

अध्याय-4 : कार्यक्रम कार्यान्वयन

4.1 प्रस्तावना

कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाइयों (पीआईयू) से स्थानीय समुदाय के परामर्श के साथ प्रत्येक प्रस्तावित सड़क निर्माण कार्य के लिए विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तैयार करना अपेक्षित था। प्रत्येक राज्य के प्रस्तावों पर मंत्रालय का अधिकार प्राप्त समिति द्वारा विचार किया जाना चाहिए और उसकी स्वीकृति के पश्चात्, निर्माण कार्यों को मानक बोली दस्तावेज के अनुसार प्रस्तुत किया जाना चाहिए। निर्माण कार्य का निष्पादन और अनुबंध का प्रबंधन सख्ती से अनुबंध की शर्त के अनुसार करना अपेक्षित है। सभी पीएमजीएसवाई सड़कों को निर्माण अनुबंध के साथ पांच वर्ष के रखरखाव अनुबंध के अंतर्गत आवृत्त किया जाना चाहिए। रखरखाव निधियों को राज्य सरकारों के अंतर्गत बजटीकृत किया जाना चाहिए।

4.2 विस्तृत परियोजना रिपोर्ट

दिशानिर्देश में व्यवस्था थी कि प्रस्तावित प्रत्येक सड़क निर्माण-कार्य हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) को ग्रामीण सड़क नियमावली, भारतीय सड़क कांग्रेस (आईआरसी) विनिर्देशों एवं समय-समय पर जारी निर्देशों की संगति में होना चाहिए। डीपीआर को विस्तृत सर्वेक्षण एवं अन्वेषणों, आरेखण एवं तकनीकी विकल्प पर आधारित होना चाहिए। इसमें ऐसी बारीकी होनी चाहिए कि परिमाण एवं लागत सटीक हों और निष्पादन के समय निर्माण-कार्य के विषय-क्षेत्र अथवा परिमाणों में परिवर्तन के कारण लागत अधिक न हो जाए। लेखापरीक्षा ने ऐसे दृष्टांत देखे जहां डीपीआर तैयार करते समय समुचित प्रक्रिया नहीं अपनाई गई थी जिन पर नीचे चर्चा की गयी है।

4.2.1 ट्रांजेक्ट वॉक का संगठित न किया जाना

कार्यक्रम दिशानिर्देश में व्यवस्था थी कि कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाई (पीआईयू) वैकल्पिक अलाइनमेंट, सड़क हेतु भूमि की आवश्यकता एवं इसका भू-स्वामियों पर प्रभाव आदि से संबंधित विषयों पर चर्चा करने एवं उनको

अंतिम रूप देने के लिए स्थानीय समुदाय के सदस्यों के साथ ट्रांजेक्ट वॉक आयोजित करेगी। ट्रांजेक्ट वॉक के डिजिटल चित्रों के साथ उसकी कार्यवाही की प्रति अंतिम डीपीआर के साथ लगायी जाएगी।

17 राज्यों (आंध्र प्रदेश, असम, बिहार, हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, झारखंड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, मेघालय, नागालैण्ड, सिक्किम, तमिलनाडु, तेलंगाना, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश एवं पश्चिम बंगाल) में, ट्रांजेक्ट वॉक या तो आयोजित ही नहीं किया गया था अथवा अभीष्ट प्रमाण-पत्र/दस्तावेज डीपीआर के साथ संबद्ध नहीं पाया गया था।

परियोजना तैयार करते समय इस उल्लेखनीय प्रक्रिया को कार्यान्वित कर पाने की विफलता भूमि-विवाद, अभीष्ट भूमि के उपलब्ध नहीं होने एवं अन्य कारणों से निर्माण कार्यों के छोड़े जाने या परिव्यक्त किये जाने में प्रतिफलित हुई।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2016) कि ट्रांजेक्ट वॉक से संबंधित परामर्श राज्यों को जारी कर दिया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मंत्रालय ने यह सुनिश्चित करने के लिए उपाय नहीं किये हैं कि सभी राज्य ट्रांजेक्ट वॉक को अनिवार्य रूप से आयोजित करवाएं।

मामला अध्ययन - मध्य प्रदेश

“टी 04 के 014 के.एम. से मुक्की” (पैकेज सं. एमपी 0180) सड़क के सुधार हेतु वन विभाग की अनुमित लिये बगैर निविदा आमंत्रित की गयी (अगस्त 2008) थी। डीपीआर में यह उल्लेख नहीं था कि कान्हा राष्ट्रीय पार्क होते हुए सड़क गुजरेगी। चूंकि, सड़क राष्ट्रीय पार्क के बफर जोन क्षेत्र में पड़ती थी, राज्य शीर्ष अभिकरण ने परियोजना कार्यान्वयन इकाई (पीआइयू) के सड़क निर्माण कार्य को छोड़ देने के अनुरोध को स्वीकार (अगस्त 2012) कर लिया था।

यह इंगित करता है कि ट्रांजेक्ट वॉक का आयोजित भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए नहीं किया गया था और लक्षित बस्ती नहीं जोड़ी जा सकी।

मामला अध्ययन- त्रिपुरा

धलाई जिले में, एए सड़क से सिकारीबरी तक सड़क का निर्माण कार्य कुल 1,815 आबादी वाले छः बस्तियों (खगेन्द्र रोआजा पाड़ा, तिलक केआर पाड़ा, बृंदा केआर रोआजा वाड़ा, बुधीराम पाड़ा, धनसिंग पाड़ा एवं शंभुनाथ पाड़ा) को संयोजकता प्रदान करने के लिए ₹0.72 करोड़ के अनुबंध मूल्य पर शुरू किया गया (मई 2011) था। निर्माण कार्य को ₹0.50 करोड़ के लागत पर अप्रैल 2014 में पूरा किया गया था। संयुक्त भौतिक सत्यापन में दिखायी दिया कि पूरे सड़क के आस-पास कोई बस्ती नहीं थी। यह दर्शाता था कि स्थल का सर्वेक्षण किये बगैर परियोजना को अंतिम रूप दे दिया गया था।

4.2.2 छोड़े गये/परित्यक्त निर्माण-कार्य

12 राज्यों {असम (5), बिहार (12), गुजरात (14), झारखंड (23), मध्य प्रदेश (73), मेघालय (2), ओडिशा (268), तेलंगाना (20), त्रिपुरा (16), उत्तर प्रदेश (13), उत्तराखंड (56) एवं पश्चिम बंगाल (36)} में 538 निर्माण-कार्य शुरू नहीं किये गये थे और उन्हें बाद में भूमि की अनुपलब्धता या भूमि-विवादों के कारण छोड़ दिया गया या छोड़ना प्रस्तावित किया गया था। इसके अलावा 11 राज्यों {आंध्र प्रदेश (1), असम (22), छत्तीसगढ़ (1), मध्य प्रदेश (2), महाराष्ट्र (5), मेघालय (1), ओडिशा (107), राजस्थान (213), तेलंगाना (4), उत्तर प्रदेश (7) एवं पश्चिम बंगाल (9)} में 372 निर्माण-कार्यों को ₹ 280.01 करोड़ (अनु-4.2) का व्यय करने के बाद उन्हीं आधारों पर बीच में परित्यक्त/परित्याग का प्रस्ताव किया गया था।

आगे, 13 राज्यों {आंध्र प्रदेश (27), असम (2), बिहार (319), गुजरात (11), जम्मू व कश्मीर (53), झारखंड (278), कर्नाटक (19), केरल (50), मध्य प्रदेश (253), त्रिपुरा (8), उत्तर प्रदेश (502), उत्तराखंड (3) एवं पश्चिम बंगाल (25)} में, 1550 निर्माण-कार्यों को अन्य राज्य योजना के अंतर्गत कार्यान्वित निर्माण-कार्य, सड़कों का दूसरे विभागों में स्थानांतरण, त्रुटिपूर्ण योजना, सामग्री, ढोने के लिहाज से सुदूर स्थान, पूर्ववर्ती वर्षों में पहले ही संस्वीकृत निर्माण-कार्य, अन्य अभिकरणों द्वारा कार्यान्वित निर्माण-कार्य, नक्सल समस्या, बोली

के लिए प्रतिक्रिया न आना आदि के कारण छोड़ दिया गया या छोड़ने का प्रस्ताव किया गया था।

केरल में, मार्च 2015 तक 503 निर्माण-कार्यों में से, 56 निर्माण कार्य, जिनकी कीमत ₹40.94 करोड़ आंकी गयी थी (जिसमें 2001-02 के बाद से संस्वीकृत निर्माण-कार्य शामिल थे), को 'निष्पादन हेतु अव्यवहार्य', 'दूसरे अभिकरणों द्वारा शुरू किये गये', आदि के रूप में चिह्नित किया गया था और अगस्त 2015 में निर्माण-कार्यों की सूची से उन्हें हटाना प्रस्तावित था। इन 56 निर्माण-कार्यों में से, ₹2.40 करोड़ का व्यय 17 निर्माण-कार्यों पर किया जा चुका था जो बेकार माने गये थे।

यह दर्शाता था कि परियोजना से संबंधित तैयारी त्रुटिपूर्ण थी।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अप्रैल 2016) कि राज्यों को नवंबर 2013 में पीएमजीएसवाई के अंतर्गत छोड़े गये सड़कों पर खर्च की गयी राशि की आपूर्ति करने के लिए परिपत्र जारी किया गया था। मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था चूंकि डीपीआर बनाने से संबंधित त्रुटियां बनी रहीं और परियोजनाओं को छोड़े जाने के मामलों को कम करने के लिए कोई निदानात्मक कदम नहीं उठाया गया था।

मामला अध्ययन-मिजोरम

एन.आर.आर.डी.ए. ने कावल्बेम से वैखावत्लंग गांव को जोड़ने के लिए एक नये सड़क के निर्माण हेतु ₹6.73 करोड़ हेतु संस्वीकृत किया (जून 2004) और निर्माण निष्पादन अभिकरण ने अप्रैल 2005 से मार्च 2008 के दौरान प्रथम चरण में फॉर्मेशन कटिंग कार्य के प्रति ₹6.58 करोड़ का व्यय किया था। जून 2008 में, फूटपाथ निर्माण (चरण-II) को ₹11.70 करोड़ के लिए संस्वीकृत किया गया था। तथापि, निर्माण निष्पादन अभिकरण ने चरण-II के कार्य का निपटान नहीं किया और इसने सड़क को पीएमजीएसवाई से हटाने के बाद इसे सीमा सड़क संगठन को उनके उपयोग हेतु सौंप दिया (19 अक्टूबर 2010)।

मामला अध्ययन-असम

पीआईयू धुबरी में सीडी कार्य (एचपीसी:5, आरसीसी पुल:5 पैकेज सं. एस 05-25) समेत सौपाता बिन्दु-III से नये रालगा बिन्दु-III (लम्बाई: 15.50 कि.मी.) से सड़क का निर्माण ₹ 11.66 करोड़ के निविदा मूल्य पर प्रदान किया गया था (अगस्त 2007)। फरवरी 2013 तक 7.80 कि.मी. का कार्य पूर्ण किया गया था। एक आरसीसी पुल पूरा किया जा चुका था, साइट तक पहुँच न होने के कारण एक पुल का निर्माण कार्य बंद किया जा चुका था और दो पुल निर्माणाधीन थे। निर्माण कार्य विलंबित किए गए थे और कुछ अनियमितताएं थीं। मई 2014 में राष्ट्रीय गुणवत्ता मॉनीटर (एनक्यूएम) द्वारा की गई जांच में अन्य बातों के साथ बताया गया था कि गलत डीपीआर जिसे कि बिना वास्तविकता को ध्यान में रखते हुए तैयार किया गया था, उसके कारण अधिकतर सड़क कार्य खराब हो चुका था। तत्पश्चात्, बाढ़ द्वारा खराब हुई सड़क और तीन स्थानों पर भूमि विवाद के कारण पैकेज को रद्द कर दिया गया था। सक्षम अधिकारी ने कार्यान्वयन अभिकरण को पैकेज पर प्रतिबंध लगाने के लिए प्रस्ताव प्रस्तुत करने का निर्देश दिया।

