अध्याय - 4

पर्यवेक्षण, अनुश्रवण और गुणवत्ता नियन्त्रण

अध्याय-4: पर्यवेक्षण, अनुश्रवण और गुणवत्ता नियन्त्रण

4.1 प्रस्तावना

परियोजना के क्रियान्वयन में अच्छी तरह से परिभाषित पर्यवेक्षण, अनुश्रवण और गुणवत्ता नियंत्रण प्रणाली यथोचित आश्वासन प्रदान करती है कि आवश्यक विनियमों का पालन किया जा रहा है, संसाधनों का उपयोग नियोजित तरीके से और कुप्रबंधन से संरक्षित है जिससे कि परियोजना के निर्दिष्ट उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सके।

विभिन्न विभागों में परियोजना क्रियान्वयन, संबन्धित विभागों में प्रचलित पर्यवेक्षण, अनुश्रवण और गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र और आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के प्रावधानों के प्रकाश में जाचें गए। लेखा परीक्षा जाँच के परिणाम निम्नवत है:

4.2 प्राधिकृत समितियों / संस्थानों की भूमिका और अनुश्रवण तंत्र

4.2.1 राज्य कार्यकारी समिति

आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के प्रावधानों के अनुपालन में, उत्तराखण्ड सरकार (उ स) ने उत्तराखण्ड राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (उ रा आ प्र प्रा) के कार्यों के निष्पादन में सहायता प्रदान करने के लिए मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक राज्य कार्यकारी समिति (रा का स) का गठन किया (जनवरी 2008)। रा का स ने म एवं दी पु वित्तपोषित पुनर्निर्माण परियोजना (2013-14 से 2016-2017) की पूरी अवधि में केवल दो बार (2016-17) बैठक की।

4.2.2 कोर कमेटी और उच्चस्तरीय प्राधिकार समिति

उत्तराखण्ड आपातकालीन सहायतित परियोजना (उ आ स प) और उत्तराखण्ड आपदा रिकवरी परियोजना (उ आ रि प) के दिशानिर्देशों[82] मे यह प्रावधानित है कि उत्तराखण्ड सरकार द्वारा पश्च आपदा पुनर्निर्माण कार्यों के आवधिक अनुश्रवण और समीक्षा के लिए मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक कोर कमेटी की स्थापना की जाएगी। दिशानिर्देशों में उल्लेखनीय है कि 2013 की आपदा के दौरान पुनर्निर्माण योग्य परियोजनाओं के त्वरित अनुमोदन और एकल खिड़की निकासी के लिए अपर मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक उच्चस्तरीय प्राधिकार समिति (उ प्रा स) के गठन का प्रावधान है।

उ स ने अगस्त 2013 में मुख्य सचिव और अपर मुख्य सचिव की अध्यक्षता में क्रमशः कोर कमेटी[83] और उ प्रा स[84] की स्थापना की थी। तथापि, अपर मुख्य सचिव के मुख्य सचिव पद पर पदोन्नति के पश्चात, इन दो समितियों को उ प्रा स के सामूहिक नामकरण के साथ विलय कर दिया गया लेकिन इससे संबन्धित अधिसूचना उ स द्वारा जारी नहीं की गई थी। जिसके परिणामस्वरूप,

---

[82] उ आ स प के परियोजना प्रशासनिक नियमावली और उ आ रि प के परियोजना मूल्यांकन दस्तावेज।

[83] **कोर कमेटी के सदस्य:** आयुक्त-अवस्थापना, ग्रामीण विकास एवं वन; प्रमुख सचिव-वित्त, योजना, लोक निर्माण विभाग; सचिव सह आयुक्त-राजस्व समिति; उपाध्यक्ष-राज्य लोक सेवा आयोग; सचिव-आपदा प्रबंधन विभाग।

[84] **उ प्रा स के सदस्य:** आयुक्त-अवस्थापना, प्रमुख सचिव-वित्त, और योजना; 02 अतिरिक्त सचिव (प्रमुख सचिव-वित्त द्वारा नामित); सचिव-आपदा प्रबंधन विभाग।

लेखा परीक्षा में समिति की संरचना और गठन को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। उ प्रा स ने 2013-14 से जुलाई 2017 की अवधि के दौरान 52 बार[85] बैठक की।

4.2.3 जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरण

आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के प्रावधान के अनुसार, जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (जि आ प्र प्रा) का गठन (दिसम्बर 2007) उत्तराखण्ड के सभी जिलों में जिले की आपदा से संबन्धित सभी प्रबंधन / गतिविधियों को सम्पादित करने के लिए किया गया था। जि आ प्र प्रा के कार्यप्रणाली पर लेखा परीक्षा के परिणाम नीचे दिये गये हैं:

