अध्याय - III

संकट प्रबंधन

3.1 प्रस्तावना

पीएमडीपी के अंतर्गत संकट प्रबंधन भाग में ₹5,858 करोड़ की अनुमानित लागत पर निष्पादित किये जाने हेतु आपातकालीन परिचालन केन्द्रों तथा संबद्ध अवसंरचना इत्यादि की स्थापना को शामिल करने वाली, राज्य में आपदा प्रबंधन ढांचे को सशक्त करते हुए क्षतिग्रस्त सार्वजनिक अवसंरचना परिसंपत्तियों के स्थायी पुनःस्थापन हेतु सहायता; डि-सिलटिंग और तलकर्षण को सम्मिलित करते हुए झेलम नदी एवं इसकी सहायक नदियों के लिए एक व्यापक बाढ़ नियंत्रण परियोजना को शामिल करने वाली सात[1] परियोजनाएं सम्मिलित हैं।

संकट प्रबंधन भाग के अंतर्गत लेखापरीक्षा में ₹2,830 करोड़ के परिव्यय सहित कुल सात परियोजनाओं में से, चार[2] परियोजनाओं की नमूना जाँच की गयी।

इन चार परियोजनाओं पर किये गये व्यय को शामिल करने वाले वित्तीय विवरण **तालिका 3.1.1** में दिये गये हैं:

तालिका 3.1.1: लागत के परियोजना वार विवरण की तुलना में किया गया व्यय
(31 मार्च 2019 तक)

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	परियोजनाएं	परियोजना लागत	संस्वीकृत निधियाँ	निर्मोचित	व्यय	अप्रयुक्त निधियाँ (प्रतिशत)
1.	उच्चतर शिक्षा संस्थानों में अतिरिक्त बालिका छात्रावासों का निर्माण	50	23.75	23.75	9.16	14.59 *(61)*
2.	जेएण्डके में हाई एन्ड सुरक्षा तथा कानून व्यवस्था प्रणाली	500	501.86	501.86	261.96	239.90 *(48)*
3.	झेलम नदी एवं इसकी सहायक नदियों के बाढ़ प्रबंधन हेतु व्यापक योजना (चरण I)	280	287.43	287.43	280.87	6.56 *(2)*
4.	क्षतिग्रस्त अवसंरचना का स्थायी पुनःस्थापन	2,000	1,178.34	1,178.34	915.17	263.17 *(22)*
	कुल	**2,830**	**1,991.38**	**1,991.38**	**1,467.16**	**524.22 *(26)***

(स्रोत: विभागीय अभिलेख)

[1] (i) उच्चतर शिक्षा संस्थानों में अतिरिक्त बालिका छात्रावासों का निर्माण; (ii) गृह विभाग द्वारा जेएण्डके में हाई एन्ड सुरक्षा तथा कानून व्यवस्था प्रणाली; (iii) झेलम नदी एवं इसकी सहायक नदियों के व्यापक बाढ़ प्रबंधन हेतु योजना (चरण I); (iv) झेलम नदी एवं इसकी सहायक नदियों के व्यापक बाढ़ प्रबंधन हेतु योजना (चरण II); (v) क्षतिग्रस्त अवसंरचना का स्थायी पुनः स्थापन; (vi) जेएण्डके में क्षतिग्रस्त उद्यान-कृषि क्षेत्रों का पुनः स्थापन व उद्यान-कृषि का विकास; तथा (vii) झेलम-तवी बाढ़ पुनर्निर्माण परियोजना हेतु विश्व बैंक सहायता का 90 प्रतिशत अनुदान अंश।

[2] (i) उच्चतर शिक्षा संस्थानों में अतिरिक्त बालिका छात्रावासों का निर्माण (ii) गृह विभाग द्वारा जेएण्डके में हाई एन्ड सुरक्षा तथा कानून व्यवस्था प्रणाली (iii) झेलम नदी एवं इसकी सहायक नदियों के व्यापक बाढ़ प्रबंधन हेतु योजना (चरण I) और (iv) क्षतिग्रस्त अवसंरचना का स्थायी पुनःस्थापन।

