अध्याय-6: गुणवत्ता नियंत्रण, मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन

6 गुणवत्ता नियंत्रण

उच्च मानक सड़के बनाए रखने के लिए पीएमजीएसवाई के अन्तर्गत तीन स्तरीय गुणवत्ता तन्त्र संस्थापित किया गया है:

6.1 प्रथम स्तरीय गुणवत्ता नियंत्रण तन्त्र

6.1.1 प्रथम स्तरीय गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र में कमियां

कार्यक्रम मार्गनिर्देशों का पैरा 15.1 विचार करता है कि एक कार्यस्थल गुणवत्ता नियंत्रण प्रयोगशाला प्रत्येक पैकेज के लिए ठेकेदार द्वारा स्थापित की जाएगी। ओएम का पैरा 9.4 (क) प्रावधान करता है कि अनुबंध की सामान्य शर्तों के खण्ड 9 के अनुसार ठेकेदार को तकनीकी कार्मिक नियोजित करना अपेक्षित है और परीक्षणों के समर्थन में अभिलेख बनाए जांएगे।

12 राज्यों {**असम, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, कर्नाटक, मिजोरम** (चार पीआईयू), **राजस्थान, तमिलनाडु, तेलंगाना, त्रिपुरा, उत्तराखण्ड** तथा **पश्चिम बंगाल**} में अनियमितताएं अर्थात् कार्यक्षेत्र प्रयोगशाला स्थापित न करना, उपकरणों की अनुपलब्धता, प्रशिक्षित जनशक्ति की तैनाती न करना और अपेक्षित परीक्षण न करना पाया गया (**अनुबन्ध-6.1**)।

6.1.2 गुणवत्ता नियंत्रण रजिस्टरों का अनुरक्षण न करना/अनुपयुक्त अनुरक्षण

ओएम का पैरा 11.4.3 में परिकल्पित करता है कि सामग्री का गुणवत्ता नियंत्रण तथा कार्यस्थल पर कार्य प्रबन्धन के लिए पीआईयू को यह सुनिश्चित करना है कि की गई सभी जांचों को दर्ज करने के लिए प्रत्येक सड़क कार्य के लिए गुणवत्ता नियंत्रण रजिस्टर (क्यूसीआर) अनुरक्षित किए जा रहे थे। रजिस्टर दो भागों, यथा किए गए परीक्षणों को दर्ज करने के लिए भाग-I कार्य के स्थान पर रखा जाना था तथा भाग-II में परीक्षणों का सार प्रतिकूलन रिपोर्टों का अनुरक्षण सहायक अभियन्ताओं (एई) द्वारा किया जाना था।

नौ राज्यों {**छत्तीसगढ़, हिमाचल प्रदेश** (दो जिले), **झारखण्ड** (सीपीएसयू को छोड़कर), **मणिपुर, मिजोरम, तेलंगाना, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश** तथा **पश्चिम बंगाल**} में की गई सभी जांचों को, दर्ज करने में अनुरक्षित क्यूसीआर में अनियमितताएं देखी गई थीं (**अनुबन्ध-6.2**)।

उत्तर प्रदेश में तारकोलीय कार्यों में उत्तम तारकोल की आपूर्ति तथा ठेकेदार द्वारा इसकी वास्तविक खपत को सुनिश्चित करने के लिए राज्य सरकार ने लोक निर्माण कार्य, शहरी योजना तथा नगर विकास विभाग को आदेश दिया

(मई 2009) कि वे ठेकेदारों से मूल परेषिती रशीद चालान (सीआरसी) प्राप्त करें और भुगतानों से पूर्व तेल कम्पनियों से इन सीआरसी की प्रामाणिकता का प्रति सत्यापन करें।

इन आदेशो के विपरीत, विभाग ने प्रापण किए (2010-15) 9,978.87 एमटी तारकोल में से 6,521.08 एमटी तारकोल (लागत ₹22.82 करोड़) हेतु ठेकेदार से सीआरसी प्राप्त नहीं किए थे। इस प्रकार 3,457.79 एमटी तारकोल की शेष आपूर्ति हेतु तेल कम्पनियों से सीआरसी की जांच नहीं की गई थी तथा ठेकेदारों को निर्माण कार्यों के लिए भुगतान किया गया था। इस प्रकार, सीआरसी के अभाव तथा तेल कम्पनियों के साथ सीआरसी के गैर-सत्यपान में उपयोग की गई सामग्री की गुणवत्ता तथा मात्रा सुनिश्चित नहीं की गई।

पीआईयू ने तथ्य को स्वीकार किया (मार्च-जून 2015) तथा बताया कि सभी गुणवत्ता जांच संभावित सीमा तक किए गए थे। पीआईयू का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि तारकोल के सम्पूर्ण भण्डार के प्रापण का सत्यापन, जैसा राज्य सरकार के अनुदेशो के तहत अपेक्षित है, नहीं किया गया था।

