अध्याय 4

# महाकुम्भ मेला हेतु अवसंरचना व्यवस्था

अध्याय

4

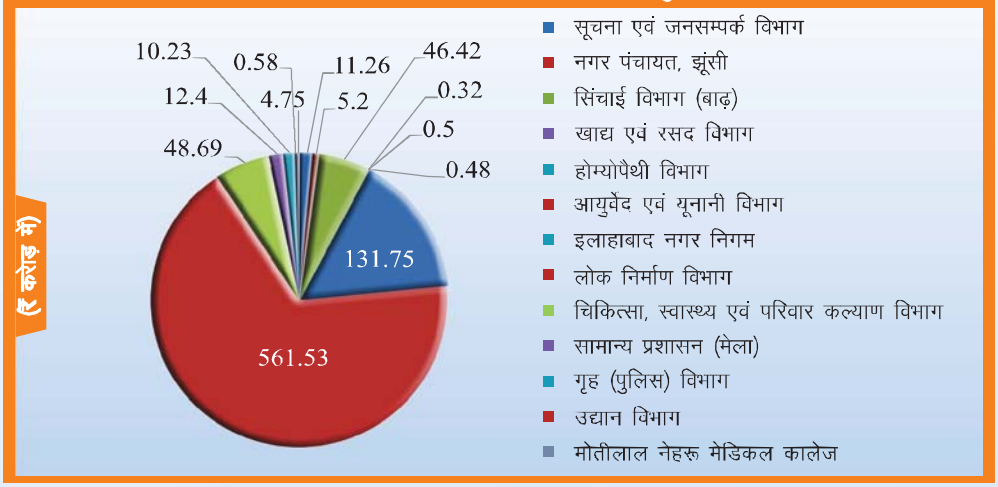
# महाकुम्भ मेला हेतु अवसंरचना व्यवस्था

## 4.1 भौतिक अवसंरचना

वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार इलाहाबाद शहर की जनसंख्या 11.17 लाख है। कुम्भ मेले के दौरान शहर की जनसंख्या कई गुना बढ़ जाती है जिसमें स्थायी, अस्थायी एवं गतिशील जनसंख्या शामिल रहती है। मौनी अमावस्या के दिन 3.05 करोड़ लोगों के आगमन का अनुमान था। इलाहाबाद में 14 जनवरी 2013 से शुरू होकर 55 दिनों तक चलने वाले कुम्भ मेले एवं इसमें आने वाले मानवता के समुद्र को दृष्टिगत रखते हुए भौतिक अवसंरचना– स्थायी[1] एवं अस्थायी[2] दोनों, में भारी वृद्धि करना अनिवार्य था जिससे कि सभी को आवश्यक एवं मूल–भूत सेवाएँ प्रदान की जा सके। स्थायी एवं अस्थायी निर्माण कार्य शासन के 23 विभागों/कम्पनियों/निगमों/स्वायत्त निकायों को सौंपे गए थे तथा इन सभी कार्यों को 31 दिसम्बर 2012 तक सम्पादित किया जाना था।

शासन द्वारा (दिसम्बर 2011 से मार्च 2013 के मध्य) महाकुम्भ मेला हेतु ₹ 1,214.37 करोड़ स्वीकृत किया गया था जिसके विरूद्ध ₹ 1,152.20 करोड़ वास्तविक रूप से अवमुक्त किया गया। इसमें से ₹ 893.51 करोड़ (₹ 623.00 करोड़ स्थायी अवसंरचनाओं के लिए, ₹ 24.07 करोड़ अस्थायी अवसंरचनाओं के लिए तथा ₹ 246.44 करोड़ सेवाओं के लिए) 13[3] विभागों, शहरी स्थानीय/स्वायत्त निकायों के लिए स्वीकृत किया गया था **(परिशिष्ट–4.1** में दिए गए विवरण के अनुसार) तथा ₹ 834.11 करोड़ वास्तव में अवमुक्त किया गया। इस धनराशि का उपयोग मुख्य रूप से सड़कों का निर्माण, पान्टून पुलों/पाईल पुलियों का निर्माण, चेकर्ड प्लेट मार्गों का निर्माण, स्थायी घाटों का निर्माण, चौराहों का सौन्दर्यीकरण, मेला क्षेत्र में भूमि का समतलीकरण, तम्बुओं की स्थापना आदि कार्यों के लिए किया गया था।

**विभागों/स्थानीय एवं स्वायत्त निकायों को अवमुक्त धनराशि**




[1] स्थायी निर्माण कार्यों में इलाहाबाद की सड़कों का चौड़ीकरण एवं सुदृढ़ीकरण, चौराहों का सौन्दर्यीकरण आदि कार्य सम्मिलित थे।

[2] अस्थायी निर्माण कार्यों में मेला क्षेत्र, जो गंगा, यमुना एवं संगम में एवं उसके चारों ओर विकसित किया गया था, में श्रद्धालुओं के ठहरने के लिए सुविधाओं की स्थापना सम्बन्धी कार्य सम्मिलित थे।

[3] प्रधान महालेखाकार (जनरल एण्ड सोशल सेक्टर आडिट) उत्तर प्रदेश के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अधीन।

तेरह[4] विभागों, शहरी स्थानीय/स्वायत निकायों द्वारा सम्पादित कराये गए कार्यों की लेखापरीक्षा के दौरान संज्ञान में आयी कमियों की आगामी प्रस्तरों में चर्चा की गयी है।

## 4.2 निर्धारित लक्ष्यों का प्राप्त न होना

आरम्भ में स्थायी एवं अस्थायी निर्माण कार्यों के पूर्ण होने की लक्षित तिथि 30 नवम्बर 2012 थी जिसे पुनरीक्षित कर 15 दिसम्बर 2012 किया गया एवं अग्रेतर संशोधित करते हुए इसे 31 दिसम्बर 2012 कर दिया गया था। लेखापरीक्षा द्वारा जाँच में यह पाया गया कि कार्य महाकुम्भ मेला के प्रारम्भ होने (14 जनवरी 2013) तक भी पूर्ण नहीं हुए थे। यद्यपि, मुख्य सचिव द्वारा यह निर्देशित किया गया था (दिसम्बर 2012) कि सड़क निर्माण कार्य तभी पूर्ण माने जायेंगे जब संकेतकों की स्थापना, विभाजकों का निर्माण, पेंटिंग इत्यादि समस्त कार्य कर लिए जायेंगे।

### *4.2.1 विलम्बित/असम्पादित कार्य*

लोक निर्माण विभाग के पाँच[5] खण्डों के अभिलेखों की जाँच में यह पाया गया कि सड़क निर्माण के कुल 111 कार्यों में से 65 कार्य (59 प्रतिशत) जून 2013 तक भी पूर्ण नहीं हुए थे क्योंकि इनसे सम्बंधित फुटपाथ, ब्रिक एजिंग, इन्टरलाकिंग टाईल्स, ड्रेन, विभाजक आदि का निर्माण कार्य जिनकी कुल लागत ₹ 23.74 करोड़ थी, पूर्ण नहीं हुए थे। इसी प्रकार से इलाहाबाद नगर निगम (निगम) द्वारा सम्पादित 35 सड़कों से सम्बंधित निर्माण कार्य जिनकी लागत ₹ 1.50 करोड़ थी, भी जून 2013 तक अपूर्ण थे। इसके अतिरिक्त, महाकुम्भ मेला के अंतर्गत स्वीकृत ₹ 26.64 करोड़ लागत के चार[6] कार्य तो मेला के दौरान शुरू ही नहीं हुए। आयुक्त, इलाहाबाद मंडल द्वारा 16 जनवरी 2013 को यह सूचित किया गया कि लोक निर्माण विभाग के पाँच कार्यों को छोड़कर समस्त कार्य पूर्ण कर लिए गए थे। अतः उच्च अधिकारियों, जिसमें मुख्य सचिव भी शामिल थे, को दी गयी सूचना गलत थी। कार्यों के अपूर्ण रहने की पुष्टि लेखापरीक्षा द्वारा अभिलेखीय परीक्षण के परिणामों के अतिरिक्त जनवरी–फरवरी 2013 के मध्य किये गए संयुक्त भौतिक सत्यापन से भी हुई।

*शासन द्वारा इस सम्बन्ध में कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014) जबकि अधीक्षण अभियंता, लोक निर्माण विभाग द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए धनराशि के निर्गमन में हुए विलम्ब को कार्यों के अपूर्ण रहने का कारण बताया गया तथा यह भी बताया (जुलाई 2013) कि उन कार्यों को पहले किया गया जिनसे महाकुम्भ मेला सीधे प्रभावित हो रहा था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि महाकुम्भ मेला एक ज्ञात एवं पूर्व निर्धारित आयोजन था एवं इसके लिए कराये जाने वाले कार्यों का नियोजन तद्नुसार ही किया जाना चाहिए था। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा द्वारा भौतिक सत्यापन से भी यह प्रकाश में आया कि मेला क्षेत्र की ओर जाने वाली कई सड़कें महाकुम्भ मेला की समाप्ति के पश्चात् भी पूर्ण नहीं हुई थीं।*

---

[4](1) चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग (2) इलाहाबाद नगर निगम (3) आयुर्वेदिक एवं यूनानी (4) खाद्य एवं रसद विभाग (5) सामान्य प्रशासन (मेला) (6) गृह (पुलिस) विभाग (7) होम्योपैथी (8) उद्यान (9) सूचना एवं जनसम्पर्क (10) सिंचाई विभाग (बाढ़) (11) नगर पंचायत, झूंसी (12) मोतीलाल नेहरू मेडिकल कालेज और (13) लोक निर्माण विभाग।

[5]प्रांतीय खंड, निर्माण खंड 1, 2, 3 एवं 4, लोक निर्माण विभाग., इलाहाबाद।

[6]1. पौधरोपण कार्य 2. चार सीमेन्ट कंक्रीट मार्गों का निर्माण (इलाहाबाद नगर निगम) 3. रेल अधोगामी सेतु का चौड़ीकरण और 4. यात्री शेड का निर्माण।

अपूर्ण इन्टरलाकिंग कार्य–रेलवे नैनी फीडर रोड दिनांक 24.01.2013

असम्पादित इन्टरलाकिंग/ड्रेन कार्य– झांसी–इलाहाबाद–मिर्जापुर से अरैल घाट रोड दिनांक 24.01.2013

### *4.2.2 सामग्रियों/उपकरणों की आपूर्ति में विलम्ब/आपूर्ति न होना*

महाकुम्भ मेला के लिए क्रय की जाने वाली सामग्रियों/वाहनों को मेला प्रारम्भ होने की तिथि अर्थात 14 जनवरी 2013 से पूर्व यथास्थान स्थापित हो जाना चाहिए था। अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि इलाहाबाद नगर निगम (निगम) एवं चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग द्वारा क्रय करने की कार्यवाही 14 जनवरी 2013 तक पूर्ण नहीं की गयी थी। वाहनों, सफाई सामग्रियों एवं दवाओं का क्रय जिनकी लागत ₹ 2.34 करोड़ (कुल क्रय की लागत ₹ 12.13 करोड़ का 19 प्रतिशत) थी, के क्रय में 7 से 192 दिनों का विलम्ब हुआ।

*शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए उत्तर में यह बताया गया (नवम्बर 2013) कि निगम द्वारा सामग्रियों के क्रय में विलम्ब का कारण शासन द्वारा धनराशि निर्गत करने में विलम्ब (24 जनवरी 2013) था। साथ ही यह भी बताया गया कि क्रय किये गए वाहनों/उपकरणों का उपयोग इलाहाबाद नगर निगम के नियमित कार्यों एवं आगामी माघ मेला/अर्ध कुम्भ मेला में किया जायेगा। अतः महाकुम्भ मेला के लिए उपलब्ध कराये गए धन का उपयोग निहित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए नहीं किया गया था। चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग द्वारा विलम्ब के सम्बन्ध मे कोई उत्तर नहीं दिया गया।*

अग्रेतर, नाला सफाई कार्य के लिए ट्रक माउंटेड सुपर सकर मशीन क्रय करने हेतु निगम द्वारा मै0 कैम अविदा एनविरो इंजीनियर्स प्राइवेट लिमिटेड के साथ, महाकुम्भ मेला व्यतीत होने के लगभग एक माह बाद, दिनांक 16 अप्रैल 2013 को अनुबंध गठित किया गया जिसकी लागत ₹ 1.49 करोड़ थी। मशीन की आपूर्ति 9 जून 2013 तक होनी थी एवं इस हेतु फर्म को ₹ 74.67 लाख का अग्रिम भुगतान किया गया था। फर्म द्वारा जुलाई 2013 तक मशीन की आपूर्ति नहीं की गयी थी। ट्रक चेसिस, जिस पर मशीन स्थापित की जानी थी, की अनुपलब्धता के कारण को आधार मानते हुए आपूर्तिकर्ता फर्म को ₹ 10,000 के अर्थदंड के साथ समय वृद्धि प्रदान की गयी थी।

*शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए उत्तर में बताया गया (नवम्बर 2013) कि शासन से धनावंटन प्राप्त होने (24 जनवरी 2013) के तुरन्त बाद निगम द्वारा क्रय प्रक्रिया आरम्भ कर दी गयी थी परन्तु फर्म द्वारा समय से मशीन की आपूर्ति नहीं की गयी जिस हेतु उस पर अर्थदंड लगाया गया। उत्तर में यह भी जोड़ा गया कि महाकुम्भ मेला के दौरान उक्त मशीन को लखनऊ नगर निगम से उधार लिया गया था। शासन द्वारा अग्रेतर यह भी बताया गया कि इलाहाबाद नगर निगम द्वारा क्रय की गयी मशीन का उपयोग आगामी मेलों में किया जाएगा परन्तु शासन द्वारा मशीन की आपूर्ति की वर्तमान स्थिति से अवगत नहीं कराया गया।*

मेला पुलिस नियन्त्रण कक्ष के लिए आधुनिक उपकरण/साफ्टवेयर[7] क्रय करने हेतु शासन द्वारा नौ करोड़ का आवंटन (फरवरी 2013) किया गया था परन्तु वित्तीय वर्ष के अंत में क्रय प्रक्रिया के अनुपालन में लगने वाले समय को दृष्टिगत रखते हुए, इन उपकरणों का क्रय नहीं किया गया। धनराशि को मार्च 2013 में समर्पित कर दिया गया।

## 4.3 औचित्य निर्धारण एवं तकनीकी स्वीकृति के बिना कार्य कराया जाना

शासन द्वारा सड़क निर्माण कार्यों हेतु इंडियन रोड कांग्रेस की विशिष्टियों को अपनाया गया था तथा प्रमुख अभियंता द्वारा विभिन्न परिपत्रों[8] के माध्यम से बार–बार इन विशिष्टियों के अनुपालन हेतु कहा गया था। यद्यपि, इंडियन रोड कांग्रेस की विशिष्टियों को आगणनों के गठन एवं कार्यों के सम्पादन हेतु अनिवार्य बनाया गया था परन्तु इनका निष्ठापूर्वक पालन नहीं किया गया।

### *4.3.1 औचित्य का निर्धारण किये बिना प्रस्ताव प्रेषित करना*

कार्य प्रस्तावों/आगणनो के गठन में एकरूपता सुनिश्चित करने के लिए प्रमुख अभियंता, लोक निर्माण विभाग, लखनऊ द्वारा निम्नलिखित निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु आदेशित किया गया था (सितम्बर 2008):

i) प्रारंभिक आगणनों का गठन विस्तृत सर्वे के पश्चात् ही किया जाए;

ii) लोक निर्माण विभाग/मोर्थ[9] की विशिष्टियों का अनुपालन किया जाए;

iii) यातायात घनत्व की नवीनतम गणना शीट संलग्न की जाये;

iv) मार्ग का स्वामित्व, नवीनीकरण/निर्माण का वर्ष, वर्तमान उपलब्ध क्रस्ट का प्रकार आदि का विवरण आगणन में अवश्य अंकित किया जाए;

v) मार्ग पर पिछले तीन वर्षों में कराये गए विशेष मरम्मत/सुदृढ़ीकरण/चौड़ीकरण के कार्यों का विवरण संलग्न किया जाये; और

vi) मार्गों के सुदृढ़ीकरण कार्य के लिये इंडियन रोड कांग्रेस–81[10] के अनुसार डिजाइन तैयार किया जाये तथा मार्गों का चौड़ीकरण कार्य प्रमुख अभियंता के आदेश (अक्टूबर 2007) के अनुसार किया जाये।

लोक निर्माण विभाग के पाँच खण्डों के अभिलेखों की जाँच में यह पाया गया कि शासन को महाकुम्भ मेला के कार्यों के लिए प्रस्ताव प्रेषित करते समय इन निर्देशों का पालन नहीं किया गया। मार्ग निर्माण के 111 स्वीकृत प्रस्तावों/आगणनो में अवलोकित कुछ कमियाँ इस प्रकार थीं: (i) 20 प्रस्तावों में यातायात घनत्व की गणना शीट नहीं लगी थी तथा तीन प्रस्तावों मे यातायात गणना अधूरी थी; (ii) 55 प्रस्तावों में इंडियन रोड कांग्रेस–81 के अनुसार वांछित बैन्केलमेन बीम डिफ्लेक्शन तकनीक परीक्षण[11] नहीं कराया गया था; (iii) मार्ग निर्माण के 17 कार्यों में क्रस्ट की मोटाई, लम्बाई और चौड़ाई से सम्बन्धित मार्ग परिलेख एवं कार्य प्रस्ताव में लिए गए आँकड़ों के मध्य अंतर

---

[7]जीआईएस आधारित साफ्टवेयर एवं इन्टीग्रेटेड डिजिटल मैप, कम्युनिकेशन सर्वर साफ्टवेयर, मैसेज सर्वर साफ्टवेयर, सीसीटीवी कैमरा (स्थिर एवं पैन–टिल्ट–जूम दोनों प्रकार के), स्मार्ट फोन, डायल 100, ग्लोबल पोजिशनिंग सिस्टम/जनरल पैकेट रेडियो सर्विस आधारित आटोमैटिक वेहिकल लोकेशन सिस्टम, सम्बन्धित अन्य हार्डवेयर एवं साफ्टवेयर।

[8]सितम्बर एवं दिसम्बर 2003, दिसम्बर 2005, जून एवं अक्टूबर 2007 तथा सितम्बर 2008।

[9]सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय।

[10]सड़कों के सुदृढ़ीकरण से सम्बन्धित इंडियन रोड कांग्रेस का प्रकाशन।

[11]बैन्केलमैन बीम डिफ्लेक्शन परीक्षण सिलेंडर बीम के प्रयोग से वर्तमान क्रस्ट के सुदृढ़ीकरण की आवश्यकता का आकलन करता है। इसमें लदे हुए ट्रक के दोनों पहियों के मध्य प्रोब को उपयुक्त तरीके से स्थापित कर, सड़क संरचना के विक्षेपण (डिफ्लेक्शन) को मापा जाता है।

था; (iv) लोक निर्माण विभाग/मोर्थ के मानकों के विपरीत 40 मार्ग निर्माण कार्यों में 40 से.मी. नॉन–बिटुमिनस क्रस्ट मोटाई प्राप्त किये बिना ही बिटुमिनस मैकेडम का प्रावधान; और (v) ऐसे 16 मार्गों के लिए भी चौड़ीकरण/सुदृढ़ीकरण एवं राइडिंग क्वालिटी में सुधार के प्रस्ताव प्रेषित किये गए जिन पर विगत तीन वर्षों के दौरान नवीनीकरण का कार्य कराया गया था।

इस प्रकार निर्माण कार्यों के लिए प्रदत्त स्वीकृतियाँ त्रूटिपूर्ण प्रस्तावों पर आधारित थीं जिसके परिणामस्वरूप अधोमानक कार्य, अनावश्यक एवं परिहार्य प्रावधानों के कारण परिहार्य/अधिक/अनावश्यक व्यय संभावित था जैसा कि अनुवर्ती प्रस्तरों में वर्णित है।

### *4.3.2 महाकुम्भ मेला के धनराशि से महाकुम्भ से भिन्न कार्यों की स्वीकृति*

शासन द्वारा अपने ही निर्देशों के विपरीत निम्नलिखित कार्यों को महाकुम्भ मेला मद के लिये प्राप्त धनराशि के अंतर्गत स्वीकृति प्रदान की गयी जो महाकुम्भ मेला के लिये आवश्यक नहीं थे।

शासन द्वारा यमुना नदी के तट पर चार स्थायी घाटों[12] के निर्माण के लिये ₹ 18.19 करोड़[13] की स्वीकृति प्रदान की गयी थी (दिसम्बर 2011)। जबकि यह देखा गया कि केवल तीन घाटों (अरैल घाट, बलुआ घाट और बोट क्लब घाट) का ही वास्तव में महाकुम्भ मेला के दौरान उपयोग हुआ। मौनी अमावस्या (10 फरवरी 2013), जिस दिन प्राप्त सूचना के अनुसार सर्वाधिक संख्या में लोग (3.05 करोड़) मेले में आये, तथा बसंत पंचमी (15 फरवरी 2013, 1.93 करोड़) के दिन बरगद घाट के संयुक्त भौतिक सत्यापन से लेखापरीक्षा निष्कर्ष की पुष्टि हुई जिस कारण इस घाट के निर्माण पर ₹ 3.61 करोड़ का व्यय परिहार्य था। जाँच में यह भी पाया गया कि यह घाट मेला प्रशासन द्वारा तैयार की गयी स्नान घाटों की सूची में सम्मिलित नहीं था।

**वीरान बरगद घाट दिनांक 10.02.2013**

यह भी देखा गया कि पुलिस विभाग द्वारा पुलिस लाइन में पुलिस हॉस्टल के निर्माण हेतु एक प्रस्ताव विलम्ब से (सितम्बर 2012) शासन को प्रेषित किया गया था जिस पर ₹ 5.11 करोड़ की स्वीकृति प्राप्त हुई थी (नवम्बर 2012)। पुलिस हास्टल के निर्माण के लिए महाकुम्भ मेला की धनराशि से व्यय आवश्यक नहीं था क्योंकि यह निर्माण इस महाकुम्भ मेला के लिए नहीं था।

**अपूर्ण पुलिस हॉस्टल दिनांक 01.09.2013**

*शासन द्वारा उत्तर में बताया गया (नवम्बर 2013) कि बरगद घाट का निर्माण पर्यटन विभाग से प्राप्त प्रस्ताव के आधार पर कराया गया। यह भी बताया गया*

[12] अरैल घाट, बोट क्लब घाट, बरगद घाट और बलुआ घाट।
[13] अरैल घाट: ₹ 6.94 करोड़, बोट क्लब घाट: ₹ 3.64 करोड़, बरगद घाट: ₹ 3.61 करोड़ और बलुआ घाट: ₹ 4.00 करोड़।