इस प्रकार, डीपीआर की त्रुटिपूर्ण तैयारी और अपेक्षित भूमि की उपलब्धता को सुनिश्चित न करने, आदि के कारण परियोजना पर हुए ₹5.03 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ और 16,661 ग्रामीण जनसंख्या वाले पांच योग्य बस्तियों को संयोजकता प्रदान करने का उद्देश्य भी विफल रहा।

4.3 निविदा की प्रक्रिया

4.3.1 गलत तकनीकी विवरण

कार्यक्रम के अंतर्गत निर्मित ग्रामीण सड़कों को भारतीय सड़क कांग्रेस (आइ.आर.सी.) के ग्रामीण सड़क नियम-पुस्तिका में वर्णित तकनीकी विवरणों एवं ज्यामितिय आरेखण मानकों पर खरा उतरना आवश्यक है। मानक आरेख से अधिक ऊंचे तकनीकी विवरणों के साथ निर्माण-कार्य करने पर परिहार्य व्यय होगा जबकि निम्नतर विवरण सड़क के वांछित जीवन काल (10 वर्ष) के संपोषण को प्रभावित कर सकते हैं।

पांच राज्यों (बिहार, हिमाचल प्रदेश, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखंड) में, 490 सड़क निर्माण-कार्य गलत तकनीकी विवरणों के साथ बनाये गये थे/सुधार किया गया था। राज्य वार ब्यौरे अनुबंध-4.1 में दिये गये हैं।

अन्य राज्य विशिष्ट अनियमितताओं पर नीचे चर्चा की गयी है

छत्तीसगढ़ में, तीन जिलों (राजपुर, बिलासपुर एवं राजनंदगांव) में, 54 सड़कों का फुटपाथ आरेख कैलिफोर्निया बियरिंग अनुपात (सीबीआर) के सात¹ से अधिक के बजाय सात पर तैयार किया गया और उसे बनाया गया जिससे ग्रेन्यूलर सब बेस (जीएसबी) को अतिरिक्त मोटाइ प्रदान किया गया। यह ₹1.18 करोड़ के अतिरिक्त लागत में प्रतिफलित हुआ।

गुजरात में, दाहोद जिले में, 180 सड़कें 2009-10 के दौरान वर्तमान ट्रैफिक एवं भावी ट्रैफिक वृद्धि को देखते हुए आवश्यक 3.75 मीटर के प्रति 3.00 मीटर की कैरेज चौड़ाई संस्वीकृत की गयी थी। इसी प्रकार, उत्तर प्रदेश में, 52 सड़कों का सुधार-कार्य मौजूदा 3.00 मीटर के फुटपाथ को चौड़ाई में 3.75 मीटर किये बगैर किया गया था जो की जरूरी था चूंकि ट्रैफिक घनत्व 100 मोटर गाड़ी प्रति दिन से अधिक थी।

उत्तराखंड में, तीन जिलों (चमोली, नैनीताल एवं पौड़ी) में 22 परियोजनाओं के चरण-1 को कार्य को (ग्रेन्यूलर सब बेस), आईआरसी विनिर्देशनों के अनुसार प्राकृतिक रूप से उत्पन्न/स्थानीय सामग्री से तैयार करने की व्यवस्था थी। प्राकृतिक रूप से उत्पन्न स्थानीय सामग्री के दर की अनुसूची को लागू करने

¹ दरों की अनुसूची के अनुसार परिवहित मिट्टी का सी.बी.आर मूल्य

के स्थान पर, अच्छी श्रेणी की सामग्री प्रयोग करने के लिए एसओआर को लगाया गया था जो पीएमजीएसवाई पर ₹16.50 करोड़ के अतिरिक्त वित्तीय बोझ में परिणत हुआ।

उत्तर प्रदेश में, दिसंबर 2012 के दौरान संस्वीकृत सुधार कार्य में, पीआईयू ने मूल प्रभाग से आवश्यक ब्यौरे प्राप्त किये बगैर डीपीआर में सब बेस और बेस कोर्स की मौजूदा मोटाई को 75 एमएम एवं 180 एमएम के मध्य स्वेच्छा से दर्ज कर लिया, इसके लिए उसने कोई सर्वेक्षण कर भी मापक/स्तर पुस्तिका में सब बेस/बेस कोर्स की मौजूदा मोटाई को दर्ज नहीं किया था। अतः, सब बेस और बेस कोर्स की मौजूदा मोटाई को सुनिश्चित करने की प्रक्रिया त्रुटिपूर्ण थी।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2016) कि गलत तकनीकी विवरणों के लिए राज्यों से कारण मांगे गये थे।

4.3.2 निविदा आमंत्रण में अनियमितताएं

कार्यक्रम दिशानिर्देशों के पैरा 11.1 के अनुसार, परियोजना प्रस्तावों को अनुमति मिल जाने और तकनीकी संस्वीकृति प्रदान कर दिये जाने के बाद कार्यान्वयन अभिकरण निविदाएं आमंत्रित करेगी।

11 राज्यों {आंध्र प्रदेश (35), हरियाणा (1), हिमाचल प्रदेश (14), जम्मू व कश्मीर (138), झारखंड (38), मणिपुर (69), मेघालय (58), राजस्थान (158), तेलंगाना (15), त्रिपुरा (4) एवं उत्तराखंड (78)} में, 608 निर्माण-कार्यों हेतु निविदाएं सक्षम अधिकारी द्वारा तकनीकी संस्वीकृति प्राप्त होने के पूर्व आमंत्रित की गयी थीं।

ओएम के प्रावधान 8.2 के अनुसार ऐसे मामले जहाँ डीपीआर एवं तकनीकी संस्वीकृति के मध्य भिन्नता 10 प्रतिशत से अधिक हो उनमें निर्माण-कार्य हेतु निविदाएं आमंत्रित करने के पूर्व एनआरआरडीए से पूर्व अनुमति प्राप्त करना आवश्यक है। छः राज्यों {असम (12), हिमाचल प्रदेश (3), केरल (30), तमिलनाडु (163), तेलंगाना (1) एवं त्रिपुरा (4)} में, 213 सड़क निर्माण-कार्य/पैकेजों में 11 से 500 प्रतिशत के विस्तार तक भिन्नता होने के बावजूद, निविदा आमंत्रित करने के पूर्व एनआरआरडीए की पूर्व अनुमति नहीं प्राप्त की गयी थी।

इसके अतिरिक्त ओ.एम. के पैरा 7.11 के अनुसार, निविदा आमंत्रण की प्रक्रिया मंत्रालय से प्रस्तावों पर अनुमति प्राप्त होने के 15 दिनों के अंदर शुरू हो जाएगी।

नौ राज्यों (अरुणाचल प्रदेश (16), जम्मू व कश्मीर (161), झारखंड (94), मणिपुर (469), मेघालय (65), राजस्थान (3767), तेलंगाना (1), उत्तर प्रदेश (132) एवं पश्चिम बंगाल (467)) में 5,172 निर्माण-कार्यों/पैकेजों हेतु निविदाएं 2 से 971 दिनों के विलंब के साथ आमंत्रित की गयी थीं जिसने निर्माण-कार्यों की सुपुर्दगी एवं निष्पदान को विलंबित किया।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अप्रैल 2016) कि विलंब के कारण राज्यों से पूछे गये थे।

4.3.3 अनुबंध की सुपुर्दगी में अनियमिततायें

नौ राज्यों में, अनुबंधों की सुपुर्दगी में अन्य अनियमितताएं देखी गयी थीं जिनके ब्यौरे तालिका 4.1 में हैं:-

तालिका-4.1

राज्य	अभ्युक्तियां
अरुणाचल प्रदेश	<p>अंजव एवं पश्चिम सियांग जिले में, तीन सड़क निर्माण-कार्य (i) बाजीगम से तबरीतंग (चक्का) चरण-। (ii) पी.डब्ल्यू.डी. सड़क से ग्लोटोंग चरण-। एवं (iii) 18 कि.मी. पॉयंट पातम रमगोंग सड़क से मोलोम क्रमशः ₹32.02 करोड़, ₹29.25 करोड़ एवं ₹14.39 करोड़ की लागत पर उन ठेकेदारों को सौंपे गये थे जो क्रमशः ₹10 करोड़, ₹15 करोड़ एवं ₹10 करोड़ की निविदा हेतु योग्य थे।</p> <p>तीन जिलों, पापम पारे, अंजव एवं लोहित में, ₹140.04 करोड़ के अनुमानित लागत वाले 18 निर्माण-कार्यों को राष्ट्रीकृत बैंक द्वारा जारी आवश्यक प्रमाण-पत्र प्राप्त किये बगैर सौंप दिया गया था। अतः इन निर्माण-कार्यों के प्रति 18 ठेकेदारों की क्रेडिट पात्रता को परियोजना के निष्पादन से पूर्व सुरक्षित नहीं किया गया था।</p>
छत्तीसगढ़	<p>राज्य शीर्ष अभिकरण ने आइ.ए.पी. जिले (नक्सल प्रभावित जिले) की बोली क्षमता को निर्माण-कार्य के अच्छे अनुभव वाले स्थानीय ठेकेदारों को प्रोस्ताहित करने के लिए आंकलन मानदण्ड में छूट दिया था। तथापि, यह छूटयुक्त मानदण्ड गैर-आइएपी जिलों के लिए निविदाएं आमंत्रित करते समय भी अपनाया गया था।</p>

राज्य	अभ्युक्तियां
झारखंड	एनपीसीसी, देवघर ने भुधाई से जीतपुर तक सड़क निर्माण-कार्य हेतु निविदा आमंत्रित किया था (जून 2013) और भीकनाडीह लक्षित बस्ती थी। तथापि, कथित सड़क के स्थान पर निविदा को ₹0.72 करोड़ की लागत पर कारी पहाड़ी को लक्षित बस्ती के रूप में लेते हुए पथलजोर से महानाडीह नामक सड़क हेतु तय कर दिया गया था। इस निर्माण-कार्य का निष्पादन (पथलजोर से महानाडीह) दिशानिर्देशों के प्रावधानों के विरुद्ध था क्योंकि उक्त सड़क को 2001-02 के दौरान ही संस्वीकृति प्राप्त हो गयी थी और 2004 में ₹1.19 करोड़ के व्यय पर प्रत्यक्ष रूप से पूरा हुआ।
मणिपुर	मानक बोली दस्तावेज (एसबीडी) को एक नयी उपधारा को जोड़कर परिवर्तित किया गया था जिसने एनआरआरडीए की अनुमति के बगैर नीचे की तरफ निम्नतम उद्धृत बोली को (अनुमानित लागत के पाँच प्रतिशत से कम नहीं) बाधित किया। अनुमानित लागत के पाँच प्रतिशत से नीचे लगायी गयी बोली को अतर्कसंगत करार देते हुए रद्द कर दिया गया था। यह परिवर्तन निम्नतम तकनीकी योग्यता प्राप्त बोलीकर्ताओं द्वारा उद्धृत दरों एवं जिन दरों पर निविदाएं सौंपी गयी थीं, उनके मध्य अंतर के आधार पर ₹1.04 करोड़ की हानि में प्रतिफलित हुआ था।
ओडिशा	10 पैकेजों (ओआर-13-एडीबी-22/टी-III, 24/टी-III, ओआर-02-एडीबी-53,56,61,64,65, 66,71 एवं 75) में निविदाओं को वैधता अवधि के अन्दर प्रशासनिक कारणों से अंतिम रूप नहीं दिया गया था जिससे निर्माण-कार्यों के लिए पुन निविदा प्रक्रिया हुई। पुनर्निविदा कार्य की स्वीकृत लागत तकनीकी योग्यता प्राप्त बोलीकर्ताओं द्वारा ₹26.23 करोड़ की पूर्ववर्ती निम्नतम बोली की तुलना में ₹4.64 करोड़ अधिक थी।
सिक्किम	चरण VIII एवं X के अंतर्गत 16 पुलों का निर्माण-कार्य ₹32.01 करोड़ की लागत पर निविदा प्रक्रिया किये बगैर उन्ही ठेकेदारों को सौंप दिये गये जो सड़कों का निर्माण कर रहे थे।
तेलंगाना	खम्मम जिले में, तकनीकी रूप से अयोग्य बोलीकर्ता को मूल्य बोली हेतु अनुमति दी गयी थी और वेंकटपु आरएण्डबी सड़क से एडजरलापल्ली तक सड़क निर्माण कार्य ₹3.73 करोड़ हेतु सौंपा गया (अक्टूबर 2014) था।