6.1.3 उपकरणों की खरीद न करना

आधुनिक सर्वेक्षण और जांच उपकरण तथा गुणवत्ता आश्वासन उपकरणों की खरीद के लिए सितम्बर 2014 तथा सितम्बर 2013 में क्रमश: **हरियाणा** (₹1.15 करोड़) तथा **झारखण्ड** (₹1.82 करोड़) को जारी ₹2.97 करोड़ के अनुदान का उपयोग नहीं किया गया था (जून 2015)। कार्यकारी अभियन्ता, राज्य नोडल अभिकरण, हरियाणा ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि ₹0.60 करोड़ के उपकरण खरीदे गए तथा उनकी आपूर्ति एवं संस्थापन किया गया था। इसके अतिरिक्त, ग्रामीण विकास मंत्रालय को शेष निधियों से और अधिक उपकरण खरीदने हेतु स्वीकृति प्रदान करने हेतु अनुरोध किया गया है (फरवरी 2016)।

इस प्रकार, आधुनिक सर्वेक्षण एवं जांच उपकरणों का गैर-प्रापण निधियों के अवरोधन का कारण बनने के अतिरिक्त उद्देश्य जिसके लिए निधियां प्रदान की गई थी को विफल किया।

6.2 द्वितीय स्तरीय गुणवत्ता तन्त्र

6.2.1 एसक्यूएम द्वारा निरीक्षणों में कमी

ओएम का पैरा 11.5.7 परिकल्पना करता है कि राज्य गुणवत्ता समन्वयक (एसक्यूसी) इस प्रकार से निरीक्षण करें कि प्रत्येक कार्य का कम से कम तीन बार निरीक्षण किया जाए। प्रत्येक कार्य के प्रथम दो निरीक्षण कार्य के निष्पादन के दौरान कम से कम तीन महीनो के अंतराल में किए जाने चाहिए तथा अंतिम निरीक्षण प्रत्येक कार्य के समापन के एक माह के भीतर किया जाना चाहिए। सारणी मासिक होनी चाहिए जो ब्लॉक तथा अधिमानत सड़क को विनिर्दिष्ट करे जिससे प्रणालीगत आवृतन को सुनिश्चित किया जा सके।

ओम्मास डाटा के विश्लेषण ने दर्शाया कि एसक्यूएम ने 29 राज्यों में 2010-15 के दौरान 51,521 सड़क कार्यों का निरीक्षण किया। इनमें से 1671 सड़क कार्यों (3.24 *प्रतिशत*) का एक बार भी निरीक्षण नहीं किया गया था। 26,691 सड़क कार्यों (51.81 *प्रतिशत*) का केवल एक बार निरीक्षण किया गया था। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि कुछ सड़क कार्यों का 10 से अधिक बार निरीक्षण किया गया था जैसा नीचे विस्तृत है:-

- **आंध्र प्रदेश** में 48 सड़क कार्यों का निरीक्षण नहीं किया गया जबकि सात सड़क कार्यों का 10 से 18 बार निरीक्षण किया गया।
- **असम** में 124 सड़क कार्यों का निरीक्षण नहीं किया गया जबकि चार सड़क कार्यों का 10 से 13 बार निरीक्षण किया गया।
- **गुजरात** में 47 सड़क कार्यों का निरीक्षण नहीं किया गया जबकि 21 सड़क कार्यों का 10 से 26 बार निरीक्षण किया गया।
- **मध्यप्रदेश** में नौ सड़क कार्यों का 10 से 16 बार निरीक्षण किया गया जबकि 193 सड़क कार्यों का निरीक्षण ही नहीं किया गया।
- **महाराष्ट्र** में 77 सड़क कार्यों का निरीक्षण नहीं किया गया जबकि पांच सड़क कार्यों का 10 से 11 बार निरीक्षण किया गया।

इसलिए यह सुस्पष्ट है कि एसक्यूएम ने निर्धारित निरीक्षणों को एक समान नहीं किया था।

एनआरआरडीए ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि एसक्यूएम निरीक्षणों में कमी का एक कारण अपर्याप्त क्षेत्र ज्ञान सहित प्रशिक्षित श्रमशक्ति की कमी से सबंधित है। एक विशेष कार्य हेतु एसक्यूएम निरीक्षणों

की असाधारण रूप से बड़ी संख्या के सबंधं में इसकी राज्यों से जांच की आवश्यकता है। एक कारण अनुभवहीन एसक्यूएम द्वारा मोबाईल एप्लिकेशन के माध्यम से ओम्मास में गुणवत्ता श्रेणी को अपलोड करते हुए एक ही सड़क की कई प्रविष्टियां हो सकती है।

राज्यों से प्राप्त सूचना ने भी दर्शाया कि निर्धारित तीन निरीक्षण 24 राज्यों में नहीं किए गए थे (**अनुबंध- 6.3**)।