*कि बरगद घाट का उपयोग घाट के निकट स्थित ऐतिहासिक मन्दिरों में आने वाले पर्यटकों द्वारा किया जायेगा। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि महाकुम्भ मेला के लिये आवंटित धनराशि का उपयोग महाकुम्भ मेला से सम्बन्धित कार्यों तक ही सीमित किया जाना चाहिए था। उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि बरगद घाट का निर्माण महाकुम्भ मेला के लिये आवंटित धनराशि से किया गया था। इसके अतिरिक्त, यह भी देखा गया कि यह घाट मेला प्रशासन द्वारा तैयार की गयी स्नान घाटों की सूची में सम्मिलित नहीं था।*

### *4.3.3 तकनीकी स्वीकृति के बिना कार्य प्रारम्भ किया जाना*

वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड VI के प्रस्तर 316, 317, 318 एवं 357 के अनुसार कोई भी कार्य प्रशासनिक स्वीकृति, वित्तीय स्वीकृति एवं तकनीकी स्वीकृति प्राप्त हुए बिना प्रारम्भ नहीं किया जाना चाहिए। महाकुम्भ मेला के कार्यों के लिये शासन द्वारा निर्गत स्वीकृति आदेशों मे विशेष रूप से यह निर्देशित किया गया था कि कार्यों को सक्षम अधिकारी से तकनीकी स्वीकृति प्राप्त होने के पश्चात् ही प्रारम्भ किया जाये। प्रमुख अभियंता द्वारा भी यह निर्देशित किया गया था कि दरें एवं बिल आफ क्वांटिटी निश्चित हो जाने के पश्चात ही निविदा आमंत्रण सूचना का प्रकाशन कराया जाये। इन निर्देशों का अनुपालन नहीं किया गया था। शासन द्वारा दिसम्बर 2011 से मार्च 2013 के मध्य लोक निर्माण विभाग को महाकुम्भ मेला से सम्बंधित 120 कार्यों के लिये ₹ 604.11 करोड़ की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति प्रदान की गयी थी। लोक निर्माण विभाग के पाँच खण्डों के अभिलेखों की जाँच में यह पाया गया कि 111 सड़क निर्माण कार्यों में से 81 कार्य ***(परिशिष्ट–4.2)*** सक्षम अधिकारी से तकनीकी स्वीकृति प्राप्त किये बिना ही प्रारम्भ कर दिये गए थे जो शासन के आदेश एवं वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड VI के प्रावधानों के विरूद्ध था। इन 81 कार्यों में से समस्त कार्यों के लिये निविदा आमंत्रण सूचना तकनीकी स्वीकृति के पूर्व ही निर्गत कर दी गयी थी, जबकि 61 कार्यों में तकनीकी स्वीकृति से पूर्व अनुबन्धों का गठन भी कर लिया गया था। 16 कार्य ऐसे थे जिनकी तकनीकी स्वीकृति जुलाई 2013 तक प्रतीक्षित थी।

*शासन द्वारा उत्तर में यह स्वीकार किया गया (नवम्बर 2013) कि कुछ कार्यों को तकनीकी स्वीकृति प्राप्त किये बिना प्रारम्भ किया गया था। इस प्रकार तथ्य यथावत रहा कि उपरोक्त कार्यों का निष्पादन लागू नियमों के विपरीत था।*

### *4.3.4 मार्ग निर्माण कार्यों में अनुचित प्रावधान*

प्रमुख अभियंता के निर्देशों[14] के अनुसार, मार्ग इतिहास पंजिका (मार्ग परिलेख) का रख–रखाव लोक निर्माण विभाग के खण्डों में अनिवार्य रूप से किया जाये। इसमें सभी प्रकार के मार्गों का सम्पूर्ण विवरण (चौड़ाई, लम्बाई, क्रस्ट मोटाई, क्रस्ट का प्रकार इत्यादि) अंकित रहता है। पंजिका में दिये गए विवरण का उपयोग आगणन तैयार करने में किया जाता है। लोक निर्माण विभाग के दो खण्डों[15] के 17 मार्ग निर्माण कार्यों के आगणनो की जाँच में पाया गया कि मार्गों के लिए आगणनो में प्रावधानित लम्बाई, चौड़ाई और क्रस्ट का प्रकार एवं मोटाई तथा मार्ग परिलेख में अंकित मार्गों के विवरण के मध्य अंतर था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 9.25 करोड़ ***(परिशिष्ट–4.3)*** का अनियमित व्यय हुआ। यह प्रमुख अभियंता के आदेशों के विरूद्ध था।

*शासन द्वारा उत्तर में बताया गया (नवम्बर 2013) कि सभी आगणन कार्य स्थल पर वास्तविक स्थिति के अनुसार तैयार किये गये। अतः तथ्य यथावत रहा कि मार्ग निर्माण के अनुमान उचित एवं वांछित अभिलेखों पर आधारित नहीं थे।*

---

[14] 350 कैम्प–प्र.अ.(वि.)/मु.–1/07 दिनांक 19.07.2007।
[15] निर्माण खण्ड–1 एवं निर्माण खण्ड–4, लोक निर्माण विभाग, इलाहाबाद।

### 4.3.5 अनुचित यातायात घनत्व गणना/सर्वे

यातायात गणना करने हेतु प्रमुख अभियंता द्वारा यह निर्देशित किया गया था (दिसम्बर 1977) कि यातायात गणना हेतु इंडियन रोड कांग्रेस–9, 1972 के प्रपत्र 1, 2 एवं 3 का प्रयोग किया जायेगा जिसके अनुसार यातायात गणना सात दिन, आठ घंटे की तीन पालियों में की जायेगी तथा सम्बंधित अवर अभियंता, सहायक अभियंता एवं अधिशासी अभियंता स्थल पर इसकी जाँच[16] करेंगे। जाँच में, यद्यपि, यह पाया गया कि ऐसे प्रकरणों में जहाँ यातायात गणना की गयी थी, इन निर्देशों का पालन नहीं हुआ था। रोचक यह था कि एक मार्ग की यातायात गणना को दो अन्य मार्गों[17] के आगणनों में भी लगाया गया था।

अग्रेतर, प्रमुख अभियंता द्वारा यह आदेशित किया गया था (अक्टूबर 2007 एवं सितम्बर 2008) कि मार्गों के चौड़ीकरण हेतु इण्डियन रोड कांग्रेस–9, 1972 "ट्रैफिक सेन्सस आन अर्बन रोड्स" एवं इस सम्बन्ध में निर्गत परिपत्र (नवम्बर 2005) के अनुसार नवीनतम यातायात गणना सुनिश्चित की जाये। अग्रेतर, सड़कों के चौड़ीकरण से सम्बन्धित सभी आगणनों में यातायात गणना विवरण अनिवार्यतः लगाया जाना था तथा इसे आगणनों की जाँच के लिये निर्धारित चेक लिस्ट में भी शामिल किया गया था। मार्गों के चौड़ीकरण से सम्बन्धित लोक निर्माण विभाग के पाँच खण्डों के 23 आगणनों की जाँच में पाया गया कि 20 आगणनों में चौड़ीकरण का प्रावधान यातायात गणना कराये बिना किया गया था तथा यातायात गणना के आँकड़े आगणनों में संलग्न नहीं थे। तीन आगणनों में संलग्न यातायात गणना के आंकड़े अपूर्ण थे। इन अपूर्ण आगणनों को मुख्य अभियंता द्वारा चौड़ीकरण की आवश्यकता के औचित्य का परीक्षण किये बिना, शासन की स्वीकृति के लिये अग्रेषित कर दिया गया जबकि क्षेत्रीय मुख्य अभियंताओं को, प्रमुख अभियंता के जुलाई 2005 एवं अप्रैल 2006[18] के निर्देशों के द्वारा, प्रस्तावों/आगणनों में शामिल मदों की औचित्यता के लिये उत्तरदायी बनाया गया था। इस प्रकार, 23 सड़कों के चौड़ीकरण पर ₹ 57.41 करोड़ का व्यय अनियमित था ***(परिशिष्ट–4.4)***।

इस प्रकार, न केवल यातायात गणना नहीं करायी गयी अपितु जहाँ करायी गयी वहाँ यह अपूर्ण थी जिससे मार्गों के चौड़ीकरण का औचित्य एवं इस पर हुआ व्यय अनियमित था।

*शासन द्वारा उत्तर में बताया गया (नवम्बर 2013) कि महाकुम्भ मेले के विश्वव्यापी स्वरूप एवं भव्यता को देखते हुए, मेले में आने वाले श्रद्धालुओं एवं वाहनों की संख्या का आकलन करना अत्यन्त कठिन था। यह तथ्य यथावत रहा कि सड़क डिजाइन के लिये सबसे महत्वपूर्ण कारक सड़क पर चलने वाले वाणिज्यिक वाहनों की संख्या थी।*

### 4.3.6 बेन्केलमैन बीम डिफ्लेक्शन तकनीक से परीक्षण कराये बिना सड़कों का सुदृढ़ीकरण

प्रमुख अभियंता द्वारा यह निर्देशित किया गया था (सितम्बर 2008) कि सड़कों का सुदृढ़ीकरण इंडियन रोड कांग्रेस–81 के आधार पर किया जाये, जहाँ सड़क पर परत (ओवरले) का निर्धारण बेन्केलमैन बीम डिफ्लेक्शन तकनीक से परीक्षण कराकर किया

---

[16] अवर अभियन्ता द्वारा सप्ताह में न्यूनतम दो बार प्रत्येक पालियों में दो घंटे यातायात गणना की जाँच की जायेगी; सहायक अभियन्ता द्वारा सप्ताह में न्यूनतम एक बार प्रत्येक पाली में दो घंटे यातायात गणना की जाँच की जायेगी; और अधिशासी अभियन्ता द्वारा सप्ताह में एक बार एक पाली में दो घंटे यातायात गणना की जाँच की जायेगी।

[17] पुराना इलाहाबाद–गोरखपुर मार्ग की यातायात गणना जीटी ईस्ट मार्ग एवं झूंसी–गारापुर–सोनौटी से एजी मार्ग के आगणनों के साथ संलग्न थी।

[18] 3666 सी/103 सी/05 दिनांक 14.07.2005 एवं 334/कैंप–प्र.अभि.(विकास)/06–विविध दिनांक 22.04.2006।

जाता है। बैन्केलमैन बीम डिफ्लेक्शन परीक्षण सिलेंडर बीम के उपयोग से वर्तमान क्रस्ट के सुदृढ़ीकरण की आवयश्कता का आकलन करता है। इसमें लदे हुए ट्रक के दोनों पहियों के मध्य प्रोब को उपयुक्त तरीके से स्थापित कर, सड़क संरचना के विक्षेपण (डिफ्लेक्शन) को मापा जाता है। अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि 80 सड़कों में से 55 सड़कों पर बिटुमिनस मैकेडम की परत से सुदृढ़ीकरण के प्रस्ताव बिना बैन्केलमैन बीम डिफ्लेक्शन परीक्षण सम्पादित कराये शासन को प्रेषित किये गये थे। इन मार्गों पर कराये गये बिटुमिनस मैकेडम कार्य पर ₹ 46.88 करोड़ का व्यय किया गया जो औचित्यपूर्ण नहीं था तथा अनियमित था ***(परिशिष्ट–4.5)***।