इन चार परियोजनाओं के लिए ₹2,830 करोड़ कुल परिव्यय में से, जैसा कि **तालिका 3.1.1** में दिया गया है, भारत सरकार द्वारा ₹1,991.38 करोड़ संस्वीकृत एवं निर्गत किये गये थे और मार्च 2019 तक ₹524.22 करोड़ (26 प्रतिशत) का अप्रयुक्त शेष छोड़ते हुए, 31 मार्च 2019 तक ₹1,467.16 करोड़ का व्यय किया गया था।

उच्चतर शिक्षा विभाग

3.2 उच्चतर शिक्षा संस्थानों में अतिरिक्त बालिका छात्रावासों का निर्माण

उच्चतर शिक्षा विभाग, जम्मू एवं कश्मीर सरकार (जीओजेएण्डके) ने सरकारी डिग्री कॉलेजों (जीडीसी) में सात बालिका छात्रावासों[3] के निर्माण के लिए एक प्रस्ताव (अक्टूबर 2016) प्रस्तुत किया था। इसे भारत सरकार (जीओआई) द्वारा प्रधानमंत्री विकास पैकेज (पीएमडीपी) के अंतर्गत ₹50 करोड़ की कुल परियोजना लागत हेतु अनुमोदित (मार्च 2017) किया गया था। परियोजना के निर्माण कार्य[4] विकास आयुक्त (निर्माण) द्वारा तकनीकी रूप से ₹48.41 करोड़ के लिए पुनरीक्षित किये गये थे तथा समापन की अवधि प्राधिकार पत्र के जारी होने की तिथि से आठ महीनों (फरवरी 2018) तक थी। विश्वविद्यालय अनुदान आयोग (यूजीसी) के माध्यम से जीओआई से सहायता, यूजीसी द्वारा आबंटन से अधिक व्यय को संस्थानों द्वारा अपने स्वयं के संसाधनों से प्राप्त किये जाने के अध्यधीन, अनुमोदित लागत का 100 प्रतिशत थी।

निर्माण किये जाने वाले सात बालिका छात्रावासों में से, जीडीसी में पांच[5] बालिका छात्रावासों को लेखापरीक्षा में नमूना जाँच के लिए चयनित किया गया था।

जैसा कि पैराग्राफ 3.2.3 में दिये गये अभिलेखों और छायाचित्रों से देखा जा सकता है, जीडीसी में नमूना जाँच किये गये पाँच बालिका छात्रावास, जहाँ छात्रावासों का निर्माण प्रस्तावित था, में से तीन[6] बालिका छात्रावासों के निर्माण का कार्य भिन्न-भिन्न चरणों में था। शेष दो[7] बालिका छात्रावासों में कार्य, ₹3.01 करोड़ का

---

3 सरकारी डिग्री कॉलेज (i) पलौरा (जम्मू), (ii) राजौरी, (iii) भदरवाह (आरंभिक रूप से ठाटरी-डोडा हेतु अनुमोदित), (iv) बेमिना (श्रीनगर), (v) कारगिल, (vi) पुलवामा और (vii) कुपवाडा।

4 मार्च 2018 में छह निर्माण कार्य तथा दिसम्बर 2018 में भदरवाह में शेष निर्माण कार्य।

5 सरकारी डिग्री कॉलेज (i) पलौरा (जम्मू), (ii) राजौरी, (iii) भदरवाह, (iv) बेमिना (श्रीनगर) और (v) कारगिल (लद्दाख)।

6 जीडीसी (i) पलौरा, (जम्मू), (ii) राजौरी और (iii) भदरवाह।

7 बेमिना (श्रीनगर) और कारगिल (लद्दाख)।

व्यय करने (मार्च 2019) के बावजूद, अपनायी जाने वाली नई तकनीक[8] की जानकारी के साथ-साथ कार्यान्वयन अभिकरणों के विशिष्ट अनुभव की कमी के कारण प्लिंथ स्तर पर रोक दिया गया था। बालिका छात्रावासों में किसी का भी कार्य पूर्ण नहीं हुआ था, जैसा कि उत्तरवर्ती पैराग्राफों में विवरण दिया गया है ।

3.2.1 वित्तीय प्रबंधन

₹50 करोड़ की संस्वीकृत लागत में से, यूजीसी के द्वारा सात जीडीसी के बैंक खातों में ₹23.75 करोड़ की राशि सीधे ही निर्गत (जुलाई 2017 से अक्टूबर 2018) की गयी थी, जिन्होंने बदले में निर्माण अभिकरणों[9] को ₹10.22 करोड़ निर्गत किये।

