निर्मित पीबीएन इकाई के सूकर शेड दिसंबर 2014 से निष्क्रिय पड़े थे।

पशुपालन, डेयरी एवं मत्स्यपालन विभाग, कृषि मंत्रालय, भारत सरकार (भास) ने राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (रा.कृ.वि.यो) की एक उप-योजना, राष्ट्रीय प्रोटीन सप्लिमेंट मिशन (एनएमपीएस) के तहत सूकर प्रजनन एवं गुणन इकाइयों के माध्यम से उच्च-कोटि के संकर नस्लीय घंटाओं (सूअर के बच्चों) की उपलब्धता को बढ़ावा देने के उद्देश्य से सूकर विकास योजना (सू.वि.यो.) की शुरुआत की (जुलाई 2012)। भास को इस योजना के विभिन्न गतिविधियों के लिए सब्सिडी के रूप में 100 प्रतिशत अनुदान देना था। भास ने एक सूकर प्रजनन नाभिक (पीबीएन) इकाई (₹ 1.80 करोड़) एवं दो उपग्रहीय क्षेत्र प्रजनन (एस.एफ.बी) इकाइयों (₹ 30 लाख) की स्थापना हेतु ₹ 2.10 करोड़ का विनिधान सूचित किया (जुलाई 2012)। योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, प्रत्येक पीबीएन इकाई को एस.एफ.बी इकाइयों तथा अन्य किसानों को प्रजनन उद्देश्यों से वितरण के लिए प्रति वर्ष 5,000 प्रजननित घंटाओं का उत्पादन करना था।

लेखापरीक्षा ने सूकर विकास कार्यालय (सू.वि.का.), राँची तथा पशुपालन निदेशालय, झारखण्ड सरकार (झा.स.) के अभिलेखों से पाया (नवंबर 2017 और जून 2019) कि राज्य स्तरीय स्वीकृति समिति (एसएलएससी) ने एनएमपीएस के तहत पीडीएस की एक परियोजना के लिए ₹ 3.17 करोड़ स्वीकृत किया (सितंबर 2012), जिसमें एक पीबीएन इकाई (₹ 2.67 करोड़), एक आहार मिक्सिंग संयंत्र (₹ 20 लाख) और 10 एसएफबी यूनिट (₹ 30 लाख) शामिल हैं। तदनुसार, कृषि, पशुपालन और सहकारी विभाग (विभाग), झा.स. ने 2012-14 में कार्यान्वयन हेतु इस परियोजना में एक पीबीएन तथा 10 एसएफबी इकाइयों (आहार मिक्सिंग संयंत्र को छोड़कर जिसे पीपीपी मोड पर निर्माण करना था) के लिए ₹ 2.97 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति (दिसंबर 2012) एवं व्यय की स्वीकृति दी।

2012-13 के दौरान, भास ने एनएमपीएस के तहत ₹ 16.97 करोड़ के विनिधान के विरुद्ध ₹ 12.39 करोड़, परियोजना/घटक-वार पृथक किए बिना जारी किए। इसमें से, विभाग ने पीबीएन इकाई के निर्माण के लिए सू.वि.का., राँची को ₹ 1.59 करोड़ जारी किए, जिसे मवेशी एवं भैंस विकास के लिए झारखण्ड राज्य कार्यान्वयन एजेंसी (जेएसआईएसीबीडी), राँची को स्थानांतरित कर दिया गया। जेएसआईएसीबीडी ने (फरवरी 2013) सूकर प्रजनन केंद्र, कांके, राँची के परिसर में पीबीएन इकाई के निर्माण

हेतु ₹ 1.56 करोड़ के तीन इकरारनामा को क्रियान्वित किया। पीबीएन इकाई का निर्माण ₹ 1.59 करोड़ की लागत से पूर्ण हुआ (दिसंबर 2014)। मई 2020 तक चालू परियोजना को पूरा करने हेतु ₹ 1.38 करोड़ की शेष राशि जारी नहीं की गई थी।