- जि आ प्र प्रा द्वारा जून 2013 की आपदा से संबन्धित पश्च पुनर्निर्माण गतिविधियों का अनुश्रवण और पर्यवेक्षण कार्य नहीं किये गये थे क्योंकि जि आ प्र प्रा में न तो किसी भी कर्मचारी को नियुक्त किया गया था और न ही कोई अनुश्रवण प्रकोष्ठ का गठन किया गया था।
- जि आ प्र प्रा द्वारा नियमित रूप से पुनर्निर्माण कार्यों की प्रगति की निगरानी और अनुश्रवण के लिये किसी भी विवरण और प्रतिवेदन का निर्धारण नहीं किया गया था। इस प्रकार वे कार्यों की भौतिक और वित्तीय प्रगति का अनुश्रवण करने और तदनुसार सुधारात्मक कार्यवाही करने में विफल रहे।

सचिव, आपदा प्रबंधन विभाग ने अवगत कराया कि जि आ प्र प्रा, आ प्र अधिनियम, 2005 के प्रावधान के अनुसार उपाय कर रहे थे और पश्च आपदा के पुनर्निर्माण कार्यों की समीक्षा कर रहे थे। तथापि, वे स्वयं के द्वारा किये जा रहे समीक्षा कार्यों के समर्थन में अभिलेखीय साक्ष्य प्रदान करने में विफल रहे।

4.3 विभागीय पर्यवेक्षण, अनुश्रवण और गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र

राज्य सरकार के अभियांत्रिकी विभागों में, खंडीय स्तर पर अधिशासी अभियंता (अ अ) और सहायक अभियंता पहले चरण के निरीक्षण और कार्यों के अनुश्रवण के लिये उत्तरदायी हैं। द्वितीय और तृतीय चरण के निरीक्षण, पर्यवेक्षण और कार्यों के अनुश्रवण का दायित्व क्रमशः अधीक्षण अभियंताओं और मुख्य अभियंताओं का है। इसके अतिरिक्त, राज्य स्तर पर लोक निर्माण विभाग और वन विभाग में कार्यों के पर्यवेक्षण / गुणवत्ता नियंत्रण के लिए गुणवत्ता नियंत्रण इकाईयाँ (गु नि इ) भी स्थापित हैं।

4.3.1 निरीक्षणों के केंद्रीयकृत अभिलेखों का अभाव

नमूना परीक्षित प क्रि इ / कार्यालयों में, लेखापरीक्षा ने पाया कि प क्रि इ / कार्यालयों द्वारा विभागीय प्राधिकारियों द्वारा किये गये निरीक्षणों के विस्तृत विवरण दर्शाने वाले केंद्रीयकृत अभिलेख या सावधिक विवरण तैयार नहीं किए गए थे। प क्रि इ / कार्यालय चयनित कार्यों के लिये विभागीय प्राधिकारियों द्वारा किये गये निरीक्षणों का विवरण प्रदान करने में असफल रहे। इसलिए, विभिन्न प्राधिकारियों द्वारा वास्तव में किये गये निरीक्षणों की पर्याप्तता लेखा परीक्षा में सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

[85] बैठकें: 2014 में 21, 2015 में 15, 2016 में 10 और 2017 में छः।

4.3.2 अप्रभावी पर्यवेक्षण और गुणवत्ता नियंत्रण

चयनित कार्यों की लेखापरीक्षा जाँच में पर्यवेक्षण और गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र की कमियों के कई प्रकरण पाये गये, जिनका विवरण निम्नानुसार है:

- मुख्य अभियंता (मु अ) द्वारा जिला उत्तरकाशी के उ आ रि प कार्य को (नौगांव-स्यूरी मोटर मार्ग) अपने स्थलीय निरीक्षण (दिसंबर 2015) के दौरान निम्नगुणवत्ता का पाया और मु अ ने ठेकेदार की लागत पर इसे सुधारने का निर्देश दिया। मु अ ने, आगे, लापरवाही के लिए जिम्मेदार विभागीय कर्मचारियों के खिलाफ आरोप पत्र दर्ज करने के निर्देश दिये। तथापि, कमियों को सुधारे बिना प क्रि इ द्वारा कार्य के अनुबंध को अंतिम रूप दिया गया (अक्टूबर 2016) और निम्नगुणवत्ता कार्य के लिये जिम्मेदार कर्मचारियों के विरुद्ध कोई कार्यवाही आरम्भ नहीं की गयी थी।
- जिला रुद्रप्रयाग के उ आ रि प कार्य (कोटखाल-जगतोली मोटर मार्ग) के एक अन्य मामले में, अधीक्षण अभियंता (अधी अ) द्वारा किए गये निरीक्षण (मार्च 2016) में प्रदर्शित हुआ कि सड़क के आधार / सतह कार्यों का निष्पादन निम्नगुणवत्ता के थे जिसके सापेक्ष प क्रि इ ने एक अनुपालन आख्या इस तथ्य के साथ प्रस्तुत की (अप्रैल 2016) कि कार्य को ठीक किया जा चुका है। तथापि, तीन माह के बाद (मई 2016) मु अ (विश्व बैंक)-लो नि वि, देहरादून द्वारा किये गये एक पृथक निरीक्षण मे कार्य के निष्पादन में उसी प्रकार की कमी देखी गयी, जो कि इंगित करता है कि प क्रि इ-उ आ रि प, रुद्रप्रयाग द्वारा प्रस्तुत अनुपालन रिपोर्ट अविश्वसनीय थी।
- प क्रि इ-उ आ रि प, पिथौरागढ़ द्वारा 9.90 किमी लम्बी गनई-बनकोट मोटर मार्ग (मो मा) में निष्पादित बिटुमिनस कार्यों की गुणवत्ता, जिला प्रशासन-पिथौरागढ़ द्वारा (अक्टूबर 2015) बहुत खराब पायी गयी क्योंकि बिटुमिनस सतह मार्ग के विभिन्न स्थानों पर स्पष्टरूप से क्षतिग्रस्त थी। प क्रि इ ने अपने उत्तर में (जून 2017) में अवगत कराया कि क्षतिग्रस्त मार्ग को सुधार दिया गया है। तथापि, सड़क पर पुनः बिटुमिनस कार्य करने के सम्बन्ध में प क्रि इ द्वारा लेखा परीक्षा को कोई अभिलेखीय साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया गया था।
- प क्रि इ-उ आ रि प, रुद्रप्रयाग के 2.85 किमी लम्बे कुसुमगाड-सुरसाल मो मा से संबन्धित अधी अ, श्रीनगर की निरीक्षण टिप्पणी (अक्टूबर 2016) में पाया गया कि ठेकेदार द्वारा कई जगहों पर कठोर चट्टान काटने का कार्य नहीं किया गया था और मार्ग के किमी-02 (चेनेज-1.850) में आवश्यक तीन सतहों (200 मिमी मोटाई) के सापेक्ष केवल एक सतह (50 मिमी) बेस कोर्स का कार्य किया गया था।
- उप-सभापति, उत्तराखण्ड विधान सभा से शिकायत मिलने के उपरान्त अधी अ द्वारा उ आ रि प, (चमोली) के सोनला-कंडारा मो मा में किये गये निरीक्षण (मार्च 2016) में पैरापेट्स, वाटर बाउंड मैकडैम (डब्लूबीएम) और प्रीमिक्स कार्पेट के कार्य निम्न स्तर के पाये गये। अधी अ ने निष्पादित कार्य को तोड़ने और वसूली के बाद ठेकेदार को काली सूची मे डालने की कार्यवाही के लिए प क्रि इ को निर्देशित किया। तथापि, प क्रि इ ने ठेकेदार को काली सूची मे नहीं डाला और उसी ठेकेदार से कार्य को फिर से निष्पादित करवाया।

- महाप्रबंधक, उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम (उ प्र रा नि नि) ने स्थल निरीक्षण (जून 2017) के दौरान पाया कि केदारनाथ में नव निर्मित 120 कॉटेज में विभिन्न स्थानों पर बाहरी दीवार के आवरण में टाइल का कार्य क्षतिग्रस्त था और कार्य को पुन:निष्पादन व बदलने की आवश्यकता थी। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा कार्य के स्थलीय निरीक्षण (अक्टूबर 2017) के दौरान पाया कि उ प्र रा नि नि ने पुनर्स्थापन / पुनर्निष्पादन का कोई भी कार्य नहीं किया था।
- छ: सड़क कार्यों[86] में स्थल प्रयोगशालाओं को ठेकेदारों द्वारा कार्य आरम्भ होने की तारीख से दो से 11 माह के विलम्ब से बाद स्थापित किया गया था, जबकि अनुबन्ध के नियम और शर्तों के अनुसार प्रयोगशालाओं को 15 दिनों के अन्दर स्थापित करना था। स्थल प्रयोगशालाओं की स्थापना में देरी के लिए ठेकेदारों पर प क्रि इ द्वारा कोई अर्थदण्ड आरोपित नहीं था।