वर्ष 2019-20 और 2020-21 (सितंबर 2020) की अवधि के दौरान, यूजीसी द्वारा आगे तीन जीडीसी के बैंक खातों में ₹9 करोड़ की राशि निर्गत की गयी थी, जिन्होंने बदले में निर्माण अभिकरणों को ₹11.59 करोड़ निर्गत किये। सितंबर 2020 तक शेष ₹12 करोड़ की निधियाँ महाविद्यालयों में रहीं जैसा कि **तालिका 3.2.1** में दिया गया है।

तालिका 3.2.1: सितंबर 2020 तक निधि की स्थिति

(₹ करोड़ में)

अवधि	संस्वीकृत लागत	यूजीसी के द्वारा निर्गत निधियाँ	निर्माण अभिकरणों को निर्मोचित	अप्रयुक्त शेष
2017-18	50.00	8.00	9.06*	0.00
2018-19		15.75	1.16	14.59
2019-20		7.00	6.59	15.00
2020-21 (सितंबर 2020 की समाप्ति)		2.00	5.00	12.00
कुल	**50.00**	**32.75**	**21.81***	

* राज्य योजना निधियों के अंतर्गत उच्चतर शिक्षा विभाग द्वारा निर्मोचित (मई 2017) ₹1.06 करोड़ (जीडीसी कुपवाड़ा: ₹1.02 करोड़ एवं जीडीसी कारगिल: ₹0.04 करोड़) शामिल हैं।

(स्रोत: विभागीय अभिलेख)

लेखापरीक्षा में देखा गया (अक्टूबर 2020) कि पाँच नमूना महाविद्यालयों में से चार के लिए, जहाँ जम्मू व कश्मीर आवास बोर्ड (जेकेएचबी) निर्माण अभिकरण था, ₹12.23 करोड़ का व्यय किया गया (सितंबर 2020) था। तथापि, निर्माण अभिकरण

8 प्री-इंजीनियर्ड संरचना प्रौद्योगिकी।

9 जेएण्डके आवास बोर्ड (छह महाविद्यालय): ₹9.06 करोड़; जेकेपीएचसी (एक महाविद्यालय): ₹1.16 करोड़।

द्वारा ₹15.29 करोड़ हेतु उपयोगिता प्रमाण-पत्रों (यूसी) को प्रस्तुत (नवम्बर 2017 एवं अगस्त 2020 के मध्य) किया गया था, जिसका परिणाम ₹3.06 करोड़ की सीमा तक बढ़े हुए यूसी के प्रस्तुतीकरण के रूप में हुआ। इसके अतिरिक्त, जीडीसी में सात बालिका छात्रावासों के निर्माण हेतु ₹50 करोड़ की संस्वीकृत राशि के प्रति यूजीसी द्वारा ₹33.81 करोड़ की राशि निर्गत की गयी थी। इसमें से, सितंबर 2020 तक सात बालिका छात्रावासों के लिए ₹16.67 करोड़ का व्यय किया गया था।

योजना निदेशक, उच्चतर शिक्षा विभाग, जीओजेएण्डके ने कहा (जुलाई 2020) कि यूसी किये गये कार्य के आधार पर जारी किये गये थे जिसमें कार्यस्थल पर लायी गयी सामग्री शामिल थी।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि किये गये वास्तविक व्यय में कार्यान्वयन प्रभागों द्वारा अग्रिम रूप से बुक की गयी सामग्री शामिल थी और इसलिए, प्रस्तुत किये गये यूसी बढ़े हुए थे। इसके अतिरिक्त, जैसा कि अंतर राशि अभी तक जीडीसी के बैंक खाते में पड़ी हुयी थी, भविष्य में इसकी दुरूपयोगिता/ दुर्विनियोजन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