*शासन द्वारा उत्तर में बताया गया (नवम्बर 2013) कि मेला में अप्रत्याशित/अगणनीय यातायात को दृष्टिगत रखते हुए ऐसे प्रावधान किये गये। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि सड़कों पर डाली जाने वाली परतों (ओवरले) का आकलन करने हेतु वाँछित बैन्केलमैन बीम डिफ्लेक्शन परीक्षण आवश्यक था।*

### *4.3.7 त्रुटिपूर्ण आगणनों को गठित करने के कारण अधोमानक कार्य*

शासन के आदेशों (दिसम्बर 2003) के अनुसार, बिटुमिनस मैकेडम एवं सेमी डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट उन्हीं सड़कों पर डाला जाना चाहिये जिनकी वर्तमान उपलब्ध क्रस्ट की मोटाई न्यूनतम 40 सेमी. हो। अभिलेखों[19] की जाँच में पाया गया कि 40 सड़कों ***(परिशिष्ट–4.6),*** जिनकी उपलब्ध नान–बिटुमिनस क्रस्ट की मोटाई 40 सेमी. से कम थी, उन पर धनराशि ₹ 27.56 करोड़ व्यय कर बिटुमिनस मैकेडम कार्य से सुदृढ़ीकरण कराया गया था। इस प्रकार 40 सेमी. से कम नान–बिटुमिनस क्रस्ट वाली सड़को पर बिटुमिनस मैकेडम कार्य कराये जाने के परिणामस्वरूप कार्य अधोमानक था।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014)। यद्यपि, मुख्य अभियन्ता द्वारा बताया गया (जून 2013) कि आने वाले श्रद्धालुओं की अपार भीड़ तथा विगत कुम्भ/अर्धकुम्भ के अनुभवों को ध्यान में रखकर नगरीय सड़कों के सुधार कार्य हेतु बिटुमिनस मैकेडम एवं सेमी डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट को उच्च अधिकारियों के निर्देशों पर प्रावधानित किया गया था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि शासन द्वारा उन सड़कों पर बिटुमिनस मैकेडम एवं सेमी डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट कार्य न कराने के निर्देश थे, जिनकी क्रस्ट की मोटाई 40 सेमी. से कम थी।*

### *4.3.8 बिटुमिनस मैकेडम/सेमी डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट के कार्यों हेतु निम्न स्तर के बिटुमिन का प्रयोग किया जाना*

प्रमुख अभियन्ता द्वारा निर्देशित (मार्च 2001)[20] किया गया कि हॉट मिक्स प्लान्ट से बिटुमिनस कार्यों हेतु वीजी 30[21] बिटुमिन का उपयोग किया जाये। इलाहाबाद नगर निगम के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि धनराशि ₹ 14.73 करोड़ की लागत की 50 सड़कों के निर्माण कार्यों पर, हॉट मिक्स प्लान्ट के द्वारा बिटुमिनस मैकेडम/सेमी डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट कार्य लागत ₹ 11.82 करोड़ का सम्पादन वीजी 30 बिटुमिन का उपयोग न कर प्रमुख अभियन्ता के आदेशों के विरूद्ध वीजी 10 बिटुमिन से किया गया था। निम्न स्तर के बिटुमिन के उपयोग के कारण न केवल इंडियन रोड कांग्रेस के मानकों का उल्लंघन किया गया बल्कि सड़क निर्माण कार्य भी अधोमानक रहा।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014)। यद्यपि, निगम द्वारा अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2013) कि वीजी 10 बिटुमिन के उपयोग हेतु दर विश्लेषण लोक*

---

[19] प्रान्तीय खण्ड, निर्माण खण्ड–1 एवं निर्माण खण्ड–4

[20] 235 एई–1/2000 दिनॉक 20.03.2001

[21] विस्कॉसिटी तरलता की मात्रा को इंगित करती है। जितनी अधिक विस्कॉसिटी होगी उतना ही बिटुमिन कठोर होगा।

*निर्माण विभाग द्वारा स्वीकृत किया गया था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि लोक निर्माण विभाग ने स्वयं कराये गये बिटुमिनस मैकेडम कार्यों में वीजी 30 बिटुमिन का उपयोग किया था। इस प्रकार बिटुमिनस मैकेडम कार्यों में वीजी 10 बिटुमिन का उपयोग इंडियन रोड कांग्रेस की विशिष्टियों के विपरीत था तथा बिटुमिनस मैकेडम कार्य की गुणवत्ता से समझौता किया गया था।*

### *4.3.9 महाकुम्भ मेला हेतु सड़कों के नवीनीकरण कार्य पर परिहार्य व्यय*

सड़कों पर नवीनीकरण कार्य कराये जाने सम्बन्धी शासनादेश (दिसम्बर 2003) में यह प्रावधानित था कि किसी भी सड़क पर नवीनीकरण कार्य पिछले नवीनीकरण कार्यों के चार वर्षों के उपरान्त ही कराया जायेगा। यद्यपि, प्रान्तीय खण्ड, निर्माण खण्ड–1, 3 एवं 4 के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि उक्त चारों खण्डों द्वारा वर्ष 2009–12 के मध्य 16 सड़कों पर नवीनीकरण कार्य कराया गया जबकि इन सड़कों के चौड़ीकरण/सुदृढ़ीकरण कार्य महाकुम्भ मेला के अन्तर्गत प्रस्तावित किये गये थे। उक्त सड़कों पर बिटुमिनस मैकेडम/सेमी डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट कार्य वर्ष 2011–13 के मध्य कराया गया अर्थात विगत नवीनीकरण के चार वर्षों के पहले ही यह कार्य कराया गया था। इस प्रकार, नवीनीकरण कार्य परिहार्य था जिसे नहीं कराया जाना चाहिये था। परिणामस्वरूप, वर्ष 2009–12 के मध्य इन 16 सड़कों पर किये गये नवीनीकरण कार्य पर ₹ 10.94 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया ***(परिशिष्ट 4.7)***।

*शासन द्वारा उत्तर में बताया गया (नवम्बर 2013) कि नवीनीकरण चक्र के अनुसार ही सुगम एवं सहज यातायात हेतु सड़कों के नवीनीकरण का कार्य महाकुम्भ मेला के पूर्व कराया गया। उत्तर औचित्यपूर्ण नहीं था क्योंकि उक्त सड़कों के महाकुम्भ मेला कार्यों के अन्तर्गत शामिल किये जाने के कारण, नवीनीकरण कार्य आवश्यक नहीं था एवं यह परिहार्य था।*

### *4.3.10 नगर निगम द्वारा मार्ग प्रकाश की अनुचित स्थापना*

भारतीय मानक ब्यूरो कोड (1981) में निहित प्रावधानों के अनुसार मार्ग प्रकाश हेतु लैम्पों के वाटेज का निर्धारण सड़कों के वर्ग के आधार पर किया जाना चाहिये। भारतीय मानक ब्यूरो के अनुसार क्रमशः ए1 वर्ग की सड़कों हेतु 30 लक्स की चमक[22] तथा ए2 से बी2 वर्ग की सड़कों हेतु चार से 15 लक्स की चमक की आवश्यकता होती है। सड़कों के वर्ग के अनुसार ही मार्ग प्रकाश की चमक निर्धारित होनी चाहिये।

इलाहाबाद नगर निगम के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि भारतीय मानक ब्यूरो कोड के अनुसार सड़कों के वर्ग का निर्धारण नहीं किया गया था। दिसम्बर 2012 से फरवरी 2013 के दौरान 1,640 मार्ग प्रकाश सामग्री को 250 वॉट हाई पावर सोडियम वैपर लैम्पों में परिवर्तित करने हेतु ₹ 1.11 करोड़ व्यय किया गया था। उक्त हाई पावर सोडियम वैपर लैम्पों को सड़कों की महत्ता, चौड़ाई एवं यातायात को ध्यान दिये बिना लगाया गया। इस प्रकार 250 वाट हाई पावर सोडियम वैपर लैम्पों की स्थापना मनमाने ढंग से की गयी क्योंकि निर्धारित नियमों का अनुपालन नही किया गया जिससे ₹ 1.11 करोड़ का व्यय औचित्यपूर्ण नहीं था।

*शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया गया (नवम्बर 2013) कि जन प्रतिनिधियों की मांग के आधार पर मार्ग प्रकाश लैम्पों के स्थान को निर्धारित किया गया। शासन द्वारा अग्रेतर, उत्तर में बताया गया कि लेखापरीक्षा द्वारा उठाये गये प्रकरण का भविष्य में अनुपालन सुनिश्चित किया जायेगा। उत्तर अमान्य था क्योंकि*

[22] सतह पर प्रति यूनिट दृश्य प्रकाश की कुल "मात्रा" का माप लक्स है। प्रकाश की एक निश्चित "मात्रा" सतह पर कम प्रकाश प्रदान करेगी यदि इसका फैलाव अधिक क्षेत्र में होगा।

*उपर्युक्त प्रकरण मार्ग प्रकाश लैम्पों के स्थान निर्धारण के सम्बन्ध में नहीं था बल्कि इनको बिना औचित्य के आवश्यकता से अधिक चमक के लैम्प से परिवर्तित करने से सम्बन्धित था।*

## 4.4 अनुबन्ध प्रबन्धन

निविदा प्रक्रिया में पारदर्शिता सुनिश्चित करने के उद्देश्य से शासन द्वारा आदेशित[23] किया गया था कि– (i) बिल ऑफ क्वान्टिटी तैयार करने के बाद ही निविदा आमंत्रण सूचना प्रकाशित की जाये; (ii) ₹ दो लाख से अधिक मूल्य के कार्यों को समाचार पत्रों के माध्यम से व्यापक प्रचार–प्रसार कर निविदा आमंत्रित की जाये; (iii) समाचार पत्रों के माध्यम से व्यापक प्रचार–प्रसार से बचने के लिये कार्यों को विभाजित न किया जाये; (iv) एक माह की सूचना देकर निविदायें आमंत्रित की जाये तथा केवल विशेष परिस्थितियों में ही कम से कम 15 दिन की सूचना पर अल्पकालीन निविदायें आमंत्रित की जायें; (v) निविदादाताओं के साथ निगोशिएशन न किया जाये, यदि आवश्यक हो तो समस्त निविदादाताओं के साथ निगोशिएशन किया जाये; और (vi) ठेकेदार के साथ अनुबन्ध गठन के उपरान्त ही कार्य प्रारम्भ कराया जाये। केन्द्रीय सतर्कता आयोग ने भी इन निर्देशों को जारी किया (मार्च 2007) था।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि इन आदेशों का अनुपालन सामान्य रूप से सुनिश्चित नहीं किया गया था जैसा कि अधोलिखित प्रस्तरों में चर्चा की गयी है।

### *4.4.1 निविदा आमंत्रण सूचना का अनुचित प्रकाशन*

अधीक्षण अभियंता के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि निविदा आमंत्रण के लिए 30 दिन का समय दिये जाने के शासन के निर्देश का अनुपालन नही किया गया था क्योंकि लोक निर्माण विभाग द्वारा कराये गये 95 कार्यों में से मात्र नौ कार्यों में 30 दिन का नोटिस दिया गया था। शेष 86 मामलों में सात से 20 दिन तक की अल्पकालीन निविदा आमंत्रित की गयी थी। समाचार पत्रों में निविदा सूचना के प्रकाशन की तिथि एवं निविदा सूचना की स्वीकृति की तिथि में तीन से 14 दिनों का विलम्ब था जो कि निविदा सूचना अवधि को और सीमित करता था। इसके अतिरिक्त निर्माण खण्ड–2 एवं बाढ़ खण्ड (रिवर ट्रेनिंग कार्य) के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि इन खण्डों द्वारा दो कार्यों[24] (कार्यों की लागतः ₹ 150.83 लाख) को 83 अनुबंधों के माध्यम से (अनुबंधित लागत ₹ 0.99 लाख से ₹ 1.99 लाख के मध्य), समाचार पत्रों में निविदा प्रकाशन के बिना, सम्पादित कराया गया था।