6.2.2 एसक्यूएम द्वारा देखी गई कमियां

ओ.एम. के पैरा 11.5.7 के अनुसार एसक्यूएम फुटपाथ की डिजाइन और आर पार जल निकास कार्यों, ठेका के प्रबन्धन आदि को कवर कर अपनी निरीक्षण रिपोर्ट देगा। निरीक्षणों के बाद एसक्यूएम "असन्तोषजनक" तथा "सुधार की अपेक्षा करने वाला सन्तोषजनक" (एसआरआई) के रूप में गुणवत्ता जांचों के आधार पर सड़क कार्यों के गुणवत्ता श्रेणीकरण हेतु दो स्तर वर्गीकरण अपना सकता है। इसके अतिरिक्त, ओएम का पैरा 11.6.3 प्रावधान करता है कि कार्रवाई टिप्पणियों (एटीआर) को पीआईयू द्वारा निरीक्षण की तिथि से 30 दिनों के भीतर प्रस्तुत किया जाएगा।

एसक्यूएम द्वारा किए गए 82,176 निरीक्षणों में से 16,441 कार्य 'एसआरआई' तथा 4,967 कार्य 'असंतोषजनक' पाए गए थे। 'असंतोषजनक' निर्धारित कार्यों में 39 (2010-11), 79 (2011-12), 119 (2012-13), 199 (2013-14) तथा 106 (2014-15) पूर्ण सड़क कार्य भी शामिल थे।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2015) कि निर्धारित प्रावधानों को सुनिश्चित करना राज्य सरकारों का उत्तरदायित्व था। इस प्रकार, राज्य सरकारे गुणवत्ता मानकों को अनुपालना करने में विफल रही।

14 राज्यों {**अरूणाचल प्रदेश** (4), **छत्तीसगढ़** (2), **गुजरात** (9), **हरियाणा** (1), **जम्मू एवं कश्मीर** (17), **झारखण्ड** (149), **मध्यप्रदेश** (37), **महाराष्ट्र** (3), **ओडिशा** (619), **सिक्किम** (194), **तेलंगाना** (2), **त्रिपुरा** (136), **उत्तर प्रदेश** (111) तथा **उत्तराखण्ड** (127)} में 6,288 एटीआर में से 1,411 कार्रवाई हेतु बकाया थे।

मेघालय में, एसक्यूएम द्वारा किए गए निरीक्षणों पर एटीआर का डाटा उपलब्ध नहीं था। राज्य स्तर पर डाटा/अभिलेखों के अभाव में द्वितीय स्तरीय गुणवत्ता

नियंत्रण की मॉनीटरिंग अप्रभावी थी।

एसक्यूएम की निरीक्षण प्रतिवेदनों पर लंबित कार्रवाई द्वीतीय स्तरीय गुणवत्ता तंत्र की अप्रभावी मॉनीटरिंग को दर्शाती है।

6.2.3 एसक्यूएम के निष्पादन का मूल्यांकन

एनआरआरडीए ने एसक्यूएम के निष्पादन मूल्यांकन के लिए मार्गनिर्देश तथा निर्देश जारी किए (जनवरी 2013) जो अन्य के साथ अनुबद्ध करते हैं कि निष्पादन मूल्यांकन की प्रक्रिया जनवरी 2013 से आरम्भ की जाए और निष्पादन मूल्यांकन समिति (पीईसी) की बैठक प्रत्येक छ: माह में आयोजित की जानी अपेक्षित है।

यह देखा गया था कि पांच राज्यों, (**गुजरात, जम्मू एवं कश्मीर, मिजोरम, राजस्थान** तथा **त्रिपुरा**) में पीईसी गठित नहीं की गई थी।

6.2.4 संयुक्त निरीक्षण न करना

कार्यक्रम मार्गनिर्देशों का पैरा 15.10 प्रावधान करता है कि पीएमजीएसवाई कार्यों का संयुक्त निरीक्षण संसद सदस्य तथा जिला प्रमुख के साथ छ: माह में एक बार, विधान मण्डल के सदस्य और सम्बन्धित मण्डलों के अध्यक्ष के साथ तीन माह में एक बार, तथा सम्बन्धित ग्राम पंचायत के सरंपच के साथ दो माह में एक बार निर्वाचित जन प्रतिनिधियों की सुविधा के अनुसार इंजीनियरी स्टाफ द्वारा निर्धारित किया जाएगा।

17 राज्यों (**आंध्र प्रदेश**, **अरुणाचल प्रदेश**, **बिहार**, **गुजरात**, **हिमाचल प्रदेश**, **जम्मू एवं कश्मीर झारखण्ड**, **कर्नाटक**, **केरल**, **मेघालय**, **मिजोरम**, **ओडिशा**, **पंजाब**, **सिक्किम**,**तेलंगाना**, **उत्तर प्रदेश** तथा **उत्तराखण्ड**) में जन प्रतिनिधियों के साथ पीएमजीएसवाई सड़क कार्यों के संयुक्त निरीक्षण नहीं किए गए थे।

मंत्रालय ने बताया कि संयुक्त निरीक्षण के प्रावधान के अनुपालन हेतु परिपत्र सं.10/2011 दिनांक 28 जुलाई 2011 के राज्य सरकारों से यह निवेदन करते हुए जारी किया गया था कि वे फील्ड कार्यकर्ताओं के साथ जन प्रतिनिधियों सहित संयुक्त निरीक्षणों को सुनिश्चित करें। इस पर क्षेत्रीय समीक्षा बैठकों (अप्रैल 2016) जैसे विभिन्न मंचों पर भी करने हेतु जोर दिया गया है। यद्यपि, यह स्पष्ट है कि मंत्रालय के निर्देशों का अनुपालन नहीं किया गया।