योजना निदेशक, उच्चतर शिक्षा विभाग, जीओजेएण्डके ने कार्य की धीमी प्रगति के लिए संरचनात्मक आरेखणों एवं तकनीकी संस्वीकृतियों के विलंब से प्राप्त होने और कश्मीर प्रभाग में प्रचलित सुरक्षा वातावरण तथा शीत ऋतु की लंबी अवधि को जिम्मेदार ठहराया। उन्होंने आगे कहा कि जम्मू प्रभाग में तीन[10] बालिका छात्रावासों का निर्माण समापन के करीब था, हालांकि, वह दो[11] जीडीसी के मामले में 30 सितंबर 2020 को लिये गये छायाचित्रों **(पैरा सं 3.2.3 में)** और दस्तावेजों द्वारा समर्थित नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि चार[12] डिग्री कॉलेजों में किसी भी बालिका छात्रावास का निर्माण आरंभ नहीं किया गया था जिन्हें फरवरी 2020 तक पूर्ण किया जाना अपेक्षित था, जिनको समापन की वास्तविक तिथि से 31 महीनों के उपरांत ही पूर्ण (अक्टूबर 2020) किया गया था, तथा जिनके शीघ्र समापन हेतु डीपीआर में प्री-इंजीनियर्ड संरचनाओं का प्रावधान था।

---

10 जीडीसी (i) पलौरा, (जम्मू), (ii) राजौरी और (iii) भदरवाह।

11 जीडीसी (i) पलौरा और (ii) राजौरी।

12 जीडीसी (i) पलौरा, जम्मू (ii) राजौरी (iii) बेमिना, श्रीनगर और (iv) कारगिल, लद्दाख।

इस प्रकार, निधियों की उपलब्धता के बावजूद, छात्राओं द्वारा झेली गयी कठिनाईयों को दूर करने हेतु छात्रावासों के समयबद्ध (फरवरी 2018) सृजन का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया गया था।

3.2.2 भवन समितियाँ

जैसा कि उपलब्ध कराये गये अभिलेखों से देखा जा सकता है, लद्दाख प्रभाग के जीडीसी, कारगिल एवं जीडीसी, पलौरा, जम्मू में भवन समितियों का गठन नहीं किया गया था। यद्यपि शेष तीन[13] महाविद्यालयों में भवन समितियों का गठन किया गया था, तथापि इन्होंने दो महाविद्यालयों[14] में निर्माण कार्यों के निष्पादन पर किसी तरह के नियंत्रण का अभ्यास नहीं किया था।

3.2.3 छात्रावासों का निर्माण

योजना विकास एवं निगरानी विभाग, जीओजेएण्डके ने निर्देश (अक्टूबर 2012) दिया कि जेकेएचबी, विकासशील कॉलोनियों के इसके कर्त्तव्यों के अतिरिक्त, राजधानी शहर जम्मू एवं श्रीनगर तथा इनके संलग्न जिलों में स्वास्थ्य और शिक्षा प्रक्षेत्रों की परियोजनाओं के निर्माण/ बृहत् निर्माण कार्यों के निष्पादन से संबंधित प्रतिस्पर्धात्मक बोली लगाने की प्रक्रिया में भागीदारी कर सकता है।

₹35 करोड़ की परियोजना लागत सहित पाँच नमूना महाविद्यालयों में से, चार[15] में बालिका छात्रावासों का निर्माण कार्य नामांकन के आधार पर आबंटित किया गया था। यद्यपि चार बालिका छात्रावासों का निर्माण कार्य, सरकारी अभिकरण (जेकेएचबी) द्वारा नामांकन के आधार पर, बिना किसी निविदा प्रक्रिया[16] के किया जा रहा था, जो अभी तक पूर्ण किये जाने थे। सितंबर 2020 तक इन छात्रावासों पर ₹12.23 करोड़ का व्यय किया गया था।

जीडीसी में बालिका छात्रावासों का निर्माण आठ महीनों (फरवरी 2018) की अवधि के अंदर पूर्ण किया जाना था जिसमें विफल होने पर जेकेएचबी पर लागत के दो प्रतिशत की दर पर शास्ति अधिरोपित की जानी थी। ढाई वर्षों के उपरांत भी विभाग द्वारा

---

13 जीडीसी (i) भदरवाह (ii) राजौरी और (iii) बेमिना।

14 जीडीसी, बेमिना और जीडीसी, राजौरी।

15 जीडीसी (i) पलौरा (ii) राजौरी (iii) बेमिना और (iv) कारगिल।

16 शिक्षा मंत्री, जीओजेएण्डके ने 16 मई 2017 को बैठक की अध्यक्षता की, जिसमें जेकेएचबी के द्वारा बालिका छात्रावासों के निर्माण हेतु प्राधिकार से अवगत कराया गया था।