*शासन द्वारा अल्पकालीन निविदा के माध्यम से कार्य सम्पादन के सम्बन्ध में कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014)। यद्यपि, अधीक्षण अभियंता द्वारा अल्पकालीन निविदा का कारण, शासन द्वारा कार्य की स्वीकृति निर्गत करने में देरी बताया गया था। इसके परिणामस्वरूप निविदा का सीमित प्रचार–प्रसार हुआ जिसकी वजह से सीमित प्रतिस्पर्धा हुई एवं पारदर्शिता भी प्रभावित हुई। रिवर ट्रेनिंग कार्य के सम्बन्ध में शासन द्वारा बताया गया (नवम्बर 2013) कि महाकुम्भ मेला के दौरान रिवर ट्रेनिंग कार्य की संवदेनशीलता को देखते हुए एक ठेकेदार को पूरे कार्य का ठेका दिया जाना सुरक्षित नहीं समझा गया था। आगे बताया गया कि ठेकेदारों से निविदा द्वारा प्रतिस्पर्धात्मक दरें प्राप्त करते हुए अनुबंध गठित किये गये थे। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि निविदायें*

[23] मई 1999, दिसम्बर 2000, अप्रैल एवं अगस्त 2001, जनवरी 2002, फरवरी एवं अप्रैल 2004, नवम्बर 2006 तथा जनवरी 2007।

[24] (i) जी.टी. रोड की पटरी का सुधार कार्य (₹ 7.88 लाख) (ii) रिवर ट्रेनिंग कार्य (₹ 142.95 लाख)।

*समाचार पत्रों में प्रकाशित नहीं की गयी थीं जिससे शासन को प्रतिस्पर्धी दरों का लाभ प्राप्त करने से वंचित रखा गया।*

इसी प्रकार, इलाहाबाद नगर निगम द्वारा (जनवरी 2012 से अप्रैल 2013) महाकुम्भ मेला से सम्बन्धित विभिन्न वस्तुओं के क्रय हेतु 75 अनुबन्ध (अनुबंधित लागतः ₹ 9.52 करोड़) किये गये थे। सभी 75 अनुबंधों हेतु निविदायें केवल दो स्थानीय समाचार पत्रों[25] में प्रकाशित की गयी थीं। आयुक्त के आदेश (फरवरी 2013) के बावजूद इलाहाबाद नगर निगम द्वारा ई–टेन्डरिंग को लागू नहीं किया गया था। इस प्रकार निविदा सूचना का पर्याप्त प्रचार–प्रसार नहीं किया गया था।

*शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया और बताया गया (नवम्बर 2013) कि इलाहाबाद नगर निगम द्वारा ई–टेन्डरिंग पर विचार किया जा रहा था।*

### *4.4.2 तकनीकी बिड में कमियाँ*

शासन के आदेश (जनवरी 2007) द्वारा निर्देशित किया गया था कि प्रत्येक निविदादाता द्वारा सड़क कार्य के प्रयोग में ली जाने वाली सामग्री की इंडियन रोड कांग्रेस मानक[26] के अनुसार गुणवत्ता जाँच के लिए स्थलीय प्रयोगशाला की स्थापना हेतु आवश्यक यंत्र, संयंत्र एवं उपकरण की उपलब्धता सम्बन्धी अभिलेखों को संलग्न किया जाना चाहिए। अधीक्षण अभियंता से सम्बन्धित निविदा प्रपत्रों की जाँच में पाया गया कि 78 में से केवल छः कार्यों में स्थलीय परीक्षण प्रयोगशाला स्थापना से सम्बन्धित आवश्यक यंत्रों जैसे रिफिल बाक्स, सीव सेट, एटरबर्ग लिमिट अपरेटस, स्पीडी मोइश्चर मीटर, कैलीफोर्निया बियरिंग रेशियो परीक्षण यंत्र, एग्रीगेट इम्पैक्ट वेल्यू मशीन, लास एन्जिल्स अबरेशन वैल्यू अपरेटस आदि के स्वामित्व सम्बन्धी अभिलेख संलग्न किये गये थे; एवं 13 कार्यों में इन उपकरणों की उपलब्धता का शपथ–पत्र संलग्न किया गया था। शेष 59 कार्यों के लिये कोई अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये गये थे।

इसी प्रकार की कमियाँ इलाहाबाद नगर निगम के भी अभिलेखों में दृष्टिगत हुई थीं।

अग्रेतर, इलाहाबाद नगर निगम द्वारा किये गये क्रय के 75 अनुबंधों जैसा कि ऊपर उल्लिखित है, में से 30 अनुबंधों में एकल निविदा प्रणाली अपनाई गयी थी। शेष 45 अनुबन्धों में दो बिड निविदा प्रणाली अपनायी गयी थी फिर भी ठेकेदारों द्वारा तकनीकी बिड[27] में मात्र टिन एवं पैन ही उपलब्ध कराये गये थे तथा इन ठेकेदारों को वित्तीय बिड में हिस्सा लेने के लिए सफल घोषित कर दिया गया था एवं ठेका दे दिया गया था।

*शासन द्वारा उत्तर में बताया गया (नवम्बर 2013) कि निविदा की स्वीकृति आवश्यक अभिलेखों जैसे हैसियत प्रमाण पत्र, पैन कार्ड, टिन नम्बर आदि की जाँच करने के पश्चात प्रदान की गयी थी। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि उपरोक्त आवश्यक अभिलेखों के अभाव में तकनीकी बिड अस्वीकृत की जानी चाहिये थी लेकिन इन निविदादाताओं को तकनीकी बिड हेतु लागू नियमों के विरूद्ध ठेका प्रदान कर दिया गया था।*

---

[25] यूनाइटेड भारत एवं नार्दन इण्डिया पत्रिका, इलाहाबाद संस्करण।

[26] लोक निर्माण विभाग के माडल बिड डाक्यूमेन्ट के अनुसार, इण्डियन रोड कांग्रेस एसपी–20–2002 के अनुरूप, स्थलीय परीक्षण प्रयोगशाला के लिये सभी उपकरण स्थलीय प्रयोगशाला एवं केन्द्रीय प्रयोगशाला पर उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

[27] तकनीकी बिड में चरित्र प्रमाण पत्र, हैसियत प्रमाण–पत्र, फर्म द्वारा विगत पाँच वर्षों में किये गये कार्य का अनुभव, फर्म के पास उपलब्ध मुख्य उपकरणों का विवरण, प्रयोगशाला उपकरणों की सूची, विगत पाँच वर्षों का वित्तीय प्रतिवेदन जैसे तुलन–पत्र एवं लाभ हानि खाता आदि होना चाहिए।

## 4.5 अनुबन्धों के गठन में कमियाँ

### *4.5.1 निविदादाताओं के साथ निगोशिएशन*

शासन द्वारा अप्रैल 2001[28] में आदेश दिया गया था कि सामान्यतः कोई निगोशिएशन न किया जाये। केवल विशेष परिस्थितियों में, वो भी सभी निविदादाताओं के साथ, निगोशिएशन अनुमन्य किया गया था। अग्रेतर, केन्द्रीय सतर्कता आयोग द्वारा भी परिपत्र के माध्यम से कहा गया था (मार्च 2007) कि निविदा उपरान्त कोई निगोशिएशन न किया जाये। अधीक्षण अभियंता के अभिलेखों की जाँच में दृष्टिगत हुआ कि 95 में से 38 (40 प्रतिशत) मामलों में निगोशिएशन किया गया था एवं 95 में से 26 मामलों में यह न्यूनतम निविदादाता से किया गया था, न कि सभी निविदादाताओं से जैसा कि निर्देशित था।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014) जबकि अधीक्षण अभियंता, लोक निर्माण विभाग द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (जून 2013) एवं बताया गया कि महाकुम्भ मेला की महत्ता एवं आकस्मिकता को ध्यान में रखते हुए न्यूनतम निविदादाताओं से निगोशिएशन किये गये।*

### *4.5.2 ठेकेदारों को सुरक्षित अग्रिम का अनियमित भुगतान*

शासन द्वारा सड़कों एवं भवनों के निर्माण हेतु माडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट पुनरीक्षित किया गया था (जनवरी 2007) जिसमें केवल मोबिलाइजेशन एवं मशीनरी अग्रिम प्रदान किये जाने का प्रावधान था परन्तु प्रान्तीय खण्ड एवं निर्माण खण्ड–1 के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि मोबिलाइजेशन एवं मशीनरी अग्रिम प्रदान करने के अतिरिक्त 23 ठेकेदारों को सुरक्षित अग्रिम ₹ 4.65 करोड़ ***(परिशिष्ट–4.8)*** प्रदान किया गया था। सुरक्षित अग्रिम का भुगतान न सिर्फ अनधिकृत था बल्कि ठेकेदारों को अनुचित लाभ भी था।

*शासन द्वारा स्वीकार किया गया (नवम्बर 2013) कि सुरक्षित अग्रिम का भुगतान ठेकेदारों के निवेदन पर कार्य को गति प्रदान करने के लिए किया गया था एवं अग्रिम की वसूली अगले बीजक से कर ली गयी थी। उत्तर पुष्टि करता है कि सुरक्षित अग्रिम का भुगतान, संशोधित माडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट के नियमों के विरूद्ध था।*

### *4.5.3 मेला क्षेत्र में समतलीकरण कार्य*

महाकुम्भ मेला के लिए गंगा के तट पर सड़कों, पान्टून पुलों, घाटों, विद्युतीकरण, पानी की पाइप लाइनें बिछाने आदि जैसे विभिन्न अवसंरचना कार्यों के निष्पादन के लिये 1,737 हेक्टेयर भूमि का समतलीकरण वांछित था। भूमि के समतलीकरण कार्य हेतु मेला अधिकारी द्वारा ट्रैक्टरों (बिना ट्राली या ट्राली सहित) की आपूर्ति के लिये अनुबंध किये गये थे (25 नवम्बर 2012) एवं श्रमिकों को मस्टर रोल पर लगाया गया था। समतलीकरण कार्य हेतु मेला अधिकारी द्वारा ₹ 1.89 करोड़ आवंटित[29] किया गया था। समतलीकरण कार्य से सम्बन्धित मेला अधिकारी के अभिलेखों की जाँच में निम्नलिखित कमियाँ दृष्टिगत हुईः

- सम्पादित कराये जाने वाले समतलीकरण कार्य की मात्रा के आकलन हेतु कोई रिकार्ड मापन एवं कन्टूर मैपिंग नहीं किया गया था;
- ट्रैक्टरों एवं मजदूरों की आवश्यकता का कोई आकलन नहीं किया गया था;

[28] 1–1173/दस–2001–10(55)/2000 दिनांक 27.04.2001।
[29] मेला अधिकारी द्वारा व्यय का विवरण उपलब्ध नहीं कराया गया।

- कोई तकनीकी कर्मी नहीं लगाया गया था तथा सम्पूर्ण कार्य लेखपाल एवं नायब तहसीलदार के माध्यम से कराया गया था यद्यपि, एक अधिशासी अभियंता मेलाधिकारी के यहाँ नियुक्त था लेकिन महाकुम्भ मेला के दौरान उसे कोई दायित्व नहीं सौंपा गया था;