6.3 तृतीय स्तरीय गुणवत्ता नियंत्रण तन्त्र

एनआरआरडीए, एनक्यूएम को लगाकर बाह्य गुणवत्ता आश्वासन का प्रबन्ध करता है, जिनका उत्तरदायित्व यह सत्यापन करना है कि राज्य का गुणवत्ता प्रबन्धन पर्याप्त है। गुणवत्ता प्रबन्धन ढांचे के तीसरे स्तर के रूप में एनआरआरडीए, स्वतन्त्र एनक्यूएम, अधिकांश राज्य/केन्द्रीय संगठनों से सेवानिवृत्त वरिष्ठ अभियन्ताओं को लगाता है।

6.3.1 एनक्यूएम द्वारा देखी गई कमियां

ओएम का पैरा 11.5 परिकल्पना करता है कि स्वतन्त्र गुणवत्ता प्रबन्धन का द्वितीय स्तरीय प्रवर्तन प्रक्रिया की गुणवत्ता तथा प्रभावकारिता में सुधार करने के लिए था। इसमें यह कि प्रथम स्तर उचित प्रकार कार्यात्मक था, यह सत्यापन, कि गुणवत्ता नियंत्रण प्रणाली अपना अभिप्रेत उद्देश्य प्राप्त कर रही थी, करने के लिए स्वतन्त्र गुणवत्ता परीक्षण, गुणवत्ता नियंत्रण प्रक्रिया में सर्वांगी प्रवाहों की खोज और प्रक्रिया सुधारने के लिए कार्रवाई, प्रथम स्तरीय और ठेकेदार के संबंध में निवारक तथा दण्डात्मक उपायों का स्वतन्त्र पर्यवेक्षण सुनिश्चित करने के लिए जांच शामिल थी।

एनक्यूएम ने सात राज्यों {**आन्ध्र प्रदेश** (37), **अरूणाचल प्रदेश** (130), **हिमाचल प्रदेश** (4), **मेघालय** (67), **ओडिशा** (221), **त्रिपुरा** (10) तथा **पश्चिम बंगाल** (424)} में 2,660 निरीक्षण किए तथा 893 कार्यों को असंतोषजनक/एसआरआई के रूप में निर्धारित किया।

इसने दर्शाया कि प्रथम एवं द्वीतीय स्तरीय में गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र प्रभावी रूप से कार्य नहीं कर रहा था।

6.3.2 एटीआर के प्रस्तुतीकरण में विलम्ब

ओएम के पैरा 11.6.3 के अनुसार एनक्यूएम द्वारा निरीक्षण के समापन पर एन.क्यू.एम. द्वारा निरीक्षण के एक माह बीत जाने के बाद पीआईयू, एसक्यूसी को की गई कार्रवाई रिपोर्ट (एटीआर) भेजेगा। कार्य के श्रेणीकरण की प्राप्ति के एक माह के अन्दर एनआरआरडीए को प्रस्तुतीकरण हेतु एसक्यूसी द्वारा एटीआर का संकलन किया जाएगा।

आंध्रप्रदेश में जनवरी 2010 तथा अगस्त 2011 में एनक्यूएम द्वारा निरीक्षित दो कार्यों के एटीआर 8 से 15 माह के बीच विलम्ब से प्रस्तुत किए गए थे।

कर्नाटक में, पीआईयू, कलबुर्गी के अंतर्गत एनक्यूएम द्वारा जनवरी 2015 में एक सड़क का निरीक्षण किया तथा एटीआर को 10 महीनों के पश्चात प्रस्तुत किया था जिसे अभी एनआरआरडीए द्वारा स्वीकृत किया जाना है।

मणिपुर में, चार नमूना जांच किए गए जिलों में, एसक्यूसी द्वारा एनआरआरडीए को 11 एटीआर प्रस्तुत करने में एक से 24 महीनों का विलम्ब था।

सिक्किम में अप्रैल 2011 से जनवरी 2015 के दौरान एनक्यूएम द्वारा सूचित 21 असन्तोषजक कार्यों में एटीआर 42 से 721 दिनों के विलम्ब के बाद प्रस्तुत किए गए थे।

त्रिपुरा में एटीआर प्रस्तुतीकरण में 3 से 42 माह का विलम्ब हुआ था। सात सड़क कार्यों के एटीआर अभी भी प्रस्तुत किए जाने थे।

6.3.3 कार्रवाई रिपोर्ट का लम्बन

ओएम का पैरा 11.6.1 परिकल्पना करता है कि एनआरआरडीए अथवा एसक्यूसी द्वारा सूचित किए जाने के लिए कार्य के श्रेणीकरण की पीआईयू प्रतीक्षा किए बिना शीघ्र एनक्यूएम द्वारा भेजी गई निरीक्षण रिपोर्ट के आधार पर कार्रवाई करना आरम्भ करेगा जब तक कि यह सिफारिश से असहमत नहीं होता है।