राज्य	अभ्युक्तियां
	पीआईयू ने पीडब्ल्यूडी संहिता के अनुच्छेद 117-क के उल्लंघन में असाधारण व्यय हेतु निर्माण कार्य के अनुमानित मूल्य के दो प्रतिशत से अधिकता में छः ² निर्माण कार्यों को ₹0.57 करोड़ हेतु अतिरिक्त व्यवस्था की।
त्रिपुरा	गंदाछेरा से कलाझारी का ठेका देते समय, मूल्यांकन समिति द्वारा परिकल्पित अशेष बोली हेतु ₹0.67 करोड़ की धनराशि की निष्पादन सुरक्षा ठेकेदार द्वारा निर्माण-कार्य सौंपे जाने के पूर्व वापस नहीं किया गया था। अशेष निविदा मूल्य का मूल्यांकन आरसीसी पुल युक्त माणिकपुर से हजीराय सड़क के निर्माण में नहीं किया गया था और निर्माण कार्य को किसी अतिरिक्त निष्पादन सुरक्षा लगाये बगैर सौंप दिया गया था जबकि अभिकरण के पास पुल निर्माण हेतु कोई अनुभव प्रमाण पत्र भी नहीं था।
उत्तर प्रदेश	नमूने के जिलों में जबकि 59 ठेकेदार अनुमानित लागत से कम में प्रविष्ट हुए थे; बोली दस्तावेजों के प्रावधानों के अनुसार अतिरिक्त निष्पादन सुरक्षा प्राप्त नहीं की गई थी।

तीन राज्यों {(हिमाचल प्रदेश (1), पंजाब (6) एवं त्रिपुरा (18)} में, 25 पैकेज/निर्माण-कार्यों को प्रशासनिक विभाग की अनुमति, राज्य स्तरीय स्थायी समिति के पक्ष समर्थन या अनुमति को दर्ज किये बगैर एकल निविदा द्वारा सौंपा गया था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अप्रैल 2016) कि अनुबंध दिये जाने में अनियमितताओं के कारण राज्यों से मांगे गये थे।

4.3.4 निर्माण-कार्यों को जारी करने/सौंपने में विलंब

ओ.एम. निर्धारित करता है कि निविदा सूचना को जारी करने, निविदा को अंतिम रूप दिये जाने और निर्माण-कार्यों को सौंपने की औपचारिकताएं 71 दिनों, और पुनः निविदा के मामले में, प्रेस सूचना के विज्ञापन की तिथि से 120 दिनों के अंदर पूरी कर ली जाएगी।

² कोट्टान्जनपुरम से जमला थंडा (₹15.20 लाख), राजुपलेम से कसरम (₹21.64 लाख), मुमुनूर से लक्ष्मीपुरम (₹10.32 लाख), आर एण्ड बी सड़क से डुड्डेपुडी (₹4.06 लाख), जेड पी सड़क तडीकलपुडी से कोक्या थंडा (₹2.52 लाख) एवं अम्मापलेम से जग्या थंडा (₹3.12 लाख)

14 राज्यों {आंध्र प्रदेश (29), अरुणाचल प्रदेश (9), बिहार (189), गुजरात (36), हिमाचल प्रदेश (48), जम्मू व कश्मीर (57), झारखंड (229), मणिपुर (46), पंजाब (3), राजस्थान (104), तेलंगाना (22), त्रिपुरा (51), उत्तराखंड (85) एवं पश्चिम बंगाल (2053)} में, 2,961 निविदाओं को 974 दिनों के विलंब के साथ अंतिम रूप दिया गया था। विभाग के द्वारा विलंब के कारण प्रशासनिक कारणों, बड़ी संख्या में निर्माण-कार्यों के निष्पादन, पर्याप्त योग्यता प्राप्त ठेकेदारों की अनुपलब्धता, निधियों की अनुपलब्धता, आदि बताए गए थे। निविदा प्रक्रिया की पूर्णता में विलंब ने इसके बदले फिल्ड में निर्माण-कार्यों के निष्पादन को विलंबित किया।

4.4 निर्माण-कार्यों का निष्पादन

4.4.1 बीमा कवर का प्रावधान न होना

ओ.एम. के पैरा 9.3.1 एवं अनुबंध के सामान्य शर्तों की उपधारा 13 के अनुसार, ठेकेदार अपने खर्च पर उपकरण, संपत्ति एवं ठेकेदार की जोखिम के कारण व्यक्तिगत रूप से घायल होने या मृत्यु की स्थिति हेतु त्रुटि देयता अवधि के आरंभ तिथि से लेकर उसके अंत तक बीमा कवर प्रदान करेगा।

छः राज्यों (असम, गुजरात, जम्मू व कश्मीर, मणिपुर, उत्तराखंड एवं पश्चिम बंगाल (पाँच नमूना परीक्षित जिलों में से चार) में, ठेकेदारों ने आवश्यक बीमा कवर प्रदान नहीं किया था।

10 राज्यों {आंध्र प्रदेश (11 निर्माण कार्य) हरियाणा (27 निर्माण-कार्य), हिमाचल प्रदेश (2 पैकेज), झारखंड (117 निर्माण-कार्य), मध्यप्रदेश (264 पैकेज), मिजोरम, पंजाब (42 निर्माण-कार्य), राजस्थान (11 पैकेज), सिक्किम (49 निर्माण-कार्य) एवं तेलंगाना (आठ निर्माण-कार्य)} में, 531 निर्माण-कार्य/पैकेजों में, ठेकेदारों ने आवश्यक बीमा कवर प्रदान नहीं किया था।

चार राज्यों {(हिमाचल प्रदेश (2 पैकेज), झारखंड (83 पैकेज), राजस्थान (40 पैकेज) एवं सिक्किम (2 निर्माण-कार्य)} में, ठेकेदारों ने निर्माण की समाप्ति के बाद पाँच वर्ष के त्रुटि देयता अवधि हेतु बीमा प्रदान नहीं किया था।

अतः बीमा कवर लागू करने में असफलता ठेकेदारों के निम्न बीमा प्रीमियम भुगतान के रूप में अनुचित वित्तीय लाभ का कारण बनी।

4.4.2 मोबीलाइजेशन एवं उपकरण अग्रिम का वसूल न होना

ओ.एम. के पैरा 9.4 के अनुसार, ठेकेदार को निर्माण आदेश जारी किये जाने की तिथि के बाद से 10 दिनों के अंदर मानव-शक्ति, सामग्री एवं मशीनरी का कार्य शुरू कर देना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, अनुबंध के सामान्य शर्तों की उपधारा 45 व्यवस्था करती है कि ठेकेदार की व्याज-मुक्त परिचालन अग्रिम (अनुबंध राशि का पाँच प्रतिशत) एवं उपकरण अग्रिम (लागत के 90 प्रतिशत तक) नियोजित प्रदान करेगा। इन अग्रिमों को, ठेकेदार को अन्यथा देय भुगतान में से आनुपतिक धनराशि की कटौती कर वसूल कर लिया जाएगा। केन्द्रीय सर्तकता आयोग के दिशानिर्देश (अप्रैल 2007) व्यवस्था करते हैं कि ब्याज मुक्त परिचालन अग्रिम की वसूली समय-आधारित होगी और वह निर्माण कार्य की प्रगति से जुड़ी हुई नहीं होगी।

पाँच राज्यों {असम ₹0.37 करोड़), बिहार (₹0.50 करोड़), हिमाचल प्रदेश (₹0.25 करोड़), मिजोरम (₹0.30 करोड़) एवं सिक्किम (₹0.38 करोड़)} में आठ सड़क निर्माण कार्यों/पैकेजों के संबंध में परिचालन एवं उपकरण अग्रिम का ₹1.80 करोड़ अनुबंध की समाप्ति/निर्माण कार्य छोड़ दिये जाने के बावजूद वसूल नहीं किया गया था।

चार राज्यों {हरियाणा (₹2.75 करोड़), जम्मू व कश्मीर (₹0.44 करोड़), झारखंड (₹1.51 करोड़) एवं उत्तर प्रदेश (₹4.76 करोड़)} में ₹9.46 करोड़ निर्माण कार्य की समाप्ति के आरंभिक निर्धारित तिथि के बाद भी वसूल नहीं हुआ था।

सिक्किम में, 50 निर्माण-कार्यों में, ₹18.06 करोड़ का परिचालन एवं मशीनरी अग्रिम, निर्माण-कार्यों की शुरुआत होने के पश्चात् भी उनकी संस्वीकृति के एक से छः वर्ष बीत जाने के बाद भी वसूल नहीं हुआ था।

लेखापरीक्षा में परिचालन एवं उपकरण अग्रिमों में अनियमित अनुदान के मामले भी देखे गये जिनके विवरण नीचे दिये गये हैं:

राजस्थान में, पी.डब्ल्यू.डी. परिमंडल डुंगरपुर में पैकेज सं. आर जे 14-डब्ल्यूबी-बीएन-12 के अंतर्गत ₹0.44 करोड़ का मशीनरी अग्रिम अनुमानतः एक निजी बैंक को मशीनरी के लिए दिया गया था।

उत्तराखंड में, 16 मामलों में, ₹4.91 करोड़ का परिचालन अग्रिम आरंभिक अनुबंध मूल्यों के पांच प्रतिशत की अधिकतम सीमा की अधिकता में प्रदान किया गया था। दो मामलों³ में ₹0.66 करोड़ के परिचालन अग्रिम एवं एक मामले⁴ में ₹0.64 करोड़ के उपकरण अग्रिम के प्रति ठेकेदार से बैंक प्रतिभूति प्राप्त नहीं की गयी थी। इसके अतिरिक्त, एक मामले में, खरीदी गयी मशीन की ₹0.58 करोड़ के उपकरण अग्रिम हेतु रसीद प्राप्त नहीं की गयी थी।

अतः, उपरोक्त मामलों में ठेकेदारों को अनुचित लाभ दिये गये थे।

4.4.3 बैंक प्रत्याभूति का पुर्नवैधीकरण न होना

मानक बोली दस्तावेज की उपधारा 32 के अनुसार सफल बोलीकर्ता द्वारा स्वीकृति पत्र प्राप्त होने के 10 दिनों के अंदर किसी अनुसूचित बैंक द्वारा जारी शर्त रहित बैंक प्रत्याभूति अथवा नियोक्ता के नाम पर सावधि जमा प्राप्तियों के रूप में निष्पादन जमानत प्रदान किया जाता है। बैंक प्रत्याभूति निर्माण अवधि एवं निर्माण की समाप्ति के पाँच वर्ष बाद तक के लिए वैध होनी चाहिए।

नौ राज्यों {हरियाणा (पांच निर्माण कार्य), हिमाचल प्रदेश (10 निर्माण कार्य), जम्मू व कश्मीर (13 निर्माण कार्य), झारखंड (दो निर्माण कार्य), मिजोरम (एक मामला), पंजाब (एक निर्माण कार्य), सिक्किम (51 मामले), तेलंगाना (11 निर्माण कार्य) एवं पश्चिम बंगाल (78 निर्माण कार्य)} में, 172 निर्माण कार्यों में बैंक प्रत्याभूतियों की वैधता या तो समाप्त हो जाने दी गयी या त्रुटि देयता अवधि के उसके दौरान पुनः वैधीकरण नहीं हुआ था। अतः सरकारी हित को पर्याप्त रूप से सुरक्षित नहीं किया गया था।

अन्य राज्य विशिष्ट अनियमितताएं नीचे दी गयी हैं

पीएमजीएसवाई लेखा नियम पुस्तिका के पैरा 13.2 प्रावधान करता है कि बैंक प्रत्याभूति स्वीकार करने वाले अधिकारी का यह कर्तव्य है कि वो बैंक प्रत्याभूति जारी करने वाले बैंक से किसी तृतीय पक्ष के हस्तक्षेप के बिना सीधे उसकी सत्यता का पुष्टिकरण प्राप्त करे। असम में निर्माण कार्य