- समतलीकरण के कार्य का मापन नहीं किया गया था एवं ठेकेदारों को लगाये गये ट्रैक्टरों के लिये घंटों के आधार पर भुगतान किया गया था। इस कार्य में लगाये गये श्रमिकों को मस्टर रोल पर भुगतान, उनके द्वारा सम्पादित किये गये कार्य की मात्रा को दर्शाये बिना किया गया था;

- मेलाधिकारी द्वारा 25 नवम्बर 2012 को ट्रैक्टरों की आपूर्ति हेतु अनुबंध गठित किये गये थे लेकिन अनुबंध गठन के पहले ही 22 अक्टूबर, 2012 को समतलीकरण का कार्य प्रारम्भ कर दिया गया था;

- 93 ट्रैक्टरों में से कोई भी ट्रैक्टर सम्भागीय परिवहन अधिकारी के यहाँ वाणिज्यिक श्रेणी में पंजीकृत नहीं था, ये कृषि कार्यों हेतु पंजीकृत थे;

- 93 ट्रैक्टरों की पंजीकरण संख्या का सम्भागीय परिवहन अधिकारी, इलाहाबाद के अभिलेखों के प्रति–सत्यापन में यह पाया गया कि 93 में से नौ ट्रैक्टरों की पंजीकरण संख्या मोटर साइकिल, स्कूटर, आटोरिक्शा, खुली ट्रक एवं बसों की थी;

- ट्रैक्टरों की लॉगबुक की जाँच में पाया गया कि दो ट्रैक्टर[30], एक ही समय में दो स्थानों[31] पर लगाये गये दर्शाये गये थे;

- मस्टर रोल के माध्यम से कार्य सम्पादन के लिये मेला अधिकारी की पूर्वानुमति वांछित थी। इसके अतिरिक्त श्रमिकों की उपस्थिति लेने एवं भुगतान हेतु मशीन क्रमांकित मस्टर रोल सुपरवाइजरों को निर्गत किया जाना चाहिये था। अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि समतलीकरण कार्य हेतु निर्गत किये गये 600 मस्टर रोल[32] में से 253 मस्टर रोल पर, जिनसे भुगतान की गयी धनराशि ₹ 83.87 लाख थी, मेलाधिकारी की अनुमति के पूर्व ही कार्य प्रारम्भ किया गया था। अग्रेतर, मस्टर रोल प्रतिदिन नहीं भरे गये थे;

- तीस श्रमिक एक ही समय में दो स्थानों पर लगाये गये दर्शाये गये थे जिनको किया गया भुगतान ₹ 0.57 लाख संदेहास्पद था; और

- ट्रैक्टरों की आपूर्ति के अनुबन्धों की स्वीकृत दरों में सभी कर सम्मिलित थे परन्तु दो ठेकेदारों[33] को ₹ 1.30 लाख एवं ₹ 3.09 लाख, सेवा कर का भुगतान करने हेतु, भुगतान किया गया था।

इस प्रकार, मेलाधिकारी द्वारा समतलीकरण कार्य सौंपने तथा इसके सम्पादन में भुगतान सहित व्यापक अनियमिततायें थीं।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014)। यद्यपि, मेलाधिकारी द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा गया (मई 2013) कि समतलीकरण के कार्यों का मापन नहीं किया जा सकता क्योंकि कार्य विभिन्न स्थानों पर किये गये थे। उत्तर मान्य नहीं था क्योकि मापन किया जाना अनिवार्य था। ट्रैक्टरों को कपटपूर्ण रूप से लगाये जाने के*

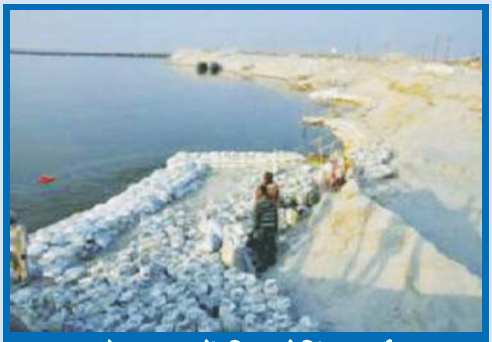
[30] यूपी–70 बीएच/4214 और यूपी–70 डी/9808।
[31] एक ट्रैक्टर सेक्टर–1 एवं 3 में 5.11.2012 से 17.11.2012 तक तथा दूसरा ट्रैक्टर सेक्टर–13 एवं 2 में 22.11.2012 से 25.11.2012 तक कार्य में लगाया जाना दर्शाया गया था।
[32] इसमें समतलीकरण कार्य के अलावा अन्य सेवाओं में मजदूरों को लगाया जाना शामिल था ।
[33] सहयोगी इण्टरप्राइजेज, इलाहाबाद तथा लक्ष्मी एसोसिएट्स, इलाहाबाद।

*सम्बन्ध में, मेलाधिकारी द्वारा कहा गया कि अभिलेखों में वाहनों की पंजीकरण संख्या गलत अंकित हो गयी थी।*

### 4.5.4 रिवर ट्रेनिंग कार्य

महाकुम्भ मेला में गंगा नदी के दोनों किनारों पर लगभग 11 किमी लम्बाई में, नदी की धारा को नियंत्रित करने एवं किनारों को क्षरण से बचाने, ढाल को ठीक करने/बचाने, कटाव निरोधक कार्य करने और रिवर ट्रेंनिग हेतु ₹ 7.71 करोड़ का कार्य सम्पादित कराया गया था।

बाढ़ खण्ड के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि 12 दिसम्बर 2012 से 23 जनवरी 2013 के दौरान, गंगा नदी के बाँयें किनारे पर, 2.50 किमी की लम्बाई में, स्लोप कटिंग कार्य हेतु, सहायक अभियंता द्वारा 31 अनुबन्ध गठित किये गये थे। कार्य के सम्पादन पर ₹ 0.59 करोड़ का भुगतान ठेकेदार को किया गया था। अग्रेतर, जाँच में पाया गया कि वर्तमान स्थिति का आकलन किये बिना 24 जनवरी 2013 से 13 फरवरी 2013 के मध्य उपरोक्त चैनेज (2.50 किमी) पर ही सहायक अभियन्ता द्वारा पुनः 44 अनुबन्ध रिवर ट्रेनिंग के कार्य हेतु गठित किये गये तथा ठेकेदारों को ₹ 0.84 करोड़ भुगतान किया गया था।



**सेक्टर–7 में रिवर ट्रेनिंग कार्य**
**दिनांक 17.01.2013**

*शासन द्वारा बताया गया (नवम्बर 2013) कि रिवर ट्रेनिंग कार्य की मात्रा का सही अनुमान कार्य के प्रारम्भ में नहीं लगाया जा सकता था। यह कार्य प्रयत्न एवं सुधार विधि के आधार पर किया गया था। शासन द्वारा अग्रेतर बताया गया कि प्रारम्भ में, रिवर ट्रेनिंग का कार्य, केवल ढाल की कटिंग कर सम्पादित किया गया था परन्तु आगे यह महसूस किया गया कि रिवर ट्रेनिंग के लिए क्रेट्स डालने का कार्य करना पड़ेगा। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि किसी भी दशा में, कार्य की वर्तमान स्थिति का अभिलेखीकरण आवश्यक था। ऐसे अभिलेखों के अभाव में कृत कार्य की आवश्यकता का सत्यापन नहीं किया जा सकता था।*

### 4.5.5 पान्टूनों की मरम्मत पर परिहार्य व्यय

प्रान्तीय खण्ड, लोक निर्माण विभाग के अभिलेखों की जाँच में पाया कि 121 पुराने पान्टूनों की मरम्मत हेतु ₹ 1.46 करोड़ प्राप्त हुआ था (मार्च 2012)। 121 पुराने पान्टूनों की मरम्मत में ₹ 1.46 करोड़ व्यय हुआ। मरम्मत किये गये 121 पान्टूनों में 81 पान्टून वास्तविक रूप से तीन पान्टून पुलों में उपयोग में लिए गये थे जबकि शेष 40 पान्टून, सिरसा घाट (38) और टेला घाट (2) पर पड़े थे। इन पान्टूनों की ढुलाई पर ₹ 11.28 लाख व्यय किया गया था। इस प्रकार अप्रयुक्त पान्टूनों की मरम्मत एवं ढुलाई पर पर ₹ 34.48 लाख (₹ 23.20 लाख तथा ₹ 11.28 लाख) का परिहार्य व्यय किया गया था।

*अधिशासी अभियंता द्वारा बताया गया कि 40 में से 38 और दो पान्टून क्रमशः सिरसा घाट और टेला घाट पर मेला के सुलभ संचालन/आकस्मिकता हेतु रखे गये थे। उत्तर अमान्य था क्योंकि प्रत्येक पुल के पास किसी भी आकस्मिकता से निपटने के लिये पान्टूनों को पहले से आरक्षित रखा गया था।*

### 4.5.6 बैरीकेडिंग कार्य पर अनियमित व्यय

मेलाधिकारी के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि महाकुम्भ मेला के लिये 43,567 रनिंग फीट बैरीकेडिंग[34] की आपूर्ति एवं फिक्सिंग हेतु निविदायें आमंत्रित की गयी थीं (नवम्बर 2012)। कुल तीन निविदादाताओं में से दो को सभी मदों के लिये दरें न दिये जाने के कारण अयोग्य घोषित कर दिया गया था। तीसरे निविदादाता (ठेकेदार) द्वारा ₹ 120 प्रति रनिंग फिट की दर दी गयी थी (नवम्बर 2012)। मेलाधिकारी द्वारा ठेकेदार से निगोशिएशन किया गया (नवम्बर 2012) जिसमें ठेकेदार द्वारा अर्धकुम्भ मेला की दर से 80 प्रतिशत अधिक दर पर कार्य करने की सहमति दी गयी (नवम्बर 2012)। निगोशिएटेड/अनुबन्धित दर ₹ 37.80 प्रति रनिंग फिट आयी थीं। {अर्धकुम्भ मेला की दर ₹ 21.00 प्रति रनिंग फिट + ₹ 16.80 (₹ 21.00 का 80 प्रतिशत) = ₹ 37.80 प्रति रनिंग फिट}

यद्यपि, मेलाधिकारी द्वारा ठेकदार से अनुबन्ध गठित करते समय उपरोक्त दर को संज्ञान में नहीं लिया गया एवं 43,567 रनिंग फिट की आपूर्ति एवं लगाने के कार्य के लिये बहुत अधिक दर ₹ 77.76 प्रति रनिंग फिट पर, बिना किसी औचित्य के अनुबंध गठित कर लिया गया (नवम्बर 2012)। इस प्रकार ₹ 39.96 प्रति रनिंग फिट अधिक दर पर अनुबंध गठित किया गया (नवम्बर 2012)। ठेकेदार को ₹ 33.88 लाख भुगतान (मार्च 2013) किया गया था।

मेलाधिकारी द्वारा निगोशिएटेड दर से भिन्न दर पर, कार्य सम्पादन का निर्णय सही नहीं था। यदि निगोशिएटेड दर ₹ 37.80 प्रति रनिंग फिट पर अनुबंध गठित किया गया होता तो अधिक व्यय ₹ 20.43 लाख को बचाया जा सकता था।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014)।*