एनक्यूएम ने 2010-11 से 2014-15 के दौरान 16,856 निरीक्षण किए जिसमें से 6,452 कार्यों को 'असन्तोषजनक' अथवा 'एसआरआई' (38.28 *प्रतिशत*) श्रेणी दी गई थी। राज्यों के पास 1,938 एटीआर लम्बित थे (जून 2015)। इनमें से 570 असन्तोषजनक/एसआरआई कार्य दो वर्षों से अधिक समय से लंबित थे। एटीआर का लम्बन 6.22 तथा 58.68 *प्रतिशत* के बीच था। एनआरआरडीए द्वारा लेखापरीक्षा दल को 2000-09 के दौरान एनक्यूएम द्वारा की गई निरीक्षित कार्यों की लम्बित एटीआर प्रदान नहीं की गई। जिसका कारण अभिलेखों का उपलब्ध न होना बताया गया था। अभिलेखों के अभाव में, यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि 2009-10 से पहले का कोई भी एटीआर लम्बित था या नहीं।

एनआरआरडीए ने बताया (अक्टूबर 2015) कि एटीआर भेजने में लिया गया समय निरीक्षण रिपोर्टों में एनक्यूएम द्वारा बताए गए दोषों की प्रकृति पर निर्भर करता है। अक्सर कमियां ठेकागत विफलता, मुकदमें और वन निर्बाधन मुद्दों के कारण कुछ समय के लिए ही अपरिशोधित रहीं जो पीआईयू आदि के नियंत्रण से बाहर थे, जिसका परिणाम एनक्यूएम की आपत्तियों के असमाशोधन में हुआ। मंत्रालय को लंबित एटीआर का विश्लेषण करने की आवश्यकता है क्योंकि उनमें से कुछ पाँच वर्षों से अधिक समय से लंबित थे। इसके अतिरिक्त, 2009 से पहले के लंबित एटीआर के अभिलेखों के अभाव में की गई कार्रवाई की पूर्णता को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका था।

राज्यों से संग्रहीत सूचना ने दर्शाया कि 20 राज्यों {**आंध्रप्रदेश** (8), **अरूणाचल प्रदेश** (9), **असम** (10), **बिहार** (143), **छत्तीसगढ़** (1), **गुजरात** (13), **हरियाणा** (1), **हिमाचल प्रदेश** (44), **जम्मू एवं कश्मीर** (7), **झारखण्ड** (172), **कर्नाटक** (2), **महाराष्ट्र** (7), **मणिपुर** (3), **मेघालय** (45), **ओडिशा** (88), **राजस्थान** (49), **सिक्किम** (3), **त्रिपुरा** (86), **उत्तर प्रदेश** (30) तथा **उत्तराखण्ड** (34)} में 755 एटीआर मार्च 2015 तक लम्बित थे।

नागालैण्ड में एनक्यूएम ने अप्रैल 2010 से मार्च 2015 के दौरान 40 परियोजनाओं का निरीक्षण किया। एक परियोजना को सन्तोषजनक, 16 को औसत तथा 23 परियोजनाओं को असन्तोषजक की श्रेणी दी गई थी। तथापि कार्य का सुधार करने के लिए कार्यनिष्पादन अभिकरण द्वारा की गई कार्रवाई अभिलेख पर उपलब्ध नहीं थीं। पेरेन जिले में गुणवत्ता एवं कार्यकुशलता गैर-आंकलित थी क्योंकि एनक्यूएम ने किसी कार्यस्थल का दौरा नहीं किया था। राज्य सरकार द्वारा तथ्यों को स्वीकार कर लिया (सितम्बर 2015)।

मामला अध्ययन: आंध्रप्रेदश

एनक्यूएम ने जिला विजयनगरम में 0/0 कि.मी. से 3/0 कि.मी. तक के येगूवगंजाबड को जोडने वाली बी.टी. सड़क कार्य का निरीक्षण किया और सम्पूर्ण लम्बाई (15.30 कि.मी.) को सन्तोषजनक की श्रेणी दी (मई 2012)।

शिकायत की प्राप्ति पर, एनआरआरडीए ने दूसरा एनक्यूएम नियुक्त किया (जनवरी 2013) जिसने निरीक्षण के बाद कार्य को असन्तोषजनक श्रेणी दी और दोषों को दूर करने तथा एक माह के अन्दर एटीआर प्रस्तुत करने की सिफारिश की। तथापि, एटीआर प्रस्तुत नहीं की गई थी (जुलाई 2015)।