³ कांठ की नान से अजोली तल्ली एमआर (पीआईयू साल्ट) जिला-अल्मोड़ा तथा चमोली जिले के कुनार मोड़ से घेस एमआर (पीआईयू आरईएस कर्ण प्रयाग)

⁴ कुनार मोड़ से घेस एमआर (पीआईयू आरईएस चमोली)

निष्पादन अभिकरणों ने पाया कि विभिन्न ठेकेदारों/फर्मों द्वारा जमा की गयी ₹6.56 करोड़ की 18 बैंक प्रत्याभूतियां/विशेष सावधि जमा प्राप्तियां नकली थीं। पीआईयू लखीमपुर (पैकेज सं. एएस-15-65 एएस-15-23) एव सिल्चर (पैकेज सं. एएस-03-67,) में ₹3.78 करोड़ के अग्रिम ठेकेदारों द्वारा नकली बैंक प्रत्याभूतियां जमा कराकर प्राप्त की गयी थीं। निर्देशों के अनुपालन में असफलता से, पीआईयू, अनुबंध की समाप्ति पर, केवल ₹1.12 करोड़ ही वसूल कर सका और ₹9.22 करोड़ अमुक्त रह गया।

मिजोरम में, पैकेज सं. एमजेड-1 66(ख) (जोहमुन एन.टीघमुन सड़क, राष्ट्रीय राजमार्ग प्रभाग-1। एजावल का निर्माण) में ₹0.09 करोड़ की आवश्यक निष्पादन बैंक प्रत्याभूति प्राप्त नहीं हुई थी। पैकेज सं. एमजेड 02-डब्ल्यूबी-01, खुआंगलेंग-बुंगजंग सड़क, पी.डब्ल्यू.डी., चंफई प्रभाग में, ₹0.15 करोड़ की सावधि जमा अनुबंध की समाप्ति पर भुनायी नहीं जा सकी क्योंकि यह नकली थी।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2016) कि फरवरी 2008 में सत्यता सुनिश्चित करने के लिए भारतीय रिजर्व बैंक के दिशानिर्देशों की संगति में बैंक प्रत्याभूतियों की स्वीकृति हेतु राज्यों को एक परिपत्र जारी किया गया था। तथापि, निर्देश जारी किये जाने के बावजूद, ठेकेदारों द्वारा नकली बैंक प्रत्याभूतियाँ जमा किया जाना और बैंक प्रत्याभूतियों का पुनर्वैधीकरण न होना बना रहा।

4.4.4 स्वीकृत तकनीकी विशिष्टता से विचलन

ओएम के पैरा 8.2 के अनुसार तकनीकी संस्वीकृति के बाद, निर्माण-कार्यों को निविदा उसी रूप में दे दी जाएगी और एनआरआरडीए की पूर्व अनुमति के बगैर निर्माण-कार्यों में कोई परिवर्तन नहीं किया जाएगा।

छः राज्यों (महाराष्ट्र, राजस्थान, तेलंगाना, त्रिपुरा, उत्तराखंड एवं पश्चिम बंगाल) में, निर्माण-कार्यों के निष्पादन के दौरान 44 निर्माण कार्यों में एनआरआरडीए की पूर्व अनुमति के बगैर तकनीकी विशिष्टताओं से विचलन हुआ (अनुबंध-4.2)।

अन्य राज्य विशिष्ट मामले नीचे दिये गये हैं

झारखंड में, देवघर जिले में, 11 पुलों का निर्माण-कार्य एक ठेकेदार को ₹35.35 करोड़ की कीमत पर सौंपा गया (अक्टूबर 2012)। निर्माण-कार्यों के निष्पदान के दौरान, डीपीआर विशिष्टताओं एवं निर्माण-स्थल की स्थिति में असंगतियां नजर आयीं। परिणामस्वरूप, ठेकेदार के साथ संयुक्त निरीक्षण के बाद कार्य स्थलों के पुनरीक्षण हेतु गठित एक समिति ने पाँच मामलों में पुलों की लंबाई के 142 मीटर से घटाकर 24 मीटर करने, छः मामलों में खंभों की संख्या घटाने और तीन मामलों में नींव कार्यों में परिवर्तन होने के मामले बताए। यह दर्शाता था कि तकनीकी विशिष्टताएं निर्माण-स्थल की स्थितियों के अनुसार तैयार नहीं की गयी थीं।

उत्तराखंड में अल्मोड़ा एवं पौड़ी में चार निर्माण-कार्यों⁵ में, ₹0.88 करोड़ उन निर्माण⁶ के मर्दों के लिए खर्च किये गये जो या तो संस्वीकृत नहीं थे या जो पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा निर्मित मौजूदा सड़कों के भाग नहीं थे।

4.4.5 क्रास जलनिकासी एवं पुलों का निर्माण न होना

पीएमजीएसवाई का मुख्य केन्द्र बिंदु सदाबहार सड़क संयोजकता प्रदान करना है, जो वर्ष भर सभी मौसमों में प्रयोग में लाया जा सके।

आठ राज्यों (आंध्र प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, जम्मू व कश्मीर, कर्नाटक, राजस्थान एवं तेलंगाना) में, कम संख्या में पुल/क्रॉस जलनिकासी (सीडी) का निर्माण होना, कम लंबाई वाले पुलों का निर्माण होना, आरसीसी पुलों को या तो आरसीसी बॉक्स कल्वर्ट या क्रास जलनिकासी निर्माण से स्थानापन्न किया जाना, आदि अनियमितताएं थीं जिन्हें **अनुबंध-4.3** में दिया गया है। यह दर्शाता था कि डीपीआर को निर्माण स्थल की स्थितियों के अनुसार तैयार नहीं किया गया था अथवा आवश्यक संख्या में पुलों/सीडी का निर्माण नहीं किया गया था।

अन्य राज्य विशिष्ट निष्कर्ष निम्नलिखित हैं

असम में, पैकेज सं. एस 25-59 के अंतर्गत, छः पुलों में से ठेकेदारों ने चार पुलों का कार्य आरंभिक चरण पर छोड़ दिया था (दिसंबर 2013) और अन्य

⁵ जीडब्ल्यूडी-सॉल्ट (अल्मोड़ा)-सौंधर से पनवारोखन (स्टेज-11) एवं काठ की नाव से आयोली तली (स्टेज-11); आईडी-श्रीनगर (पौड़ी)-चोपड़ा-नलाई (स्टेज-11) तथा चखीसाई से जाख (स्टेज-11)

⁶ अन्य सड़कों पर फुटपाथ निर्माण कार्य तथा हिल साईड कटिंग, घरों तथा विद्युत पोलों का संरक्षण, पहले से निर्मित (पीडब्ल्यूडी द्वारा) भाग पर/सड़क के पेंटेड सतह (बीटी) पर कार्य

दो पुलों के निर्माण का कार्य शुरू नहीं किया था। परिणामस्वरूप, लक्षित बस्ती को संयोजकता प्रदान करने के लिए सड़क निर्माण पर किया गया ₹34.61 करोड़ का व्यय बेकार हो गया।



चपागुडी-ओडालगुडी सड़क पर सीएच 2.850 कि.मी. (चपागुडी की तरफ) पर अधूरा आर.सी.सी. पुल सं. 3/2



तेंगाबाड़ी गुमेरगांव सड़क पर सीएच 1.80 कि.मी. (तेंगाबाड़ी की तरफ) पर अधूरा आर.सी.सी. पुल सं. 2/1

छत्तीसगढ़ में, पैकेज सं. सीजी 1429 (रायपुर), सीजी 0268 (बिलासपुर), सीजी 1554, 1509 (क), एवं 1556 (राजनंदगांव) के अंतर्गत, अप्रैल 2006 से मार्च 2014 के दौरान ₹9.71 करोड़ की लागत पर निर्मित पाँच सड़कों में आवश्यक पुलों के नहीं बनने के कारण लक्षित बस्तियों को ये सड़कें सदाबहार सड़क संयोजकता प्रदान नहीं करतीं।

गुजरात में, बनसकंठा जिले में, 3.390 कि.मी. का धानपुर बमरिया सड़क ₹1.68 करोड़ की लागत पर बगैर पुलों के बना था। इससे लक्षित बस्ती सदाबहार सड़क संयोजकता से वंचित रही (अगस्त 2010)।

हिमाचल प्रदेश में, लहोल एवं स्पीती जिले के कजा प्रभाग में, अक्टूबर 2006 में ₹0.59 करोड़ (5.05 कि.मी. का चीचम से किब्बर) की लागत से निर्मित सड़क को मोटर वाहनों के लिए खोला नहीं गया था क्योंकि संबा लंबा नाले पर 111.10 मीटर लंबा स्टील ट्रस पुल नहीं बनाया गया था। पुल के निर्माण पर ₹3.22 करोड़ का व्यय हुआ, लेकिन वह मार्च 2016 तक तैयार नहीं हुआ था।

अधूरा पुल स्थल



जम्मू व कश्मीर में, दो जिलों (कठुआ एवं रजौरी) में, अप्रैल 2011 से जुलाई 2014 की अवधि में तीन सड़क परियोजनाओं को ₹12.11 करोड़ की लागत पर बगैर पुलों एवं वेन्ट वाले कॉजवे के पूरा हुआ बताया गया था। इन सड़क परियोजनाओं ने कटनी, दघानी एवं भेल्ला नामक प्रस्तावित बस्ती को सदाबहार सड़क संयोजकता प्रदान करने के उद्देश्य को पूरा नहीं किया।

झारखंड में, देवघर में, ₹13.11 करोड़ की लागत का 11 पुल निर्माण कार्य एक ठेकेदार को मई 2014 तक करने के लिए दिया (नवंबर 2012) गया था। डीपीआर में कमियों के कारण, इन्हें जून 2013 में फिर से बनाया गया था। सितंबर 2015 तक, तीन पुल बन गये थे। चार पुलों के संबंध में, निर्माण कार्य शुरू नहीं हुआ था क्योंकि दो पुलों के निर्माण स्थल बांध क्षेत्र में पड़ते थे और एक पुल का कार्य नक्सल समस्या के कारण रोक दिया गया था एवं पुल किसी दूसरे अभिकरण द्वारा निर्मित पाया गया था।

पाँच जिलों (देवघर, गढवा, हजारीबाग, जामताड़ा एवं पश्चिम सिंहभूमि) में, जहाँ सड़क निर्माण ₹30.00 करोड़ के लागत से हुआ वहाँ सड़कों के बीच बहती नदियों के ऊपर 22 पुलों के निर्माण (लगभग से 15 से 400 मीटर की लंबाई) की व्यवस्था नहीं होने के कारण 18 बस्तियों को इच्छित संयोजकता प्रदान नहीं की जा सकी।

ओडिशा में, सात जिलों (बालासोर, बोलांगीर, कालाहांडी, धेनकनाल, जाजपुर, मयूरभंज एवं सुंदरगढ़) में, दिसंबर 2002 से फरवरी 2015 के दौरान ₹65.41

करोड़ की लागत पर निर्मित 35 सड़कों द्वारा, नदियों/नालों के ऊपर पुलों का निर्माण नहीं होने के कारण लक्षित बस्तियों को सदाबहार सड़क संयोजकता नहीं दी गयी थी।

तेलंगाना में, खम्मम के तीन निर्माण कार्य ('आर एण्ड बी सड़क तुरुबका से व्हाइटनगरम', 'जेडपी सड़क सिंथोनिचेल्का से मेल्लामडुगु तक' एवं जेडपी सड़क तडीकलपुडी से कोक्या थंडा) बेडीपीआर अनुसार आठ लिंक पुलों/कल्वर्ट का कार्य किये बगैर बंद कर दिया गया था, जिससे ₹1.98 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ।

उत्तर प्रदेश में, झांसी में, एरीक से कुरेया सड़क का सुधार कार्य ₹6.82 करोड़ (लंबाई:15.860) की लागत पर 5,899 व्यक्तियों की आबादी वाली चार बस्तियों की सुविधा के लिए पूरा किया गया (मार्च 2015) था परंतु अपेक्षित सेतुक के अभाव के कारण यह अपने उद्देश्य की पूर्ति नहीं करता था, और इस कारण जल-जमाव होता था।