### 4.5.7 टिन, टेन्ट और फर्नीचर की स्थापना पर अनियमित भुगतान

मुख्य अभियंता के प्रस्ताव (अप्रैल 2012) के सापेक्ष शासन द्वारा मेला क्षेत्र में अस्थाई आवासों की स्थापना हेतु टिन, टेन्ट और फर्नीचर किराये पर लेने के लिये ₹ 51 लाख आवंटित किया गया (सितम्बर 2012) था। अधिशासी अभियंता, निर्माण खण्ड–4 के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि न तो प्रस्ताव में और न ही शासन के स्वीकृति आदेश में टिन, टेन्ट और फर्नीचर की संख्या, आकार एवं स्थान का विवरण दिया गया था।

अधिशासी अभियंता, निर्माण खण्ड–4 द्वारा टिन, टेन्ट और फर्नीचर की आपूर्ति हेतु आठ अनुबन्ध, मेला अधिकारी द्वारा दर अनुबन्ध के अन्तर्गत अनुबन्धित फर्म के साथ गठित किये गये (अक्टूबर 2012 से जनवरी 2013) जिनकी अनुबन्धित लागत ₹ 2.59 करोड थी, जो आवंटित धनराशि से काफी अधिक (408 प्रतिशत) थी। अनुबंध की शर्तों के अनुसार टिन, टेन्ट और फर्नीचर इत्यादि के किराये का ठेकेदार को भुगतान सम्बन्धित विभाग के प्रतिनिधियों और ठेकेदार के संयुक्त भौतिक सत्यापन के उपरान्त किया जाना था। लेकिन सम्पूर्ण भुगतान ठेकदार द्वारा प्रस्तुत किये गये देयक के आधार पर किया गया था। भुगतान से पूर्व कोई भौतिक सत्यापन नहीं किया गया था तथा समस्त भुगतान केवल ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत बीजकों के आधार पर कर दिया गया। ठेकेदार को टिन, टेन्ट और फर्नीचर के किराये हेतु अनुबंधित लागत ₹ 2.59 करोड़ के विरूद्ध

[34] बैरीकेडिंग में तीन समानान्तर बल्लियां (लम्बाई छः फिट) आठ फिट ऊँची उर्ध्वाधर बल्लियों (दो उर्ध्वाधर बल्लियों के मध्य की दूरी छः फिट होनी थी) के साथ बंधी थी। अनुबंध में समानान्तर बल्लियों के मध्य की दूरी नहीं दी गयी थी।

₹ 3.17 करोड़ का भुगतान किया गया था। इस प्रकार आवंटन से अधिक ₹ 2.66 करोड़ का व्यय किया गया था।

अग्रेतर, लोक निर्माण विभाग को 2,83,900 वर्ग फिट भूमि मेला क्षेत्र में आवंटित की गई गई थी। जबकि लोक निर्माण विभाग द्वारा ₹ 3.17 करोड़ की लागत से किराये पर ली गई टिन एवं टेन्ट की मात्रा की स्थापना हेतु कम से कम 5,26,732 वर्ग फिट क्षेत्रफल की आवश्यकता थी। अवशेष क्षेत्रफल 2,42,832 वर्ग फिट (5,26,732 वर्ग फिट–2,83,900 वर्ग फिट) में टिन एवं टेन्ट की स्थापना से सम्बन्धित कोई भी अभिलेख उपलब्ध नहीं कराया गया।

*शासन द्वारा उत्तर में बताया गया (नवम्बर 2013) कि प्रशासनिक क्षेत्र के अतिरिक्त टिन/टेन्ट, पान्टून पुलों के सिरे पर एवं शिविर कार्यालयों में भी लगाये गये थे। उत्तर मान्य नहीं था। मेलाधिकारी के अभिलेखों के अनुसार महाकुम्भ मेला में लोक निर्माण विभाग को भूमि का कुल आवंटन 2,83,900 वर्ग फिट था। शासन द्वारा यद्यपि, टिन/ टेन्ट की स्थापना का विवरण उपलब्ध नहीं कराया गया।*

### *4.5.8 सामग्रियों के अधिक क्रय के कारण धनराशि का अवरूद्ध रहना*

शासन के "राज्य क्रय मैनुअल" में निहित है कि आवश्यकता के आकलन के पश्चात् ही क्रय किया जाना चाहिए और किसी भी दशा में आवश्यकता से अधिक क्रय नहीं किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि लोक निर्माण विभाग एवं इलाहाबाद नगर निगम द्वारा पान्टून पुलों एवं चेकर्ड प्लेट मार्गों के निर्माण; सफाई सामग्री एवं उपकरण; और मार्ग प्रकाश के लिये सामग्रियों की आवश्यकता का अवास्तविक आकलन करने के कारण क्रय सामग्री लागत ₹ 8.39 करोड़[35] (55 प्रतिशत) अप्रयुक्त पड़ी रही ***(परिशिष्ट–4.9)***। इलाहाबाद नगर निगम के स्टोर में मार्च 2013 तक अप्रयुक्त ठेला गाड़ियाँ (73 प्रतिशत) खुले मैदान में पड़ी थीं, जिससे इन ठेला गाड़ियों में क्षय, प्राकृतिक क्षरण एवं जंग लगने की सम्भावना थी क्योंकि ये लोहे की बनी थीं।

*उत्तर में शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया एवं बताया गया (नवम्बर 2013) कि उपरोक्त क्रय का लाभ नागरिकों को महाकुम्भ मेला के बाद भी उपलब्ध कराया जायेगा। तथ्य यथावत था कि किया गया क्रय महाकुम्भ मेला की आवश्यकता से अधिक था।*

अग्रेतर, महाकुम्भ मेला के दौरान 172 औषधियाँ जिनकी लागत ₹ 93.45 लाख थी, क्रय की गयी थी लेकिन केवल ₹ 32.39 लाख की औषधियाँ उपयोग में लायी गयी थीं जबकि शेष औषधियाँ, लागत ₹ 61.06 लाख, महाकुम्भ मेला के अन्त तक अप्रयुक्त पड़ी थीं। अग्रेतर, अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि दो अप्रयुक्त औषधियाँ जिनका कालातीत माह अगस्त 2013 था, स्टोर में पड़ी थीं। अतः यह औषधियाँ जुलाई 2013 तक उपयोग में लायी जानी चाहिये थी। प्रधानाचार्य, मोतीलाल नेहरू मेडिकल कालेज ने शासन को अप्रयुक्त औषधियों को गरीबी रेखा के नीचे की श्रेणी के मरीजों को बाँटने के लिये अनुमति प्रदान करने हेतु लिखा था (मई 2013)। शासन द्वारा 6 अगस्त 2013 को दी गयी अनुमति गरीबी रेखा के नीचे के लोगों के स्वास्थ्य के प्रति उदासीनता को परिलक्षित करती है। इस प्रकार शासन द्वारा ₹ 11,325 मूल्य की कालातीत औषधियों को गरीबी रेखा के नीचे की श्रेणी के रोगियों को वितरित करने की अनुमति दी गयी।

[35] कुल क्रयः ₹ 15.28 करोड़।

*शासन द्वारा उत्तर में बताया गया (नवम्बर 2013) कि सभी दवायें कालातीत तिथि के पूर्व ही उपयोग कर ली गयी थीं। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि ₹ 11,325 मूल्य की दवायें कालातीत तिथि के बाद भी स्टोर में पड़ी हुई थीं।*

**सकारात्मक दृष्टान्तः पान्टून पुल और चेकर्ड प्लेट मार्ग**

मेला क्षेत्र में आने वाली भीड़ को ध्यान में रखते हुए लोक निर्माण विभाग द्वारा तीर्थ यात्रियों, श्रद्धालुओं एवं आगन्तुकों को सुगम आवागमन की सुविधा उपलब्ध कराने हेतु गंगा नदी में 18 पान्टून पुल तथा नदियों के किनारे बालू में 106 किमी चेकर्ड प्लेट मार्ग बनाये गये थे। अर्धकुम्भ मेला के दौरान निर्मित 14 पान्टून पुल और 95 किमी चेकर्ड प्लेट मार्ग की तुलना में महाकुम्भ मेला के दौरान बनाये गये पान्टून पुल एवं चेकर्ड प्लेट मार्ग, मात्रा तथा गुणवत्ता दोनों में काफी अच्छे थे।

पान्टून पुलों एवं चेकर्ड प्लेट मार्गों ने वाहनों (मोटर चलित एवं बिना मोटर चलित) एवं पैदल यात्रियों (आगुन्तकों, तीर्थयात्रियों, आयोजकों आदि) को महाकुम्भ मेला के दौरान कम समय में आसान एवं आरामदायक यात्रा की सुविधा प्रदान की एवं भीड़ प्रबन्धन में मेला प्राधिकारियों के लिए सहायक रही।

### *4.5.9 सेन्टेज चार्जेज की अनुचित कटौती*

विगत सभी आदेशों को अधिक्रमित करते हुए शासन द्वारा जनवरी 2011 में निर्गत आदेश में यह कहा कि सेन्टेज चार्जेज की, कार्य की लागत का 12.5 प्रतिशत की दर से, शासन की सभी कार्यदायी संस्थाओं/सार्वजनिक उपक्रमों/स्वायत्त निकायों/निगमों/अन्य निर्माण संस्थाओं द्वारा कटौती की जायेगी एवं सुसंगत लेखाशीर्ष में जमा किया जायेगा। सेन्टेज चार्जेज की गणना सर्वप्रथम कार्य की कुल लागत में से पाँच प्रतिशत घटाने के बाद उपलब्ध लागत पर 12.5 प्रतिशत जोड़कर की जानी थी। अग्रेतर, व्यय वित्त समिति द्वारा भी यह निर्देशित किया गया (जून 2012) था कि सेन्टेज चार्जेज की गणना हेतु उपरोक्त वर्णित पद्धति अपनायी जाये। लेकिन लोक निर्माण विभाग के पाँच खण्डों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि सेन्टेज चार्जेज की कटौती नयी पद्धति के अनुसार नहीं की गयी थी। इसके स्थान पर खण्डों द्वारा सेन्टेज चार्जेज की कटौती कार्य की कुल लागत का 6.875 प्रतिशत की दर से की जा रही थी जिसे व्यय वित्त समिति द्वारा विशेष रूप से अस्वीकृत कर दिया गया था। इसके परिणामस्वरूप सेन्टेज चार्ज ₹ 26.13 करोड़ सम्बन्धित लेखाशीर्ष में कम जमा किया गया था।

*शासन द्वारा बताया गया (नवम्बर 2013) कि सेन्टेज चार्जेज की स्वीकृति के अनुसार कटौती की गयी थी। उत्तर सही नहीं था क्योंकि व्यय वित्त समिति, जिसके द्वारा आगणन स्वीकृत किये गये थे, के निर्देशों का पालन नहीं किया गया था।*

### *4.5.10 दुकानों की नीलामी न होने के कारण हानि*

महाकुम्भ मेला के सभी 14 सेक्टरों में 349 अस्थायी दुकानें स्थापित की गयी थीं। खुली नीलामी की प्रक्रिया अपनाई जानी थी। मेलाधिकारी के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि इन दुकानों के लिए दिसम्बर 2012 तथा जनवरी 2013 के मध्य नीलामी की गयी थी। नीलामी में 349 स्थापित दुकानों में से 334 दुकानें विभिन्न व्यक्तियों को आवंटित की गयी थी लेकिन 15 दुकानों की नीलामी नहीं की गयी थी।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया (मार्च 2014) जबकि मेलाधिकारी ने बताया (मई 2013) कि दुकानों की नीलामी हेतु पर्याप्त विज्ञापन किया गया था किन्तु कोई इच्छुक व्यक्ति नहीं आया। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि 15 दुकानों के नीलामी के असफल*