प्राप्त याचिका के आधार पर सतर्कता एवं प्रवर्तन विभाग, आंध्रप्रेदश सरकार ने कार्य की जांच की (नवम्बर 2013) और पाया कि 15.30 कि.मी. की संस्वीकृत लम्बाई 10.80 कि.मी. तक ही बनाई गई थी। सामग्री तथा कारीगरी अपेक्षित विनिर्देशनों के अनुसार नहीं थी और कार्य की माप किए बिना ठेकेदार को ₹6.16 करोड़ का भुगतान किया गया। ठेकेदार ने परियोजना पूर्ण किए बिना ही छोड़ दी (जनवरी 2013)। एसक्यूएम समय समय पर स्तर वार निरीक्षण करने में विफल रहा। जॉच समिति की रिपोर्ट में आगे बताया गया कि एनक्यूएम ने वास्तविक भौतिक स्थिति देखे बिना कार्य को 'सन्तोषजनक' श्रेणी दे दी और एनक्यूएम ने सड़क की वास्तविक स्थितियों को छिपाकर निष्पादक लोगों के अनुरोधों के अनुसार रिपोर्ट तैयार की और कार्य को पूर्ण दर्शाया। इसलिए आरोप कि एनक्यूएम को प्रबंधित किया गया, स्थापित हो गया था।

राज्य सरकार को प्रस्तुत रिपोर्ट (नवम्बर 2014) (i) ठेकेदार के विरूद्ध कार्रवाई करने (ii) एनक्यूएम द्वारा गलत सूचना का मामला मंत्रालय के साथ उठाने और एसक्यूएम तथा एनक्यूएम रिपोर्टों की समीक्षा करने और (iii) कमियों के प्रति दोषी अधिकारियों से ₹0.85 करोड़ की वसूलियां सुनिश्चित करने की सिफारिश करती है। पीआईयू ने बताया (जुलाई 2015) कि दोषी ठेकेदार को काली सूची में डालने की कार्रवाई की जा रही थी। दोषी अधिकारियों के विरूद्ध की गई कार्रवाई पर कोई विशेष उत्तर नहीं दिया गया।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2016) कि मामले को मई 2014 में हुई पीईसी की बैठक के दौरान इसके समक्ष विचार हेतु प्रस्तुत किया गया था तथा एनक्यूएम के निष्पादन को असंतोषजनक के रूप में निर्धारित किया गया। बाद के कार्यों को रोक दिया गया तथा चयन समिति की सिफारिशों के आधार पर एनक्यूएम को जून 2014 से पैनल से हटा दिया गया।

उत्तर संतोषजनक नहीं था क्योंकि जनवरी 2013 में अन्य एनक्यूएम से प्रतिकूल रिपोर्ट की प्राप्ति के बावजूद, एनआरआरडीए ने चूककर्ता एनक्यूएम को प्रतिनियुक्त करना जारी रखा जिन्होने जून 2013 से मार्च 2014 के दौरान 40 सड़क निर्माण कार्यों का निरीक्षण किया।

6.3.4 कार्रवाई रिपोर्टों में कमियां

ओएम के पैरा 11.5.4 के अनुसार एसक्यूसी को एसक्यूएम दौरों का मासिक सार तथा वार्षिक गुणवत्ता रिपोर्ट तैयार करनी है और उन्हें एसआरआरडीए तथा राज्य स्तरीय स्थाई समिति (एसएलएससी) को प्रस्तुत करनी है और एसक्यूएम की रिपोर्टों पर की गई कार्रवाई का पीआईयू द्वारा संकलन भी सुनिश्चित करना है।

21 राज्यों (**आंध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, बिहार, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रेदश, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, कर्नाटक, केरल, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, ओडिशा, राजस्थान, सिक्किम, तेलंगाना, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश, उत्तराखण्ड** तथा **पश्चिम बंगाल**) में एनक्यूएम ने 3,692 सड़क कार्यों का निरीक्षण किया। 752 सड़कें असन्तोषजनक पाई गई। पीआईयू ने 660 सड़क कार्यों का परिशोधन रिपोर्ट प्रस्तुत किया। इनमें से 420 कार्यों का एसक्यूएम/एनक्यूएम द्वारा पुन: निरीक्षण किया गया और 65 कार्यों को पुनर्निरीक्षण के बाद पुन: असन्तोषजनक पाया गया (**अनुबन्ध-6.4**)।

इसने दर्शाया कि सूचित की गई कमियों के सुधार की मॉनीटरिंग प्रभावी नहीं थी। अधिकारियों/ठेकेदारों को सुधार कार्य हेतु उत्तरदायी ठहराना चाहिए तथा अगर पुनर्निरीक्षण के पश्चात भी कमियां पायी जाती हैं तो जिम्मेवार अधिकारियों/ठेकेदारों के विरूद्ध दण्डात्मक कार्रवाई भी की जाए।

6.3.5 निष्पादन मूल्यांकन समिति बैठकें न करना

एनक्यूएम के निष्पादन मूल्यांकन की प्राथमिक प्रणाली 2006 में तैयार की गई थी तथा उसे एनआरआरडीए द्वारा 2007 में सुदृढ़ किया गया जिसमें अपेक्षित था कि निष्पादन मूल्यांकन समिति (पीईसी) की बैठक प्रत्येक छ: महीने में होगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2010-11 से 2014-15 के दौरान एनक्यूएम के निष्पादन का मूल्यांकन करने हेतु केवल चार बैठक[1] आयोजित की गई। इस प्रकार, निर्धारित आवधिकता के अनुसार एनक्यूएम के निष्पादन का मूल्यांकन नहीं किया गया। एनआरआरडीए ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार किया तथा सहमत हुआ कि पीईसी बैठकों की आवधिकता को बनाए नहीं रखा गया।