सीतापुर में, तीन सड़कों⁷ के निर्माण का कार्य मार्च 2013 में ₹2.59 करोड़ की लागत पर किया गया था और उसे मार्च 2014 तक पूरा किया गया था। निर्माण-कार्य को ₹0.82 करोड़ खर्च करने के बाद काजवे के अभाव में बंद कर दिया गया था जिसे डीपीआर में शामिल नहीं किया गया था।

महाराजगंज जिले में, दशरथपुर टेढ़ी गंगा से खैहवा टोला तक सड़क जिसे सितंबर 2009 में 1,503 व्यक्तियों की आबादी वाले कोनाहवा को संयोजकता प्रदान के लिए संस्वीकृत किया गया था, उसके निर्माण-कार्य की शुरुआत नहीं की गयी थी क्योंकि आवश्यक 150 मीटर लंबे पुल की संस्वीकृति अभी राज्य सरकार को करनी थी।

चयनित जिलों में, 84 निर्माण कार्यो को 2010-15 के दौरान डीपीआर में प्रावधानित सीडी निर्माण कार्यो का 5 से 100 प्रतिशत निर्माण किये बगैर ₹143.15 करोड़ लगाकर पूरा किया गया दर्शाया गया था। सीडी कार्यो के नहीं होने के कारण, निर्मित सड़कों से सदाबहार सड़कों का उद्देश्य पूरा नहीं होता

⁷ टी-03 (4 किमी) से पासिरपुरना लिंक रोड पैकेज नं. 6614 के अन्तर्गत टी-03 (4 किमी) से नसीरपुर सरकार लिंक रोड तथा पैकेज नं. 66113 के अंतर्गत टी-03 (8 किमी) से सिकरी माफी से बिजवारी लिंक रोड

था और सड़कों की इच्छित समय के लिए सुधारणीयता सुनिश्चित नहीं हुई थी।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2016) कि कार्यक्रम के कार्यन्वयन की प्रगति एवं राज्यों द्वारा स्वयं/इलेक्ट्रानिक रूप से बतायी गयी प्रगति के मध्य भिन्नता को वास्तविकी समय के अनुसार पहचान करने के लिए पीएमबीएसवाई सड़कों की योजना एवं मानीटरिंग हेतु एक उपग्रह चित्र तकनीक का उपयोग किया जा रहा था। उत्तर प्रासंगिक नहीं है क्योंकि क्रास जलनिकासी एवं पुलों का निर्माण नहीं होने के कारण नहीं प्रस्तुत किये गये थे।

मामला अध्ययन- त्रिपुरा

पीआईयू, धलाई में, माणिकपुर से हाजीराय निर्माण-कार्य (टीआर 04165) जिसमें 20.359 किमी सड़क एवं एक प्रमुख आरसीसी पुल शामिल था, की शुरुआत फरवरी 2012 में ₹19.38 करोड़ की लागत पर की गयी थी। तथापि, विभाग ने, मार्च 2015 में, यह देखा कि 17.925 किमी से आगे सड़क को हाजीराय गाँव को जोड़ने के लिए अलाइनमेंट का कार्य व्यवहार्य नहीं था और इसे लोक प्रतिनिधियों एवं पी.आइ.यू. के तकनीकी सलाहकार द्वारा तैयार प्रस्ताव के बाद बदल दिया गया था। इसी बीच, 17.75 कि.मी. पर पुल के निर्माण का कार्य शुरू किया जा चुका था और इस पर ₹1.30 करोड़ का व्यय हुआ था। संशोधित नक्शे के अनुसार, पुल नये अलाइनमेंट का भाग नहीं था।

अतः पुल के निर्माण पर किया गया ₹1.30 करोड़ का व्यय लक्षित अधिवास को कोई लाभ दिये बगैर निष्फल हो गया।

4.4.6 स्थानीय रूप से उपलब्ध सामग्री का उपयोग नहीं होना

ओ.एम. व्यवस्था करता है कि ग्रामीण सड़कों के विभिन्न स्तरों में फुटपाथ की सामग्रियों हेतु विशिष्टताओं को हर संभव मितव्ययी, सड़क पर अपेक्षित यातायात भार, जलवायुवीय स्थितियों आदि की संगति में होना चाहिए। स्थानीय सामग्रियों जो निकालने में सस्ती होती हैं और जिनमें ढुलाई प्रभार निम्नतम लगता है, उनका उपयोग जितना अधिक संभव हो किया जाना

चाहिए। इसके अतिरिक्त जहाँ संभव हो और तापीय संयंत्रों के 100 कि.मी. के दायरे में उपलब्ध फ्लाइ ऐश का उपयोग तकनीकी नियमों एवं संबंधित आचार संहिता के अनुसार किया जाना अनिवार्य है।

तीन राज्यों (आंध्र प्रदेश, पंजाब एवं तेलंगाना) में फ्लाइ ऐश, यद्यपि उपलब्ध था, उसका सड़क के निर्माण में प्रयोग नहीं किया गया था।

मेघालय में, स्थानीय रूप से उपलब्ध सामग्रियों का उपयोग नहीं किया गया था क्योंकि जिले अथवा राज्य का समग्र रूप से मृदा वर्गीकरण, तीव्रता अभिलक्षण एवं विभिन्न खदानों एवं उनकी भूमि उपलब्धता पर सभी सामग्रियों के संबंधित गुणधर्म के ब्यौरों के साथ पूरी तरह भौगोलिक मानचित्रण नहीं हुआ था।

उत्तराखंड में, चार जिलों में नौ पीआईयू के 14 निर्माण कार्यों में पारंपरिक उच्च गुणवत्ता के ठोस पत्थर समुच्चयों को स्थानीय रूप/प्राकृतिक रूप से उत्पन्न निम्न श्रेणी की सामग्रियों के ऊपर तरजीह दी गयी थी जो ₹12.29 करोड़ के परिहार्य व्यय में परिणत हुआ।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2016) कि राज्यों को इस विषय पर मई 2013 एवं जनवरी 2016 में परिपत्र जारी किये गये थे। तथापि, स्थानीय रूप से उपलब्ध सामग्री के उपयोग नहीं होने की स्थिति बनी रही।

4.4.7 विभागीय स्तर पर सामग्री की आपूर्ति

पीएमजीएसवाई लेखे नियम पुस्तिका कार्यक्रम निधि और ओ.एम. में व्यवस्था हैं कि ठेकेदारों को सामग्री प्रदान करना अनुमेय नहीं है।

हिमाचल प्रदेश में, कछेम प्रभाग ने चार पीएमजीएसवाई निर्माण कार्यों⁸ के लिए सामग्री के प्रापण हेतु ₹0.44 करोड़ प्राप्त किया (मार्च 2007) था। इसमें से ₹0.17 करोड़ का उपयोग सामग्री के प्रापण में हो गया और ₹ 0.27 करोड़ का उपयोग नहीं हुआ जो अप्रयुक्त रहा (अगस्त 2015) ।

शिमला के सीई (दक्षिण) ने बुर्या नाले के ऊपर वांगटू से पन्वी सड़क के अलाइनमेंट पर एक अहाता के जैसा वहनीय स्टील पुल के निर्माण हेतु ₹0.89

⁸ तापरी (चोल्टू) से जानी रोड (पीकेजी नं. 05-22: 0.12 करोड़) तापरी (चोल्टू) से पनाग रोड (एचपी-05-21: 0.05 करोड़), चौरा मजगून रोड पीकेजी नं. एचपी-05-27: 0.20 करोड़, निगुलसारी से तराण्डा (पीकेजी नं. एचपी-05-17: 0.07 करोड़)

करोड़ की लागत की सामग्री का (140 टीएसआर निर्माण) प्रापण किया (मार्च 2006) था। पूरी सामग्री आठ अन्य निर्माण कार्यों में स्थानांतरित (अक्टूबर 2006 एवं सितम्बर 2014 के बीच) किया गया था।

सिक्किम में, राज्य व्यापार निगम को जारी भण्डार सामग्री के प्रापण हेतु ₹7.16 करोड़ का अग्रिम असमायोजित नहीं किया गया (मार्च 2015)। इसमें 55 पुलों की सामग्री हेतु ₹5.58 करोड़ शामिल थे, जिसमें से पूर्वी जिले के 20 पुलों को निर्माण-स्थल में परिवर्तन के कारण रद्द कर दिया गया था।

तमिलनाडु में 2010-14 के दौरान, आठ जिला ग्रामीण विकास अभिकरणों⁹ ने ठेकेदारों को सामग्री प्रदान किया था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अप्रैल 2016) कि 2010-11 के बाद से, कोई भी केन्द्रीकृत प्रापण नहीं किया गया था। मंत्रालय का उत्तर अस्वीकार्य है क्योंकि ठेकेदारों को विभागीय स्तर पर सामग्री की आपूर्ति के मामले अभी भी मौजूद थे।

4.4.8 निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन में विलंब

दिशानिर्देशों के पैरा 13.1 के अनुसार, संस्वीकृत परियोजनाएं पीआईयू द्वारा निष्पादित की जानी थीं और कार्य आदेश के जारी होने की तिथि से बारिश के मौसम सहित 12 कैलेंडर माह की अवधि के अंदर इन्हें पूरा किया जाना था।

26 राज्यों (आंध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, झारखंड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, मिजोरम, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, तेलंगाना, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड एवं पश्चिम बंगाल) में, 4,496 निर्माण कार्यों एक माह से 129 माह की अवधि से विलंबित थे जिनके ब्यौरे अनुबंध-4.4 में दिये गये हैं। विलंब के कारण भूमि विवाद वन अनापत्ति प्राप्त नहीं होना, धनराशि की कमी, सामग्री की अनुपलब्धता/परिवहन में कठिनाई, श्रमिकों की कमी खनन अनुमति में विलंब आदि थे।

⁹ जिला ग्रामीण विकास अभिकरण कांचीपुरम, तिरुवन्मलाई, डिन्डीगुल, उधगमण्डलम, कन्याकुमारी, अरियालूर, कृष्णागिरि तथा पुडुकोटाई

4.4.9 परिसमापित क्षतियों का वसूल न होना

ओ.एम. एवं मानक बोली दस्तावेज की शर्तों के अनुसार, निर्माण-कार्य की पूर्णता में विलंब हेतु परिसमापित क्षतियों का भुगतान ठेकेदारों की जिम्मेदारी है। इसके अतिरिक्त, यदि ठेकेदार द्वारा अनुबंध के किसी मौलिक शर्त के उल्लंघन के कारण अनुबंध समाप्त होता है, तो अपूर्ण निर्माण-कार्य के मूल्य पर लागू प्रतिशतता को परिसमापित क्षतियों के रूप में ठेकेदार से वसूला जाएगा।

16 राज्यों {आंध्र प्रदेश (1), असम (33), बिहार (108), छत्तीसगढ़(12), हरियाणा (1), हिमाचल प्रदेश (9), मध्य प्रदेश (107), मणिपुर (20), मेघालय (4), मिजोरम (2), नागालैंड (51), ओडिशा (7), पंजाब (3), राजस्थान (75), त्रिपुरा (6) एवं उत्तराखंड (20)} में, 459 निर्माण कार्यों/पैकेजों में ₹131.56 करोड़ की धनराशि की परिसमापन क्षतियों की वसूली नहीं लगायी गयी थी।

सिक्किम में, 20 निर्माण कार्यों में ठेकेदारों द्वारा बगैर कोई कारण बताए देर की गयी थी। निर्माण निष्पादन अभिकरणों ने दोषी ठेकेदारों पर परिसमापन क्षतियां नहीं लगायीं।

4.4.10 लागत वृद्धि के कारण अधिक व्यय

11 राज्यों (छत्तीसगढ़, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, झारखंड, कर्नाटक, केरल, मिजोरम, ओडिशा, त्रिपुरा एवं उत्तराखंड) में 47 निर्माण-कार्यों में उनकी संस्वीकृत लागत में पूर्ववर्ती अनुबंध के निरस्त होने के बाद शेष कार्यों को बढ़े हुए दरों पर पुनः प्रदान करने, सीसी फुटपाथ के अतिरिक्त प्रावधान, लंबाई में विचलन, मूल्य वृद्धि आदि के कारण ₹56.87 करोड़ की वृद्धि हुई जिसके ब्यौरे अनुबंध-4.5 में दिये गये हैं।