लेखापरीक्षा जाँच में निम्नलिखित का खुलासा हुआ:

- यद्यपि, विभाग द्वारा परियोजना लागत (₹ 2.97 करोड़) को भास के विनिधान (₹ 2.10 करोड़) से ₹ 87 लाख अधिक कर दिया गया था, विभाग ने 2012-14 के दौरान, पीबीएन इकाई के लिए उपकरणों, प्रजनन भण्डार की खरीद, आहार लागत, दवा, वैक्सीन, श्रम आदि हेतु आवश्यक अतिरिक्त धन के लिए बजट प्रावधान नहीं किया था।
- आगे यह देखा गया कि एसएलएससी ने ₹ 1.40 करोड़ की पीडीएस सहित परियोजना पुनः एनएमपीएस के तहत ₹ 12.64 करोड़ लागत की परियोजनाओं को लागत-सहभाजन आधार पर स्वीकृति दी (जुलाई 2014)। विभाग ने कहा (सितंबर 2019) था कि अनुमोदन चालू परियोजना को पूर्ण करने के लिए था। भास ने ₹ 6.32 करोड़ का अपना अंश, बिना परियोजना/ घटक-वार पृथक किए जारी किया (अगस्त और सितंबर 2014)। हालाँकि, विभाग ने चालू परियोजना को पूर्ण करने के लिए शेष ₹ 1.38 करोड़ की राशि, न तो केन्द्रांश से अथवा न ही राज्यांश से जारी किया।
- विभाग ने बाद के वर्षों में भी (मई 2020 तक) पीबीएन इकाई को चलाने हेतु निधि जारी नहीं की। उसने सितंबर 2012 में एसएलएससी द्वारा अनुमोदित एसएफबी इकाइयों तथा आहार मिक्सिंग संयंत्र की स्थापना हेतु भी कोई कार्रवाई शुरू नहीं की थी।

पीबीएन इकाई के लिए बने सूकर-शेडों के संयुक्त भौतिक सत्यापन (मई 2020) में पता चला कि सभी 13 इकाइयों (आठ सूकर पालन एवं पाँच सूकर कलम बाड़ों) के फर्श, बाड़े की दीवारें तथा जलापूर्ति पाइपें क्षतिग्रस्त हो गए थे। शेडों की छत या तो पूर्ण अथवा आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त थे। इस प्रकार, पीबीएन इकाई सूकर प्रजनन के लिए उपयुक्त स्थिति में नहीं था।

अतः, विभाग पीबीएन इकाई को परिचालित करने हेतु निधि निर्गत करने, एसएफबी इकाइयों की स्थापना करने तथा सूकर विकास योजना का कार्यान्वयन करने में, शुरुआत से सात वर्ष से अधिक अवधि बीत जाने के बावजूद, विफल रहा। इसके अलावा, विभाग ने जानबूझकर पीबीएन इकाई के सूकर शेड के निर्माण पर ₹ 1.59 करोड़ बर्बाद किए, जो दिसंबर 2014 से निष्क्रिय पड़े थे एवं जर्जर हालत में थे।

बताए जाने पर (जुलाई 2019), विभाग ने कहा (सितंबर 2019) कि एसएलएससी ने अपनी बैठक में (जुलाई 2014) एनएमपीएस के तहत ₹ 1.40 करोड़ लागत की सूकर विकास योजना के क्रियान्वयन के प्रस्ताव को अनुमोदित किया परन्तु भास से निधि प्राप्त नहीं हुए। विभाग ने आगे कहा कि राज्य योजना के माध्यम से इस योजना को पूर्ण करने हेतु कदम उठाए गए तथा एनएमपीएस के तहत निर्मित सूकर शेडों का उपयोग वर्तमान में सूकर प्रजनन फार्म, कांके के सूकरों के रहने के लिए किया जा रहा था।