4.3.3 त्रिपक्षीय आंकलन का न किया जाना

राज्य सरकार ने निर्देशित किया था (सितम्बर 2015) कि सिंचाई विभाग के अधीन ₹ 5 पाँच करोड़ से अधिक की लागत वाले सभी कार्यों की एक स्वतंत्र त्रिपक्षीय समवर्ती गुणवत्ता जाँच और लेखापरीक्षा एक सूचीबद्ध संस्था (श्रीराम इंस्टीट्यूट, दिल्ली) द्वारा की जाएगी।

लेखापरीक्षा ने 31 बाढ़ सुरक्षा कार्यों (बा सु का) (₹ पाँच करोड़ से अधिक की लागत वाले) के परीक्षण में पाया कि इनमे से किसी भी कार्य में उपर्युक्त सूचीबद्ध संस्था से आंकलन / तकनीकी मूल्यांकन नहीं करवाया गया था। तथापि, बागेश्वर जिले के तीन कार्यों का त्रिपक्षीय आंकलन नव स्थापित 'सीमान्त इंस्टीट्यूट ऑफ टेक्नोलॉजी-पिथौरागढ़' द्वारा और रुद्रप्रयाग जिले के एक बा सु का का त्रिपक्षीय आंकलन आई आई टी-रुड़की से कराया गया था।

इसी प्रकार, सर्व शिक्षा अभियान के तहत, राज्य परियोजना कार्यालय (रा प का), देहरादून द्वारा पुनर्निर्माण कार्यों का त्रिपक्षीय मूल्यांकन इस तथ्य के बावजूद नहीं करवाया गया था कि स्वीकृत कार्यों की 1.5 *प्रतिशत* लागत (₹ 28.06 लाख) रा प का द्वारा त्रिपक्षीय मूल्यांकन / अनुश्रवण के लिये रोकी गयी थी।

4.3.4 सड़क कार्यों की निम्न गुणवत्ता

लो नि वि की राज्य स्तरीय गुणवत्ता नियंत्रण इकाई (गु नि इ), देहरादून ने प क्रि इ / क्षेत्रीय खण्डों द्वारा निष्पादित क्षतिग्रस्त सड़कों के पुनर्निर्माण कार्यों के सम्बन्ध में तकनीकी निरीक्षण किये। यह पाया गया था कि पाँच नमूना परीक्षित जिलों के 162 पुनर्निर्माण कार्यों में से आठ सड़कों (पाँच *प्रतिशत*) के पुनर्निर्माण कार्य 'असंतोषजनक' चिन्हित थे जबकि 96 सड़कों (59 *प्रतिशत*) के पुनर्निर्माण कार्यों को 'सुधार की आवश्यकता' के रूप में चिन्हित किये गए थे, जैसा कि नीचे **तालिका-4.1** में वर्णित है:

[86] चमोली जिले के सोलना-कंडारा मो मा और सीमा-बैरों मो मा, बागेश्वर जिले का कांडा-सनईउडियार-रावतसेरा मो मा, उत्तरकाशी जिले का चिल्यानिसौड़-जगोथ मो मा, पिथौरागढ़ जिले के डिडिहाट-दूनाकोट मो मा और डिडिहाट-आदिचौरा मो मा, कुइटीसैण-राठी-शिशु मन्दिर शहीद पुष्कर मो मा।

तालिका 4.1: गु नि ई-लो नि वि द्वारा किये गये तकनीकी निरीक्षणों का विवरण

जिले के नाम	गु नि इ द्वारा निरीक्षित मो मा की संख्या				निष्पादित कार्यों पर गु नि इ द्वारा दी गयी रेटिंग		
	वि स यो-पु	उ आ स प	उ आ रि प	योग	संतोषजनक	सुधार की आवश्यकता	असंतोषजनक
बागेश्वर	1	4	21	26	5	21	0
चमोली	2	13	32	47	17	29	1
पिथौरागढ़	1	7	17	25	14	9	2
रुद्रप्रयाग	0	3	31	34	15	17	2
उत्तरकाशी	3	7	20	30	7	20	3
योग	***7***	***34***	***121***	***162***	***58***	***96***	***8***
सम्पूर्ण राज्य	**07**	**92**	**197**	**296**	**115**	**169**[87]	**12**[88]

स्रोत: लो नि वि की राज्यस्तरीय गुणवत्ता नियंत्रण इकाई, देहरादून।

सड़क कार्यों की निम्न गुणवत्ता (असंतोषजनक / सुधार की आवश्यकता) का उच्च प्रतिशत (61 *प्रतिशत*) यह दर्शाता है कि लो नि वि में विभिन्न स्तरों पर गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र कमजोर है।

[87] वि आ स-पु: 03 कार्य, उ आ स प: 54 कार्य और उ आ रि प: 112 कार्य।

[88] उ आ स प: 03 कार्य और उ आ रि प: 09 कार्य।