4.4.11 लक्षित बस्तियों को पूर्ण संयोजकता प्रदान किये बगैर निर्माण कार्य पूर्ण दिखाये गये

कार्यक्रम का अभिप्रेत लाभ तभी प्राप्त किया जा सकता है यदि लक्षित बस्तियों को एक सदाबहार सड़क के माध्यम से पूर्ण संयोजकता प्रदान की गई हो।

सात राज्यों (बिहार, गुजरात, झारखंड, मध्य प्रदेश, तमिलनाडु, त्रिपुरा एवं पश्चिम बंगाल) में, 73 सड़क निर्माण-कार्य किए गए थे और आवश्यक भूमि की अनुपलब्धता, रेलवे द्वारा अनापत्ति नहीं दिये जाने, आवश्यक पुलों के निर्माण नहीं होने आदि के कारण लक्षित बस्ती को पूर्ण संयोजकता प्रदान किये बगैर पूरा किया गया दर्शाया गया था। इसमें से, 72 सड़क निर्माण कार्यों को ₹ 120.03 करोड़ की लागत पर कार्यान्वित किया गया था।

अन्य राज्य विशिष्ट मामलों पर नीचे चर्चा की गयी है:

असम में, इस्लामपुर सं.2 के मार्ग से विहपुरिया इस्लामपुर से बेसापत्ती तक सड़क का निर्माण 4.850 कि.मी. की प्रस्तावित लंबाई के बजाय निधियों की कमी के कारण 4.650 कि.मी. तक सीमित रखा गया था। निर्माण-कार्य को ₹2.53 करोड़ खर्च करने के बाद बंद कर दिया गया जिससे लक्षित बस्ती को सदाबहार सड़क संयोजकता प्रदान करने के उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हुई।

एक अन्य मामले में, खनजन खगोरी से सड़क के निर्माण (पैकेज सं एएस 15-48) को संस्वीकृत लंबाई 3.36 कि.मी. के प्रति 2.05 कि.मी तक सीमित रखा गया था चूंकि निर्माण कार्य की निविदा दुबारा दिये जाने पर उसमें उद्धृत दरें संस्वीकृत राशि से अधिक थीं। निर्माण-कार्य को ₹1.82 करोड़ के लागत से पूरा किया गया था। खगोरी बस्ती को जोड़ने के लिए 1.310 कि.मी. का शेष भाग को बंद किये जाने का प्रस्ताव था, लिहाजा लक्षित बस्ती को इच्छित संयोजकता प्रदान नहीं किया गया।

झारखंड के दो जिलों सीमडेगा एवं हजारीबाग में, तीन सड़के 2011-13 के दौरान ₹1.80 करोड़ की लागत पर पाँच बस्तियों को संयोजकता प्रदान करने के लिए बनायी गयी थी। लक्षित बस्तियों को संयोजकता प्रदान करने के स्थान पर तीन अन्य बस्तियों को संयोजकता प्रदान की गयी थी क्योंकि लक्षित बस्ती पहले ही जोड़ी जा चुकी थी। शेष दो लक्षित बस्तियों को जोड़ने के लिए अलग डीपीआर बनाये गये थे।

गढ़वा जिले में, एल 031 से अतियारी तक सड़क के निर्माण को निष्पदान के समय जुड़े सात सीडी नर्माण कार्यों को समायोजित करने कि लिए 326 मीटर तक घटाया गया था ताकि निर्माण कार्य को स्वीकृत लागत के अंदर पूरा किया जा सके।

केरल में कन्नूर जिले में, पैकेज सं. के आर 0442 पदमकवल में अनारा सड़क (2490 मीटर), मीटर (चेनेज 0/000 से 0/810 तक) का निर्माण आवश्यक नियमों के अनुसार सड़क को चौड़ा करने और ग्रेडिंग को खोलने के लिए वन विभाग की अनुमति के अभाव में नहीं हुआ। सड़क का सुधार कार्य चेनेज 0/811 से 2/490 के मध्य किया गया था। 0/000 एवं 0/810 के मध्य का हिस्सा कच्चा और उच्च ग्रेडिंग के साथ मोटर वाहनों के लिए अनुपयुक्त बना रहा।

मणिपुर में, पैकेज सं. एम एन 0671 के अंतर्गत एन एच 39 से साईकोटजंग (7.77 से 15.37 कि.मी.) से साईकोटजंग भाग-II को जोड़ने का कार्य ₹3.33 करोड़ की लागत पर पूरा किया गया (मई 2011) था। संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण में दिखायी दिया कि एन एच 39 से चेनेज 0.00 कि.मी. पर अन्यत्र स्थल पर शुरू हुई सड़क मापन पुस्तिका में दर्ज सड़क से अलग थी। पूर्व में पैकेज 0652 के अंतर्गत 2009-10 के दौरान चरण-VI में प्रस्तावित इस प्रकार निर्मित सड़क (एनएच 39 से साईकोटजंग चेनेज 0.00 से 7.77 कि.मी. तक) एनआरआरडीए द्वारा अनुमोदित नहीं थीं।

राजस्थान में 2010-15 के दौरान संस्वीकृत 154.275 कि.मी. के सड़क निर्माण कार्य के प्रति पीआरयू ने निजी/वन भूमि के अधिग्रहण नहीं होने के कारण ₹31.19 करोड़ की लागत से केवल 109.67 कि.मी. में ही कार्य कराया था। निर्माण कार्यान्वयन यूनिट ने हालांकि, लक्षित बस्तियों को जोड़ने के लिए आवश्यक सड़क की प्रस्तावित लंबाई का निर्माण किये बगैर इन निर्माण कार्यों को पूर्ण मान लिया था।

सिक्किम में, पूर्वी जिले में सलमथंग से निम्न टेरथंग तक ग्रामीण संयोजकता को 7.88 किमी की लंबाई की सड़क के निर्माण की ₹4.64 करोड़ हेतु संस्वीकृति प्रदान की गयी थी। माह के विलंब के बाद, निर्माण-कार्य जनवरी 2014 में पूरा किया गया था। संयुक्त प्रत्यक्ष सत्यापन में दिखायी दिया कि केवल 6.28 कि.मी. सड़क का ही निर्माण कार्य-स्थल पर हुआ था। शेष 1.60 किमी का निर्माण अन्य स्थान यथा पीडब्ल्यूडी सड़क से अंबा तक पर किया गया था जो निर्माण स्थान से लगभग तीन किमी दूर था चूंकि सड़क के अलाइनमेंट में 30 मीटर लंबे पैदल पार पथ पर निर्माण कार्य की शुरुआत अभी होनी थी।

त्रिपुरा में ढलाई जिले में, धुमाचेरी से चंद्रहासा पाड़ा तक सड़क को (पैकेज सं. टीआर-04-61) पांच बस्तियों (निताई कुमार पाड़ा, रतन रोआजा पाड़ा, कृष्ण दयाल पाड़ा, मधु रोआजा पाड़ा एवं चित्रसेन पाड़ा) को संयोजकता प्रदान करने के लिए मार्च 2013 में अंतिम बस्ती कोदोकीमी दूर छोड़ते हुए ₹5.92 करोड़ की लागत पर पूर्ण किया गया बताया गया था। अपूर्ण विस्तार पर निर्माण दिसंबर 2014 में एक अलग पैकेज (टीआर 04206) के अंतर्गत शुरू किया गया था।

उत्तराखंड में, नैनीताल एवं पौड़ी जिले के 10 बस्तियों¹⁰ जिनकी जनसंख्या 3,889 थी, सड़कों के निर्माण के बाद भी असंयुक्त रह गये क्योंकि ये बस्ती या तो ठीक अलाइनमेंट पर स्थित नहीं थे या बस्तियों को क्षेत्र की जमीनी हकीकत के अनुसार जोड़ना संभव नहीं था।

4.4.12 अधूरे निर्माण कार्य

पांच राज्यों (असम, हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, झारखंड एवं मध्य प्रदेश) में, 68 निर्माण कार्य भूमि विवादें वन विभाग द्वारा अनापत्ति प्राप्त नहीं होने बाढ़ द्वारा क्षति आदि के कारण अधूरे रह गये और इन परियोजनाओं पर खर्च ₹132.20 करोड़ निष्फल रहा क्योंकि लक्षित बस्तियों को सदाबहार सड़क संयोजकता प्रदान नहीं किया गया था {अनुबंध-4.6 (क)}। इसके अलावा, चार राज्यों (असम, झारखंड, मिजोरम एवं त्रिपुरा) में, ₹36.94 करोड़ का व्यय करने के बाद 27 निर्माण कार्य अधूरे रह गये क्योंकि अनुबंधों को ठेकेदारों द्वारा अनुबंधीय दायित्वों के उल्लंघन के कारण निरस्त कर दिया गया था {अनुबंध-4.6 (ख)}। अतः ₹36.94 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

अन्य राज्य विशिष्ट ब्यौरे निम्नलिखित हैं:

हिमाचल प्रदेश में ₹2.80 करोड़ की लागत के तीन निर्माण कार्य (2010 से पूर्व एक तथा 2010-11 में दो संस्वीकृत कार्य) के निर्माण का कार्य वन भूमि शामिल होने के कारण शुरू नहीं किया गया। आगे, ₹10.95 करोड़ का व्यय करने के बाद, 10 निर्माण कार्य (सात निर्माण कार्य 2010 के पूर्व संस्वीकृत एवं तीन 2010-11 में) सात से 105 माह की अवधि तक वन भूमि शामिल

¹⁰ ब्लॉक ओखलाकण्डा- कुण्डल (370) एवं हरीशताल (416), ब्लॉक बैतालघाट- बर्गल (463), कोफ्लोटा (573) नैनीताल जिले का सिल्टोना (524), ब्लॉक बिरोन्खल- कोटा (262), बलॉक द्वारिखा-मजोखी (266), चांदपुर (429) एवं खरक (258), ब्लॉक खिरसू-पोखरी (328)

होने, निविदा को अंतिम रूप नहीं दिये जाने, ठेकेदारों की त्रुटि, आदि के कारण अधूरे पड़े रहे थे।

मणिपुर में दो जिले (तमेन्गलॉंग एवं उखरल) में, छः निर्माण कार्य धीमी प्रगति, पुलों के निर्माण न होने, न्यायालयीन विवाद, आदि के कारण अधूरे रह गये या उन्हें बंद कर दिया गया।

उत्तराखंड में, चमोली जिले में, दो निर्माण-कार्य (दो ठेकेदारों के अंतर्गत उदामंदा-राउता-चरण-। निर्माण एवं सैजी-लाग-मैकोट-बैमरो चरण-। निर्माण) क्रमशः अक्टूबर 2008 एवं सितंबर 2010 से अधूरे पड़े थे क्योंकि ठेकेदारों को शेष निर्माण-कार्य को निपटाने में रुचि नहीं थी और अतिरिक्त भुगतान, अग्रिम भुगतान एवं परिसमापन क्षतियों के प्रति दिये गये ₹4.36 करोड़ की वसूली ठेकेदारों से अभी किया जाना था।

उदामंदा-राउता एमआर के चरण-।। के निर्माण कार्य को जून 2013 में चरण-। निर्माण की समाप्ति के बगैर दूसरे ठेकेदार को सौंप दिया गया था। ठेकेदार ने भी निर्माण कार्य को इस आधार पर छोड़ दिया (मई 2015) कि 15 कि.मी. तक सड़क इच्छित चौड़ाई की नहीं है और सड़क पर क्रॉस जलनिकासी की व्यवस्था नहीं की गयी थी। ₹ 1.08 करोड़ का अग्रिम ठेकेदार के पास बकाया था।

4.4.13 जमानत जमा एवं निष्पदान जमानत का पहले निर्गम

मानक बोली दस्तावेज के प्रावधानों के अनुसार, अनुबंध मुल्य के कुल 10 प्रतिशत तक निष्पदान जमानत एवं जमानत जमा को त्रुटि देयता अवधि समाप्त होने के बाद दिया जाता है।

अरुणाचल प्रदेश में, खीरम से मनकौ (लोहित जिला) एवं तबासोरा से पीडी राइम (पश्चिम सियांग जिला) तक सड़क निर्माण कार्यों में ₹0.30 करोड़ का निष्पदान जमानत को त्रुटि देयता अवधि समाप्ति होने के पूर्व जारी किया गया था।