विभाग का जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 2014-15 के दौरान भास ने एनएमपीएस के तहत ₹ 6.32 करोड़ जारी किए थे परन्तु विभाग ने पीडीएस परियोजना के लिए स्वीकृत केन्द्रांश (₹ 34.89 लाख) तक को भी जारी नहीं किया था। विभाग ने ₹ 1.05 करोड़ का अपना अंश भी जारी नहीं किया। इसके अलावा, ₹ 87 लाख के अतिरिक्त लागत हेतु बजटीय प्रावधान नहीं किया गया। आगे, भौतिक सत्यापन के दौरान पाया गया कि पीबीएन इकाई के सूअर शेडों के 156 कक्षों में से केवल तीन का उपयोग अस्थायी रूप से सूकर प्रजनन फार्म के सूकरों के रहने के लिए किया जा रहा था।

जल संसाधन तथा राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग

2.2.6 निष्क्रिय व्यय और निधि का अवरोधन

भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया को पूरा किए बिना चरकी पहाड़ी मध्यम सिंचाई योजना पर काम शुरू करने के कारण ₹ 1.30 करोड़ का व्यय निष्क्रिय हुआ तथा ₹ 3.93 करोड़ का अवरोधन हुआ।

झारखण्ड लोक निर्माण विभाग (झा.लो.नि.वि.) संहिता के नियम 132 यह निर्धारित करता है कि आकस्मिक कार्य यथा- दरारों की मरम्मत आदि को छोड़कर कोई भी कार्य ऐसी भूमि पर आरम्भ नहीं किया जाना चाहिए जिसे जिम्मेदार असैनिक पदाधिकारी द्वारा विधिवत रूप से न सौंपी गई हो।

गिरिडीह जिले के तिसरी प्रखण्ड में चरकी पहाड़ी मध्यम सिंचाई योजना का निर्माण जल संसाधन विभाग द्वारा कृषि-योग्य सिंचन क्षेत्र की 280 हेक्टेयर वृद्धि के उद्देश्य से ₹ 2.30 करोड़ के लिए प्रशासनिक रूप से अनुमोदित (अगस्त 2007) एवं ₹ 2.32 करोड़ के लिए तकनीकी रूप से स्वीकृत (अप्रैल 2008) किया गया। इस कार्य में एक कच्चा बाँध (520 मीटर), मुख्य दीवार, सुरक्षक, छलकन पाट, दो शीष नियमक, बायीं (550 मीटर) एवं दायीं (540 मीटर) मुख्य नहरों का निर्माण शामिल था।

लघु सिंचाई (ल.सिं.) प्रमंडल, गिरिडीह द्वारा कार्य के लिए ₹ 1.98 करोड़ की अनुमानित लागत पर निविदा आमंत्रण सूचना निर्गत की गयी (अप्रैल 2008) तथा ₹ 2.03 करोड़ की सबसे कम बोली वाले बोलीदाता को यह कार्य (मई 2008) आवंटित किया गया। इसके पश्चात, प्रमंडल ने दिसंबर 2009 तक कार्य पूर्ण करने हेतु संवेदक के साथ एक इकरारनामा क्रियान्वित किया (दिसंबर 2008)।

संवेदक ने ₹ 73.04 लाख मूल्य के कच्चा बाँध (आंशिक), एक शीष नियमक एवं सुरक्षक का निर्माण (मार्च 2009) पूर्ण किया तथा आगे का काम इस आधार पर रोक दिया कि योजना के शेष भाग के निर्माण के लिए आवश्यक 8.25 एकड़ भूमि अधिग्रहित नहीं हुई थी। संवेदक के अनुरोध पर (अगस्त 2010 और अक्टूबर 2010), विभाग ने इकरारनामा को बंद करने का निर्णय लिया (दिसंबर 2015) क्योंकि कार्य को पुनः शुरू करने के लिए आवश्यक भूमि अधिग्रहित नहीं की जा सकी थी।