[1] (31 जनवरी-5 फरवरी 2011; 18-22 सितंबर 2012; 1-7 अगस्त 2012; 14-16 मई 2014)

6.4 राज्य स्तरीय स्थाई समिति

ओएम के पैरा 2.4 के अनुसार, निर्माण कार्यों की प्रगति, गुणवत्ता नियंत्रण, क्षमता संवर्धन, भूमि उपलब्धता, अनुरक्षण निधि का बजटीकरण आदि की तिमाही समीक्षा के लिए मुख्य सचिव की अध्यक्षता में अधिमानत: एक राज्य स्तरीय स्थाई समिति (एसएलएससी) गठित की जाएगी।

10 राज्यों (**अरूणाचल प्रदेश**, **गुजरात**, **हिमाचल प्रदेश**, **जम्मू एवं कश्मीर**, **कर्नाटक**, **केरल**, **मेघालय**, **त्रिपुरा**, **उत्तर प्रदेश** तथा **उत्तराखण्ड**) में**,** एसएलएससी की बैठकें नियमित रूप से आयोजित नहीं की गई जिससे कार्यक्रम की प्रभावी मॉनीटरिंग विफल हुई।

6.5 जिला स्तरीय सतर्कता तथा निगरानी समिति

कार्यक्रम मार्गनिर्देशों के पैरा 16.5 के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा गठित जिला स्तरीय सतर्कता तथा निगरानी समिति (डीएलवीएमसी) प्रगति की निगरानी करेगी और सतर्कता बरतेगी प्रत्येक स्तर पर डीएलवीएमसी की बैठकें एमपी/एमएलए और सभी अन्य सदस्यों को पर्याप्त सूचना देने के बाद प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बार आयोजित की जानी थी।

12 राज्यों (**आंध्रप्रदेश**, **हरियाणा**, **जम्मू एवं कश्मीर**, **झारखण्ड**, **कर्नाटक**, **मणिपुर**, **मिजोरम**, **ओडिशा**, **सिक्किम**, **उत्तर प्रदेश**, **उत्तराखण्ड** तथा **पश्चिम बंगाल**) में बैठकों की अपेक्षित बैठकें आयोजित न करना**,** प्रगति की निगरानी न करना तथा सतर्कता का न बरतना डीएलवीएमसी गठित न करना आदि जैसी अनियमितताएं देखी गई। ब्यौरे **अनुबन्ध-6.5** में दिए गए हैं।

6.6 शिकायत निवारण तन्त्र

पीएमजीएसवाई दिशानिर्देशों का पैरा 15.8 शिकायतों की जांच तथा मंत्रालय/एनआरआरडीए के माध्यम से प्राप्त शिकायतों की जांच एवं आवश्यक कार्रवाई हेतु राज्य गुणवत्ता समन्वयक को प्रेषित करने का प्रावधान करता है। यह भी निर्धारित करता है कि किसी मामले में निर्धारित समय सीमा के भीतर पर्याप्त प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं होता है तो एनआरआरडीए एक एनक्यूएम को नियुक्त कर सकता है तथा आगे की कार्रवाई एनक्यूएम की रिपोर्ट पर की जाएगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एनआरआरडीए में प्राप्त 267 शिकायतो में से, एनक्यूएम को वर्ष 2010-15 के दौरान 218 शिकायतों की जांच करने हेतु नियुक्त किया गया। 125 शिकायते (57.34 *प्रतिशत*) सही पाई गई थीं अर्थात्

सड़क निर्माण कार्य 'अंतोषजनक' पाए गए। बाद में, अभ्युक्तियों/रिपोर्टो को शोधक कार्रवाई करने के लिए राज्यों को प्रेषित किया गया था। इसके अतिरिक्त, एनआरआरडीए ने जांच एवं कार्रवाई हेतु राज्यों को 49 शिकायतें प्रेषित की। तथापि, इन शिकायतों पर अनुवर्ती कार्रवाई एनआरआरडीए के पास उपलब्ध नहीं थी।

ओम्मास का प्रतिक्रिया माड्यूल शिकायतों की निगरानी और समाधान करने की प्रतिक्रिया के प्रति व्यवस्थित अभिगम प्राप्त करने के उद्देश्य से डिजाइन किया गया था। 2010-11 से 2014-15 के दौरान ओम्मास के प्रतिक्रिया माड्यूल के माध्यम से 396 शिकायतें प्राप्त हुई। इनमें से 314 निपटायी गई और 2013-14 तथा 2014-15 से सम्बन्धित 82 राज्यों के पास लम्बित थी। मंत्रालय ने बताया कि शिकायतों के सामयिक निपटारे के लिए सभी राज्यों से अनुरोध किया गया है (मई 2015)।

दस राज्यों (**अरूणाचल प्रदेश, गुजरात, हरियाणा, झारखण्ड, कर्नाटक, केरल, मेघालय** (अप्रैल 2012 से पहले), **त्रिपुरा, उत्तराखण्ड** तथा **पश्चिम बंगाल**) में, शिकायत निवारण तंत्र मौजूद नहीं था।