हिमाचल प्रदेश में हमीरपुर प्रभाग में चार पैकेजों¹³ में, ₹0.13 करोड़ का शेष निष्पदान जमानत परिचालित लेखे बिलों से वसूला गया था।

¹³ एच.पी.-03-05, एच.पी.-03-57, एच.पी.-03-47 एवं एच.पी.-03-107

2016 की प्रतिवेदन सं. 23

हमीरपुर प्रभाग में, ₹0.06 करोड़ की जमानत जमा त्रुटि देयता अवधि की समाप्ति के पूर्व जारी किया गया था।

केरल में इडुक्की जिले में, चार निर्माण कार्यों (पैकेज सं. के आर 0317 एवं के आर 0328) से संबंधित निष्पादन जमानत को जारी करने के लिए प्राप्त ₹0.24 करोड़ की बैंक प्रत्याभूति की वैधता, त्रुटि देयता अवधि की समाप्ति के पूर्व समाप्त हो गया था।

मिजोरम में, पांच पीआईयू में आठ पैकेजों के अंतर्गत 13 निर्माण कार्यों में ठेकेदारों के बिलों से काटे गये ₹1.38 करोड़ की जमानत जमा को त्रुटियों में सुधार को सुनिश्चित किये बगैर त्रुटि देयता अवधि के तीसरे वर्ष की समाप्ति के पूर्व ठेकेदारों को अनियमित रूप से दुबारा पूरी तरह से प्रदान कर दिये गये थे।

दो राज्यों, कर्नाटक में कलाबुरोसी जिले (₹0.10 करोड़) एवं तेलंगाना में खम्मम एवं महबूबनगर जिले (₹0.15 करोड़) में ₹0.25 करोड़ के प्रतिभूति जमा की कम कटौती की गई थी।

4.4.14 निर्माण कार्यों के निष्पादन/बढ़ा कर मापे बगैर भुगतान

तीन राज्यों (मणिपुर, नागालैण्ड एवं त्रिपुरा) में, ₹6.36 करोड़ का भुगतान निर्माण कार्यों के निष्पादन बगैर/निर्माण कार्यों की माप बढ़ाकर या माप के बगैर ठेकेदारों को कर दिया गया था जिसे नीचे तालिका में दिया गया है।

तालिका: 4.2

राज्य	पैकेज	विवरण	शामिल राशि (करोड़ में)
मणिपुर	एमएन-420 पूर्वी इम्फाल जिला में तुवांगसंगबम से कामेंग तक सड़क निर्माण	परिवहन मार्ग की चौड़ाई में कमियां अर्थात् सीएच 3.20 कि.मी. से 4.70 कि.मी. तक तीन मीटर की निर्धारित चौड़ाई के स्थान पर 2.7 मी. थी।	0.02
	एनएन 0691- सेनापति जिले में विलोंग खुनोऊ से चाखा तक राजमेई होते हुए (0-10.33 किमी) (स्तर-II) सड़क निर्माण	दो एन पी.3 पाईपपुलियों (1000 मि.मी. परिधि) का कम निष्पादन और 330 मी. तक की सड़क लंबाई का निर्माण न करना	0.05

राज्य	पैकेज	विवरण	शामिल राशि (करोड में)
	एमएन- 0671 सेवापति जिले में एन.एच 39 से साईकोटजंग तक भाग-II (7.77 से 15.37 कि.मी.) सड़क निर्माण	समतल क्षेत्र में जहाँ सतह उठी हुई नहीं थी 600 मी. के लगभग पहाड़ी मिट्टी में भूमि की खुदाई की रिकॉर्डिंग।	0.03
	एम एन 0946 उखरूल जिले में बीआरटीएफसड़क से चार्होंग खुलेन भाग-I तक सड़क निर्माण	12 पाइप पुलियों/निकासी नालियों का धीमी निष्पादन	0.19
नागालैण्ड	टी-01 से येजामी तक सड़क	टी.01 से येजामी तक ₹ 6.72 करोड की लागत वाले 11 कि.मी. सड़क निर्माण कार्य को लिया गया और ठेकेदार को पूरी 11 कि.मी. लम्बी सड़क का पूरा भुगतान किया गया जबकि कार्य का निष्पादन केवल 6.80 कि.मी. सड़क टी.-01 से नलटोका तक सुरुबोतो यांगली राजकीय सड़क मार्ग पर किया गया और राजकीय सड़क मार्ग से येक्षाम तक 4.8 कि.मी. की दूरी तक सड़क को विन्यास कटाई और चौड़ा करके छोड़ दिया गया	1.08
	तिजु नदी से तिथा नदी सड़क लिथसूमी गांव तक 11.20 कि.मी. सड़क निर्माण कार्य	दूसरी अवस्था के कार्य को मार्च में ₹3.55 करोड की लागत से दिया गया और दूसरे चालू बिल तक ठेकेदार को ₹2.44 करोड का भुगतान कर दिया गया जबकि संयुक्त भौतिक सत्यापन में दिखाया कि ठेकेदार ने विन्यास कटाई और ₹0.07 करोड के मूल्य वाली 900 मी. के लगभग जीएसवी कार्य को निष्पादन के बाद छोड़ दिया।	2.37
त्रिपुरा	एए मार्ग खड़ाबन पारा (पैकेज सं टी आर-04-64) और बैबुनचेरा से अलेनडरापरा (पैकेज	सब बेस और बेस कोर्स निष्पादन का बढ़ा हुआ माप	0.44

2016 की प्रतिवेदन सं. 23

राज्य	पैकेज	विवरण	शामिल राशि (करोड में)
	सं. टी आर-04-128) और बलराम तक के ए मार्ग (पैकेज न. टी आर-04-158)		
	पैकेज के अधीन/अन्तर्गत चामानु से अरुंडा तक सड़क कार्य (टीआर-04-126)	कार्य को पुनः देने पर दुसरे ठेकेदार ने डब्ल्यू बी.एन कार्य की पूरी लम्बाई (2.75 कि.मी) को निष्पादित किया जबकि यही कार्य पहले ठेकेदार द्वारा 2.49 कि.मी. तक पहले ही निष्पादित किया जा चुका था।	0.20
	के एम ए सड़क का काचुचेरा (भाग-11) तक उन्नयन	चौथे चालू बिल तक ठेकेदार को ₹7.27 करोड़ को भुगतान किया गया जबकि पांचवे चालू बिल और अन्तिम बिल में कार्य की लागत घटकर ₹5.63 करोड़ तक आ गई। इस प्रकार ठेकेदार के दावे और भागतान की स्वीकृति कार्य के वास्तविक निष्पादन के बिना और सही माप के अभाव के कारण ठेकेदार को ₹1.64 करोड़ के अनुचित लाभ के रूप में परिणामित हुई।	1.64
	कमालपुर से कचुचेरा (भाग-1) पैकेज सं. टी आर 0435 (यूजी) के अन्तर्गत	कार्यों की तीन मर्दें यानि निर्माण कार्य की स्पष्टता और प्रयाण, सुरक्षा कार्य और उपआधार और आधार मार्ग (बिना अस्फाल्ट) दूसरे ठेकेदार द्वारा इन अनुमानों में संशोधन किए बिना कि ये कार्य प्रथम ठेकेदार द्वारा अनुबंध की समाप्ति से पूर्व ही निष्पादित कर दिये गए थे।	0.34
	कुल		6.36

छत्तीसगढ़ में, निरीक्षण, गुणवत्ता जांच और माप का रिकॉर्ड रखने इत्यादि का कार्य क्रमानुसार एम एस मेनहार्ट (सिंगापुर) प्रा.लि. और एम/एस थीम इन्जिनियरिंग सर्विसेज प्रा.लि. को क्रमशः ₹18.17 करोड़ और ₹10.52 करोड़ की लागत पर दिया गया। यह पीएमजीएसवाई लेखा मैनुअल के पैरा और

राज्य के वर्क्स डिपार्टमेंट मैनुअल के पैरा 11.2.8 के संशोधनों के विरुद्ध था जो यह उल्लेख करता है कि माप कार्यकारी अभियन्ता या उसके द्वारा प्राधिकृत किसी अधीनस्थ अधिकारी के द्वारा साधारणतः किए जाने चाहिए। बिलासपुर जिले में पैकेज सीजी 02-46 और सीजी 02-51 के अधीन ठेकेदारों को बढ़े हुए माप और उप मानक कार्य के लिए ₹7.98 करोड़ का भुगतान किया गया। राशि अभी भी दोषी ठेकेदारों से वसूली जानी है।

सिक्किम में, VIII वें चरण के अन्तर्गत 1:2:4 की प्लम कंक्रीट बनाने व उपलब्ध कराने के अन्तर्गत मर्दों की दर गलत परिकलित किए जाने के कारण, निष्पादित कार्यों के लिए उपघटकों में से एक यानि, 15.12 वर्ग मी की अपेक्षा 27.87 वर्ग मी. फॉर्म वर्क को स्वीकारा गया इसके परिणामस्वरूप घटकों की दर में ₹484.20 प्रति क्यूबिक मी. की वृद्धि हुई। दरों की अनुचित गणना के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को अवस्था VIII के 22 कार्यों में ₹0.30 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ।

4.4.15 सड़क निर्माण कार्यों पर परिहार्य खर्च

उड़ीसा में मयूरभंज जिले में (आरडब्ल्यू खण्ड, रैरंगपुर) 7.7 कि.मी. की स्वीकृत लंबाई की अपेक्षा 2007-09 के दौरान तीन अलग पैकेज¹² के अन्तर्गत ₹2.36 करोड़ लागत से 6.716 कि.मी. के तीन लिंक मार्गों का निर्माण किया गया। इसी मार्ग लं. 6.716 कि.मी को 2011-12 और 2013-14 के दौरान तीन अन्य पैकेज¹³ में भी पुन मार्ग लंबाई के भाग के रूप में लिया गया।

राजस्थान में, चुरू जिले में (पैकेज सं. आरजे 11 डब्ल्यूबी-04 और डब्ल्यूबी-01) 6.922 कि.मी की लंबाई वाले दो मार्गों को लक्षित बस्तियों से जोड़ने के लिए निष्पादित किया गया। संयुक्त भौतिक सत्यापन में पाया गया कि उचित बस्तियों को जोड़ने की आवश्यक लंबाई 4.362 केवल कि.मी थी और अतिरिक्त सड़क निर्माण से किसी निवास को नहीं जोड़ा गया। अतः सड़क निर्माण की अतिरिक्त लंबाई के ऊपर हुए ₹0.58 करोड़ का खर्च परिहार्य था।

¹² पैकेज नं. ओआर 21177 आरडी रोड से मालीकेदम सड़क, ओआर 21308ए रोड एसएच 49 से खेजुरिया सड़क, ओआर 21311 ओडीआर से पहाड़पुर सड़क

¹³ पैकेज नं. ओआर 21417 आरडी रोड से कुलडीहा सड़क, ओआर 21402 एसएच 49 से तिलेघुट्ट सड़क, ओआर 21 एडीबी 14 ओडीआर से पहाड़पुर सड़क

उत्तराखण्ड में, अल्मोड़ा और पौरी जिलों में 61.49 कि.मी. के पाँच कार्य¹⁴ लिंक मार्ग के रूप में स्वीकृति किए गए परन्तु उनका प्रस्तावित संरेखण एक ही सड़क थी (दोनों सिरों की संयोजकता सभी मौसमी सड़कों के साथ)। लेखापरीक्षा ने पाया कि 22.355 कि.मी. लंबाई के सड़क निर्माण से सभी उचित बस्तियों को जोड़ा जा सकता था यदि इस संरेखण को सभी मौसमी मार्गों के समीपतम बिन्दु से लिंक मार्ग योजना के रूप में लिया जाता। अतः छोटी लंबाई के लिंक मार्ग की अपेक्षा सीधा मार्ग का निर्माण पीएमजीएसवाई के नियमानुसार ₹26.61 करोड़ के अतिरिक्त व्यय के रूप में परिणामित हुआ। चार जिलों (अल्मोड़ा, चमोली, नैनीताल और पौरी) में, उन बस्तियों, जो पीएमजीएसवाई के नियमानुसार जनसंख्या के हिसाब से अनुचित/अयोग्य थे या वे पहले ही किसी अन्य सड़क से जुड़े थे, के लिए 15 सड़कों के निर्माण का प्रस्ताव आया। तीन पुलों सहित पिछले उचित लक्षित बस्तियों से परे 100.99 कि.मी. की अतिरिक्त लंबाई की आनुपातिक लागत ₹50.74 करोड़ थी जो कि पीएमजीएसवाई के नियमानुसार परिहार्य/अनियमित थी।