लेखापरीक्षा ने ल.सिं. प्रमंडल, गिरिडीह तथा जिला भू-अर्जन कार्यालय, गिरिडीह के अभिलेखों में पाया (अगस्त 2019 और फरवरी 2020) कि जिला भू-अर्जन कार्यालय द्वारा माँगे जाने पर (जुलाई 2009) प्रमंडल ने आवश्यक भूमि (शुरुआत में 8.89 एकड़, जो बाद में संशोधित होकर 8.25 एकड़) के अधिग्रहण के लिए ₹ 15 लाख भुगतान किया (जुलाई 2009)। यद्यपि अधिग्रहण तत्काल आधार पर किया जाना था, जिला भू-अर्जन कार्यालय ने, भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 की धारा 4 एवं 6 के तहत अधिसूचना प्रकाशित करने (अगस्त 2011) एवं अधिघोषणा जारी करने में दो वर्ष से अधिक का समय लिया। भूमि के तत्काल अधिग्रहण हेतु प्रक्रिया शुरू करने के लिए राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग की स्वीकृति (अगस्त 2012) में भी विलम्ब हुआ क्योंकि जिला भू-अर्जन कार्यालय द्वारा इसका प्रस्ताव केवल जुलाई 2012 में प्रस्तुत किया गया था। आगे, जिला भू-अर्जन कार्यालय ने प्रमंडल से ₹ 1.46 करोड़ के शेष मुआवजे की माँग देर से जून 2013 में की। इस प्रकार, जिला भू-अर्जन कार्यालय ने औपचारिकताओं को पूरा करने में लगभग चार वर्ष बिताए, जबकि भूमि को तत्काल आधार पर अधिग्रहित किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि भूमि अधिग्रहण पर मुआवजे के अतिरिक्त भार को पूरा करने तथा योजना के शेष कार्य को पूर्ण करने के लिए, जल संसाधन विभाग ने ₹ 9.31 करोड़ (भूमि अधिग्रहण हेतु ₹ छः करोड़ सहित) की संशोधित प्रशासनिक स्वीकृति (जुलाई 2016) तथा ₹ 9.48 करोड़ की संशोधित तकनीकी स्वीकृति प्रदान की (सितंबर 2016)। प्रमंडल ने पुनः भूमि अधिग्रहण हेतु उचित मुआवजा एवं पारदर्शिता का अधिकार, सुधार तथा पुनर्वास (एलए) अधिनियम, 2013 भूमि अधिग्रहण, पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन अधिनियम, 2013 के तहत प्रस्ताव प्रारंभ किया (जुलाई 2017) तथा 8.72 एकड़ निजी भूमि के अधिग्रहण के लिए जिला भू-अर्जन कार्यालय में ₹ 94.31 लाख

(फरवरी 2018) और ₹ 2.83 करोड़ (सितंबर 2019) जमा किया। यद्यपि प्रारंभिक अधिसूचना अक्टूबर 2018 में प्रकाशित हो गई थी, फरवरी 2020 तक इसकी अधिघोषणा नहीं की गई थी। इस प्रकार, मई 2020 तक भूमि अधिग्रहित नहीं की गई थी।

यद्यपि आवश्यक भूमि अधिग्रहित नहीं हुई थी, प्रमंडल द्वारा ₹ 2.69 करोड़ की अनुमानित लागत पर शेष निर्माण कार्य को एक बार पुनः निविदा हेतु रखा गया (सितंबर 2016 एवं मार्च 2017 के बीच) तथा ₹ 2.44 करोड़ पर एक संवेदक को आवंटित (मई 2017) किया गया। यद्यपि संवेदक ने प्रमंडल को सूचित (अगस्त 2017) कर दिया था कि योजना के क्रियान्वयन हेतु भूमि अधिग्रहित नहीं हुई है, प्रमंडल ने फरवरी 2019 तक काम पूर्ण करने हेतु संवेदक के साथ एक इकरारनामा क्रियान्वित किया (फरवरी 2018)। संवेदक ने मई 2018 तक ₹ 56.67 लाख मूल्य के कार्य का निष्पादन किया और काम पूरा करने के लिए आवश्यक भूमि के अभाव में इकरारनामा को बंद करने का अनुरोध किया (जुलाई 2019)। हालाँकि, मई 2020 तक इकरारनामा को बंद नहीं किया गया था तथा दायीं नहर, नदी के मुहाने की मुख्य दीवार एवं पुलिया का कार्य पूर्ण नहीं हुआ था (मई 2020)।