6.7 सामाजिक लेखापरीक्षा

पीएसी ने पीएमजीएसवाई की 72 वीं रिपोर्ट (2007-08) में चौदहवीं लोक सभा को सिफारिश की कि मंत्रालय एमजीएनआईजीएस के मार्गनिर्देशों में समाविष्ट सामाजिक लेखापरीक्षा की रूपात्मकताओं को दोहराए। मंत्रालय ने अपनी की गई कार्रवाई टिप्पणी (पीएसी 82 वीं रिपोर्ट 2008-09 चौदहवीं लोक सभा को प्रस्तुत) में बताया कि नमूना लेखापरीक्षा कवायद और पीएमजीएसवाई परियोजनाओं की नागरिक निगरानी करने के लिए स्थानीय एनजीओ के साथ **कर्नाटक** तथा **ओडिशा** में पायलट परियोजना आरम्भ की गई थी। इस परियोजना के परिणामों के आधार पर पंचायती राज तथा नागरिक समिति संगठनों को शामिल कर पीएमजीएसवाई परियोजनाओं की सामाजिक लेखापरीक्षा के लिए उचित कार्यप्रणाली बनाने के लिए निर्णय लिया जाएगा।

मंत्रालय ने, अब तक की गई प्रगति पर लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के प्रत्युत्तर में, बताया (अप्रैल 2016) कि पीएमजीएसवाई सड़कों की नागरिक मॉनीटरिंग के माध्यम से सामाजिक लेखापरीक्षा का अब **झारखण्ड, मेघालय, राजस्थान, असम** तथा **उत्तराखण्ड** तक विस्तार कर दिया गया। इन सात राज्यों में 603 नागरिक स्वंयसेवकों को गुणवत्ता निर्माण तथा पीएमजीएसवाई सड़को के अनुरक्षण की मॉनीटरिंग हेतु प्रशिक्षित किया गया। साधन तथा प्रशिक्षण के

साथ, स्वंयसेवकों ने नागरिक महत्व से चालू तथा समाप्त निर्माणकार्यों दोनों में सड़कों की स्थिति पर सड़कों के विभिन्न गुणात्मक एवं मात्रिक पहलुओं पर डाटा उत्पन्न करने हेतु इन राज्यों में पीएमजीएसवाई सड़को का सर्वेक्षण किया। अंतरिम रिपोर्ट को प्राप्त किया गया तथा शोधक कार्रवाई करने हेतु सभी संबंधित राज्यों को वितरित किया गया था।

यह दर्शाता है कि सामाजिक लेखापरीक्षा की अवधारणा अभी प्रथम स्तर पर ही थी। इस कार्यक्रम में महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना की सामाजिक लेखापरीक्षा के तरीकों को अपनाया जाना और कार्यक्रम दिशानिर्देशों में सम्मिलित किया जाना शेष था।

निष्कर्ष

पीएमजीएसवाई के सभी स्तरों में गुणवत्ता एवं मॉनीटरिंग तंत्र में कमी थी। कार्य निष्पादन स्थलों पर फील्ड प्रयोगशालाएं या तो स्थापित नहीं थीं या उसमें उपकरण नहीं थे। निर्धारित स्तरों पर सड़कों की जांच संचालित नहीं की गई थीं। राज्य गुणवत्ता मॉनीटरों और राष्ट्रीय गुणवत्ता मॉनीटरों द्वारा इंगित कमियों के सुधार पर कार्रवाई टिप्पण रिपोर्ट लंबित थी। चयनित सार्वजनिक प्रतिनिधियों के साथ संयुक्त निरीक्षणों को संचालित नहीं किया गया था। राष्ट्रीय गुणवत्ता मॉनीटरों के निष्पादन की जांच करने के लिए निष्पादन जांच समिति बैठकें निर्धारित अंतरालों पर नहीं हुई थीं। चल रहे निर्माण कार्यों की प्रगति को मॉनीटर करने, गुणवत्ता नियंत्रण, अनुरक्षण निधि का बजटीकरण आदि नियमित रूप से राज्य स्तरीय स्थायी समिति बैठकें नियमित रूप से नहीं हुई थीं। सामाजिक लेखापरीक्षा की अवधारणा कार्यक्रम दिशानिर्देशों में सम्मिलित नहीं थी।

सिफारिश

i. मंत्रालय कमियों का निपटान करने हेतु गुणवत्ता नियंत्रण प्रणाली में प्रणालीगत त्रुटियों की समीक्षा करे। मंत्रालय द्वारा एक तन्त्र विकसित किया जाए जिसके द्वारा दोषी एजेंसियों तथा व्यक्तियों पर उत्तरदायित्व तथा जबावदेही निर्धारित की जा सके और सुधारक कार्रवाई की जा सके।

ii. कार्यक्रम दिशानिर्देशों में सामाजिक लेखापरीक्षा की परिकल्पना को शामिल किया जाना चाहिए।