4.4.16 बस्तियों की बहु संयोजकता

कार्यक्रम दिशा-निर्देशों के पैरा 3.10 में परिकल्पना की गई है कि उचित असंबद्ध बस्तियों के लिए केवल एकल मार्ग की संयोजकता दी जाएगी। अगर कोई स्थान पहले ही मार्ग से जुड़ा है, तब उस स्थान के लिए पीएमजीएसवाई के अन्तर्गत कोई नया कार्य नहीं किया जाएगा।

नौ राज्यों में (अरुणाचल प्रदेश, गुजरात, जम्मू व कश्मीर झारखंड, कर्नाटक, नागालैण्ड, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल) 36 स्थानों को एक से ज्यादा मार्गों से जोड़ा गया है। इसमें से, 31 स्थानों को ₹29.49 करोड़ की लागत वाली बहु संयोजकता उपलब्ध कराई गई है।

4.5 सड़कों का रख-रखाव

ग्रामीण सी नए डब्ल्यू के रख-रखाव के लिए पर्याप्त अनुदान उपलब्ध कराने और व्यवस्थित रख-रखाव को सुनिश्चित करने के लिए ढांचागत उपाय

¹⁴ रोड संख्या: अल्मोड़ा जिले के एल-032 एवं एल-021 तथा पौड़ी जिले के एल-023, एल-024 तथा एल-025

पीएमजीएसवाई की निरंतरता की कुंजी है और विशेषकर कार्यक्रम दिशा-निर्देशों में निगमित किया जा चुका है।

4.5.1 रख-रखाव अनुदान की उपयोगिता और निस्तारण

दिशानिर्देशों के पैरा 17 के अनुसार, राज्य सरकारों को सम्पूर्ण सीएनडब्ल्यू का रख-रखाव शुरू करने तथा रख-रखाव के लिए अनुदान के सतत् स्रोतों के विकास की आवश्यकता है।

देखा गया है कि राज्य सरकारों से एकत्र किए गए रख-रखाव अनुदान के विवरणों में एनआरआरडीए द्वारा तैयार किए आंकड़ों की तुलना में निस्तारण और खर्च/व्यय के आंकड़ों में भिन्नता पाई गई है (अनुबंध-4.7)।

एनआरआरडीए द्वारा उपलब्ध सूचना में पाया गया कि 27 राज्यों¹⁵ ने 2010-11 से 2014-15 तक रख रखाव अनुदान ₹3,018,10 करोड़ का निर्गम किया जबकि ₹3279.97 करोड़ की आवश्यकता थी (अनुबंध-4.8) तीन राज्यों (बिहार, हरियाणा और पंजाब) में कम निर्गम रख-रखाव के लिए आवश्यक अनुदान से 40 प्रतिशत अधिक था। इस अवधि के दौरान राज्यों ने कुल मिलाकर आवश्यकताओं का 66 प्रतिशत उपभोग किया। जबकि सात राज्यों में (आंध्र प्रदेश, असम, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू और कश्मीर, झारखंड और त्रिपुरा) आवश्यक, अनुदान का 50 प्रतिशत से कम उपयोग किया गया। लेखापरीक्षा अवलोकन की एनक्यूएम द्वारा पुष्टि की गई जिसमें पाया गया कि 7,144 सड़कों ने से 1,370 कार्य का रख-रखाव नहीं किया गया और 3,095 कार्य घटिये तरीके से किये गये।

इस प्रकार, रख-रखाव के प्रति अपर्याप्त संशोधन/सुधारों ने बजाय इसके कम उपयोग के व्यवस्थित रख-रखाव को सुनिश्चित करने के लिए संस्थागत उपायों को पैदा करने के लक्ष्य/उद्देश्य को निरस्त कर दिया इन सड़कों की खराब मरम्मत के सबूत के रूप में अध्याय 7 में चर्चित चित्रों को लिया जा सकता है जिन्हें भौतिक सत्यापन के दौरान लिया गया था।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को (अप्रैल 2016) में स्वीकार कर लिया।

¹⁵ गोवा के अतिरिक्त, तेलंगाना के आंकड़े आन्ध्र प्रदेश में शामिल हैं।

4.5.2 रख-रखाव अनुदान से विपथन

तीन राज्यों (हिमाचल प्रदेश (₹0.20 करोड़), त्रिपुरा (₹30.00 करोड़) और उत्तराखण्ड (₹3.52 करोड़) में ₹33.72 करोड़ मरम्मत अनुदान से कार्यक्रम अनुदान में तबदील किए गए और उन सड़कों की मरम्मत के लिए दिए गए जिन्हें कार्यक्रम के अन्तर्गत निर्मित नहीं किया गया।

4.5.3 दोषपूर्ण दायित्व अवधि के दौरान सड़कों की रख-रखाव

कार्यक्रम दिशा-निर्देशों के पैरा 17 के अनुसार, कार्यक्रम के अन्तर्गत निर्मित किए गए मार्गों/सड़कों के लिए पांच साल का सामान्य रख-रखाव का अनुबंध निर्माण अनुबंध के साथ ही उसी ठेकेदार के साथ किया गया।

12 राज्यों {अरुणाचल प्रदेश (4), असम (243), बिहार (498), हरियाणा (1), हिमाचल प्रदेश (2), झारखंड (119), मणिपुर (262), मेघालय (69), ओडिशा (199), उत्तर प्रदेश (82), उत्तराखंड (8) और पश्चिम बंगाल (103)} में, 1,590 सड़क कार्यों का रख-रखाव दोष दायित्व अवधि के दौरान ठेकेदार द्वारा नहीं किया गया।

हिमाचल प्रदेश में, तीन परीक्षणों में जांचे गए खण्डों में अक्टूबर 2008 और सितम्बर 2010 के दौरान पैकेज के अन्तर्गत निर्मित किए गए मार्गों को विभाग के द्वारा ₹0.97 करोड़ के खर्च से संरक्षित किया गया।

झारखंड में 6 जिलों के अभिलेखों में पाया गया कि पूरे हुए सड़कों के लिए दोष दायित्व अवधि ठेकेदारों पर लागू नहीं की गई और 2010-15 के दौरान, राज्य सरकार ने ₹6.27 करोड़ के रख-रखाव पर खर्च किए।

सिक्किम में सड़कों का रख-रखाव ग्रामीण प्रबंधन और विकास विभाग (आर.एम.डी.डी.) द्वारा किया गया और ठेकेदारों के साथ रख-रखाव के लिए कोई अनुबंध नहीं किए गए।

तमिलनाडु में कन्याकुमारी और उधागमण्डलम जिलों में, सड़कों का रख-रखाव कार्य क्रियान्वयन अभिकरणों द्वारा किया गया क्योंकि ठेकेदार रख-रखाव कार्य क्रियान्वित करने में असफल रहे।

त्रिपुरा में, धलाई जिले में, जनवरी 2011 में ठेकेदार ने चार बस्तियों से जोड़ने वाले सड़कों का रख-रखाव नहीं किया (जितेनडब पारा, सुशिपाल पारा, दास पारा

और डेब परा) और कार्य फरवरी 2014 में समाप्त कर दिया गया। सी डी ढांचा सहित फुटपाथ की मरम्मत जो कि क्षतिग्रस्त थे, जनवरी 2015 में ₹0.38 करोड़ की लागत पर अन्य ठेकेदार को दी गई परन्तु अभी तक शुरू की जानी शेष थी (जुलाई 2015)।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2016) कि दोष दायित्व अवधि के दौरान गैर-रख-रखाव के कारणों के बारे में राज्यों से पूछा गया है।

4.5.4 आंचलिक रख-रखाव अनुबंध का अभाव

कार्यक्रम दिशा-निर्देशों के पैरा 17.3 के अनुसार, निर्माण के बाद रख-रखाव के पांच वर्ष समाप्त होने पर क्योंकि इन रास्तों पर भारी यातायात वाहन चलते हैं और इन्हें अच्छी स्थिति में रखना महत्त्वपूर्ण है, इन्हें नियमानुसार नवीकरण सहित पांच साल के आंचलिक रख-रखाव अनुबंध के अन्तर्गत लाया जा सकता है।

18 राज्यों (आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, असम, बिहार, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, झारखंड, केरल, मणिपुर, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, तेलंगाना, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल) में, पांच वर्ष के दोष दायित्व अवधि की समाप्ति पर आंचलिक रख-रखाव अनुबंध नहीं किए गए थे।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अप्रैल 2016) कि व्यवस्थित रख-रखाव को सुनिश्चित करने के लिए अभियंताओं और ठेकेदारों के नियमित प्रशिक्षण के द्वारा संस्थागत उपायों को लागू किया गया है। इसके अतिरिक्त राज्यों से राज्य विशिष्ट ग्रामीण सड़क रख-रखाव नीति की सूचना के बारे में पूछा गया। अब तक 12 राज्य ऐसी नीतियों की अधिसूचना दे चुके हैं। मंत्रालय के उत्तर में रख-रखाव अनुबंध के गैर क्रियान्वयन के मुद्दे को नहीं बताया गया।

निष्कर्ष:

सड़क कार्य का क्रियान्वयन ट्रांजेक्ट वाक के गैर संगठन के कारण बाधित हुआ। यह भूमि विवादों, अपेक्षित भूमि की अनुपलब्धता तथा अन्य कारणों की वजह से निर्माण कार्यों को छोड़ने तथा परित्याग का कारण बना। अनुचित/गैर-व्यावहारिक काम संरेखण, अनुचित डिजाइन और तकनीकी विशिष्टता इत्यादि जैसी कुछ कमियां देखी गईं। क्रियान्वयन एजेंसियां कार्य का बीमा प्राप्त करने

में असफल रहीं जिससे वैं जोखिम कवर बिना सुनिश्चित किए कराना चाहती थीं और जिसके चलते ठेकेदारों को अनुचित लाभ दिया गया। मोबलाइजेशन/उपस्कर अग्रिम तथा परिसमापन क्षति की भारी राशि का उद्ग्रहण ठेकेदारों से नहीं किया गया। नकली बैंक जमानत के विरुद्ध ठेकेदारों ने मोबलाइजेशन का अग्रिम प्राप्त कर लिया। लक्षित स्थानों तक पूर्ण संयोजकता दिए बिना ही कार्यों को पूरा दिखा दिया गया। स्थानों को बहुसंयोजकता उपलब्ध कराने के उदाहरण भी देखे गए। रख-रखाव अनुदान पर्याप्त रूप से न दिए गए न ही मार्गों का रख-रखाव सही ढंग से नहीं हुआ।

अनुशंसाएं-

- (i) मंत्रालय राज्य सरकारों को प्रभाव में लें कि उचित निर्धारित प्रक्रिया अपनाते हुए पूरी मेहनत से विवरणात्मक परियोजना प्रतिवेदन तैयार की जाए।
- (ii) मंत्रालय सुनिश्चित कर सकता है कि कार्यों को आवश्यक पुलों और जल निकास पुलियों के ढांचों सहित सभी संबंधों में पूरा कर लिया गया है ताकि लक्षित निवास स्थानों तक वांछित सभी मौसम की संयोजकता को उपलब्ध किया जा सके।
- (iii) कार्यक्रम को क्रियान्वित करने वाले प्राधिकारियों को ठेकेदारों को हुए अनुचित लाभ के प्रत्येक प्रकरण के लिए, कार्य के दोषपूर्ण धीमें क्रियान्वयन और कार्य की पूर्णता में देरी के लिए जिम्मेदार ठहराना चाहिए।
- (iv) निर्मित सड़कों के रख-रखाव को इनके इष्टतम प्रयोग के लिए सुनिश्चित किया जाए।