अतः, भूमि के अधिग्रहण के बिना दो बार कार्य प्रारंभ करने के कारण ₹ 1.30 करोड़ के व्यय के बाद काम रुक गया तथा भूमि अधिग्रहण पर ₹ 3.93 करोड़ का अवरोधन भी हुआ। योजना का कृषि-योग्य सिंचन क्षेत्र को 280 हेक्टेयर और बढ़ाने का उद्देश्य भी 12 वर्ष से अधिक की अवधि बीतने तथा ₹ 5.23 करोड़ कुल व्यय के बाद प्राप्त नहीं किया जा सका।

प्रमंडल ने कहा (अगस्त 2019) कि कार्य प्रारंभ किया गया (दिसम्बर 2008) क्योंकि योजना के लिए केवल 18 प्रतिशत भूमि अधिग्रहित की जानी थी। प्रमंडल ने आगे कहा (मई 2020) कि कार्य की पुनर्निविदा की गयी क्योंकि भूमि अधिग्रहण प्रक्रियाधीन था तथा काम को पुराने अनुबंध को बंद करने पर प्राप्त संशोधित प्रशासनिक स्वीकृति के अनुरूप किया जाना था। जिला भू-अर्जन कार्यालय ने अन्य बातों के साथ साथ बताया (फरवरी 2020) कि 2009 से 2013 के दौरान एलए अधिनियम, 1894 के सभी प्रोटोकॉल का पालन किया गया परन्तु अभियाचित प्राधिकरण द्वारा मुआवजा जमा करने में देरी तथा जनवरी 2014 से नया एलए अधिनियम लागू होने के कारण भूमि का मूल्य बढ़ गया था और इसलिए, भूमि अधिग्रहित नहीं की जा सकी।

प्रमंडल का जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संरचनाओं का निर्माण एवं नदी बंद करने हेतु आवश्यक भूमि का अधिग्रहण किए बिना कार्य प्रारम्भ किया गया था (दिसम्बर 2008)। फिर से भूमि अधिग्रहण के प्रस्ताव की प्रक्रिया (जुलाई 2017) शुरू करने से पहले भी, जैसा कि एलए अधिनियम, 2013 के तहत आवश्यक था, सितम्बर

2016 से मार्च 2017 के बीच तीन बार कार्य की पुनर्निविदा की गई। इस प्रकार, केवल भूमि अधिग्रहण के उपरांत कार्य आरम्भ करने का झा.लो.नि.वि. संहिता के प्रावधान का अनुपालन नहीं किया गया तथा स्वीकृति के 12 वर्ष के बाद भी योजना पूरी नहीं हो सकी। जिला भू-अर्जन कार्यालय का जवाब भी संतोषप्रद नहीं है क्योंकि जिला भू-अर्जन कार्यालय द्वारा अधिग्रहण प्रक्रिया में विलम्ब करने के कारण मुआवजा राशि में बड़ी वृद्धि हुई जिससे प्रशासनिक अनुमोदन एवं तकनीकी स्वीकृति में संशोधन की आवश्यकता पड़ी।

विभाग को निरपवाद रूप से यह सुनिश्चित करना चाहिये कि निविदा का आमंत्रण एवं कार्य का आवंटन भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया पूर्ण होने के पश्चात ही हो तथा इस कोडल प्रावधान का उल्लंघन करने वाले अधिकारियों के खिलाफ कार्रवाई करे।

मामला सरकार को प्रतिवेदित (अप्रैल 2020) किया गया था; उत्तर प्रतीक्षित है (जनवरी 2021)।