*होने, तथा 349 दुकानों की स्थापना से पहले माँग का आकलन किये जाने के सम्बन्ध में दिये गये उत्तर के समर्थन में कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था।*

## 4.6 हॉट एप्लाइड थर्मो प्लास्टिक पेन्ट का अधोमानक कार्य

इण्डियन रोड कांग्रेस की विशिष्टियों में प्राविधानित है कि लगाने के लिए मार्गों पर बिटुमिनस मैकेडम/सेमी डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट होने के 45 दिन से पहले हॉट एप्लाइड थर्मो प्लास्टिक पेन्ट[36] कार्य को नहीं कराया जाना चाहिए। इलाहाबाद नगर निगम के अभिलेखों की जाँच में स्पष्ट हुआ कि सात मार्गों पर बिटुमिनस मैकेडम/सेमी डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट करने के बाद निर्धारित 45 दिन से पहले हॉट एप्लाइड थर्मो प्लास्टिक पेन्ट का कार्य कराया गया था। अतः ₹ 22.83 लाख की लागत का हॉट एप्लाइड थर्मो प्लास्टिक पेन्ट कार्य अधोमानक था।

*शासन ने उत्तर में बताया (नवम्बर 2013) कि धन विलम्ब से प्राप्त होने के कारण कार्य प्रारम्भ करने में विलम्ब हुआ। ये सात मार्ग महाकुम्भ मेला के लिए मुख्य सम्पर्क मार्ग थे। अस्तु, हॉट एप्लाइड थर्मो प्लास्टिक पेन्ट लगाने का कार्य समय से पहले कर दिया गया था। उत्तर पुष्टि करता है कि हॉट एप्लाइड थर्मो प्लास्टिक पेन्ट कार्य कराने में निर्धारित मानकों का उल्लंघन किया गया था।*

## 4.7 आपूर्तित सामग्रियों का पश्च–मेला उपयोग

शासन ने आदेश दिया (14 मार्च 2013) कि विभागों/संगठनों द्वारा महाकुम्भ मेला के लिए क्रय की गयी मार्ग प्रकाश सामग्रियों, डीजल जेनरेटर सेट तथा जीरो डिस्चार्ज शौचालयों, जिनको विभागों/संस्थाओं द्वारा महाकुम्भ मेला हेतु क्रय किया गया था, को 18 शहरी स्थानीय निकायों को उपलब्ध कराया जायेगा। मुख्य सचिव, द्वारा भी आदेशित किया गया (16 मार्च 2013) कि मार्ग प्रकाश के अलावा चिकित्सा, स्वास्थ्य एंव परिवार कल्याण विभाग द्वारा क्रय औषधि एवं उपकरण को चिकित्सालयों, सामुदायिक एवं प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों को उनकी मांग के अनुसार उपलब्ध करा दिया जाये। मेलाधिकारी द्वारा विभागों को इन सामग्रियों को शासन से निर्धारित आवंटन के अनुसार, निर्गत करने से पूर्व अपने स्टॉक में लेना था।

मेलाधिकारी के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि मेलाधिकारी द्वारा 11,004 मार्ग प्रकाश सामग्रियों, 31 जेनरेटर सेट तथा 42 जीरो डिस्चार्ज शौचालयों को 100 शहरी स्थानीय निकायों को निर्गत किया गया था। मांगें जाने के बाद भी मेलाधिकारी द्वारा सामग्रियों की प्राप्ति एवं निर्गमन का विवरण तथा स्टॉक पंजिका उपलब्ध नहीं करायी गयी। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा में क्रय सामग्रियों का मेला उपरान्त उपयोग को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

इलाहाबाद नगर निगम के अभिलेखों की जाँच में आगे पाया गया कि शासन के आदेश के विरूद्ध उत्तर प्रदेश पावर कार्पोरेशन लिमिटेड द्वारा इलाहाबाद नगर निगम को उनकी मांग के बिना लगभग ₹ 1.37 करोड़ लागत की 2,000 मार्ग प्रकाश सामग्रियाँ निर्गत की गयी थी (मार्च 2013)। अग्रेतर, शासन द्वारा इलाहाबाद नगर निगम को आवन्टित[37] (मार्च 2013) 155 मार्ग प्रकाश सामग्रियाँ उनके स्टोर में अगस्त 2013 तक अप्रयुक्त पड़ी थीं।

---

[36] थर्मोप्लास्टिक पेन्ट, एक हाट एप्लाइड रोड मार्किंग मिश्रण है जिससे लम्बे समय तक टिकाऊ उच्च परावर्ती पट्टियाँ बनायी जाती है।

[37] शासनादेश संख्या 1731/9–1–2013–132–मेला/13 दिनांक 14 मार्च 2013।

*शासन द्वारा उत्तर में बताया गया (नवम्बर 2013) कि 2,000 सोडियम लाईट आयुक्त, इलाहाबाद मण्डल के आदेश पर प्राप्त की गयी थीं। आगे बताया गया कि आवंटित की गयी 155 मार्ग प्रकाश सामग्रियाँ इलाहाबाद के लिए पर्याप्त नहीं थीं तथा अग्रेतर, कार्यवाही शासन के निर्देश प्राप्त होने पर की जायेगी। तथ्य यथावत था कि मार्ग प्रकाश सामग्रियों का महाकुम्भ मेला उपरान्त उपयोग उचित ढंग से सुनिश्चित नहीं किया गया।*

## 4.8 संस्थाओं को भूमि/सुविधाओं का आवंटन

यूनाइटेड प्रॉविन्सेस मेला अधिनियम, 1938 (एक्ट) में प्रावधान था कि मेला अधिकारी किसी व्यक्ति अथवा व्यक्तियों के वर्ग को भूमि आवंटित करेगा तथा उचित किराया निर्धारित करेगा। एक्ट में किसी व्यक्ति अथवा व्यक्तियों के वर्ग को सुविधायें आवंटित करने का कोई उल्लेख नहीं था। मेला अधिकारी के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि महाकुम्भ मेला के दौरान अखाड़ों, महामण्डलेश्वरों, खालसों, अन्य संस्थाओं आदि को भूमि के साथ सुविधायें[38] भी आवंटित की गई थी। भूमि एवं सुविधाओं के आवंटन में निम्नलिखित कमियाँ संज्ञान में आयी:

- भूमि एवं सुविधाओं के आवंटन के लिए मेला अधिकारी द्वारा कोई नीति/मानक/दिशा–निर्देश नहीं बनाये गये थे;
- महाकुम्भ मेला के लिए राष्ट्रीय सूचना केन्द्र द्वारा तैयार किये गये साफ्टवेयर का उपयोग करते हुए भूमि एवं सुविधाओं के आवंटन की पद्धति को कम्प्यूटरीकृत किया गया था तथा वेबसाईट पर डाला गया था। भूमि आवंटन के उपरान्त संस्थाओं एवं सम्बन्धित विभागों/इकाइयों को कम्प्यूटराइज्ड आवंटन पर्ची निर्गत की गयी थी। वेबसाइट में उपलब्ध आंकड़ों के विश्लेषण में यद्यपि स्पष्ट हुआ कि उक्त पद्धति में कमियाँ[39] थीं; और
- 434 हेक्टेयर भूमि को 3,335[40] अखाड़ों, महामण्डलेश्वरों, खालसों, खाक चौक, दण्डी बाड़ा, आचार्य बाड़ा तथा संस्थाओं को एक्ट के प्रावधानों के विरूद्ध निःशुल्क आवंटित की गयी थी। प्रयागवाल एवं कल्पवासियों को ₹ 320 से ₹ 2,520 प्रति बीघा की दर से भुगतान के आधार पर भूमि का आवंटन किया गया था।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014)। मेला अधिकारी द्वारा मानक/नीति/दिशा निर्देश उपलब्ध न होने सम्बन्धी लेखापरीक्षा कथन को स्वीकार किया (जून 2013) तथा बताया कि भूमि एवं सुविधाओं का निःशुल्क आवंटन, पुराने समय की परम्परा के आधार पर किया गया था। उत्तर पुष्टि करता है कि किसी निर्धारित प्रक्रिया के अभाव में, एक्ट में प्रावधानित नियमों का पालन नहीं हुआ।*

---

[38] टिन बाउण्ड्री, बांसबाड़ा, विभिन्न प्रकार के टेन्ट, शामियाना, कनात, टिन रसोई, कुर्सी, मेज, तखत, दरी, पावदान, रजाई, चादर, तकिया, सोफा सेट, चटाई, कारपेट, मसनद, चांदनी, टिन द्वार, स्टेज, स्नान चौकी, हीटर ब्लोअर आदि।

[39](i) 3,582 में से केवल 1,304 संस्थाओं को सुविधायें उपलब्ध करायी गयी थी; (ii) संस्थाओं का विवरण जैसे पता, दूरभाष संख्या, संस्था के प्रमुख का नाम व दूरभाष संख्या, पंजीकरण संख्या व दिनांक प्राप्त नहीं किया गया था; और (iii) संस्थाओं को सुविधाओं के आवंटन में भिन्नता थी जो कि आइटम जैसे टेन्ट, कुर्सी, गद्दे आदि के सम्बन्ध में एक से 44 के मध्य थी जबकि एक आइटम के सम्बन्ध में यह भिन्नता एक से 2,259 के मध्य थी।

[40]14 अखाड़ा: 18.94 हेक्टेयर; 333 महामण्डलेश्वर: 20.76 हेक्टेयर; 596 खालसा: 53.85 हेक्टेयर; 237 खाक चौक: 28.52 हेक्टेयर; 153 दण्डी बाड़ा: 17.11 हेक्टेयर; 142 आचार्य बाड़ा: 29.66 हेक्टेयर; और 1,860 अन्य संस्थायें: 266.08 हेक्टेयर।

## 4.9 संस्तुतियाँ

- *निर्माण कार्यों के प्रस्तावों/आगणनों में सम्मिलित प्रावधान मार्ग परिलेख पंजिका (जिसका समुचित रख–रखाव किया जाना चाहिए); और वृहद सर्वेक्षण एवं इंडियन रोड कांग्रेस के प्रावधानों तथा प्रमुख अभियंता, लोक निर्माण विभाग एवं शासन के आदेशों के अनुसार सम्पादित उचित यातायात गणना पर आधारित होना चाहिए;*

- *निविदा आमंत्रण सूचना, दरों एवं बिल आफ क्वांटिटी के अन्तिमीकरण के पश्चात् प्रकाशित की जानी चाहिए एवं निविदादाताओं के पास पर्याप्त समय होना चाहिए। अनुबंध प्रबन्धन पारदर्शी, उचित एवं प्रतिस्पर्धात्मक होना चाहिए;*

- *विशिष्टियों एवं आवश्यकताओं का आकलन करने हेतु प्रभावशाली एवं वैज्ञानिक पद्धति अपनायी जानी चाहिए और तद्नुसार ही समस्त क्रय किया जाना चाहिए;*

- *मेला के दौरान भूमि और सुविधाओं के आवंटन के लिये मानक/दिशा–निर्देश बनाये जाने हेतु विचार किया जाना चाहिए; और*

- *मेला प्रारम्भ होने के पहले ही क्रय की गयी सामग्रियों का मेला उपरान्त उपयोग करने हेतु योजना बना ली जानी चाहिए।*