निर्माण कार्यों के समापन में विलंब हेतु कोई शास्ति अधिरोपित नहीं की गयी जिससे उनका समापन शीघ्र हो सके।

योजना निदेशक, उच्चतर शिक्षा विभाग, जीओजेएण्डके ने कहा (जुलाई 2020) कि जेकेएचबी, अन्य विभागों की विभिन्न परियोजनाओं/ निर्माण कार्यों हेतु एक सरकारी अभिकरण है तथा इसे ऐसी परियोजनाओं को आरंभ करने हेतु सशक्त किया गया है। यह भी कहा गया (जुलाई 2020) था कि कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा विलंब के कारणों के लिए घाटी में अशांति को जिम्मेदार ठहराया गया था तथा परिणामस्वरूप श्रीनगर में प्री-इंजीनियर्ड संरचना हेतु कार्यशाला की स्थापना नहीं की जा सकी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जेकेएचबी ने विलंब हेतु कार्य के आरंभ के समय विशिष्ट अनुभव एवं नई प्रौद्योगिकी (प्री-इंजीनियर्ड संरचना) की जानकारी के अभाव को जिम्मेदार (जुलाई 2020) ठहराया है, जिसने प्लिंथ स्तर के उपरांत कार्य के ठहराव का मार्ग प्रशस्त किया।

इस प्रकार, निधियों की उपलब्धता के बावजूद, छात्रावास भवनों के समय पर समापन को सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता तथा नामांकन के आधार पर कार्य को सौंपने का परिणाम पाँच नमूना महाविद्यालयों की 936 छात्राओं को छात्रावास की सुविधा उपलब्ध कराने के उद्देश्य की गैर-प्राप्ति के रूप में हुआ।

बालिका छात्रावासों के परियोजना निर्माण कार्यों को शीघ्र पूरा करने हेतु आवश्यक कदम उठाने चाहिए ताकि छात्राओं को योजना के लाभ पहुँच सकें।

गृह विभाग

जम्मू एवं कश्मीर में हाई एन्ड सुरक्षा तथा कानून और व्यवस्था प्रणाली

3.3 प्रस्तावना

जान व माल को क्षति पहुँचाये बिना नवीनतम तकनीक एवं गैर-घातक उपकरण के उपयोग के माध्यम से कानून और व्यवस्था संभालने एवं जवाबी कार्रवाई के संचालनों तथा विभिन्न कानून और व्यवस्था की स्थितियों का शीघ्रता से जवाब देने में जम्मू एवं कश्मीर पुलिस को सक्षम बनाने की दृष्टि से, पीएमडीपी के अंतर्गत गृह मंत्रालय (एमएचए), भारत सरकार (जीओआई) द्वारा ₹500 करोड़ की लागत पर एक परियोजना[17] को अनुमोदित (अक्टूबर 2017) किया गया था। परियोजना को मार्च 2020 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था। परियोजना की मुख्य विशेषताएं थी:

- दो केन्द्रीय कमान केन्द्रों, श्रीनगर एवं जम्मू प्रत्येक में एक-एक, को शामिल करते हुए एकीकृत कमान केन्द्रों, जिला कमान केन्द्रों तथा लखनपुर से श्रीनगर तक राष्ट्रीय राजमार्ग हेतु क्लोज्ड सर्किट टेलीविजन (सीसीटीवी) निगरानी प्रणाली की स्थापना,

[17] पीएमडीपी की परियोजना संख्या 42

- सीसीटीवी कैमरों, आईपी आधारित वीडियो निगरानी प्रणाली, इलैक्ट्रिक बूम बैरियर्स, हाइड्रोलिक क्रेनों, बुलेट प्रतिरोधी जैकेटों, डीप सर्च मेटल डिटेक्टरों इत्यादि को उपलब्ध कराना,
- विशेष रूप से डिजायन किये गये दंगा-विरोधी वाहनों, हेलमेटों, गैस मास्कों, विशेष रूप से महिला सुरक्षा इकाइयों हेतु ग्रुप शील्ड, बुलेट प्रूफ (बीपी) बंकर वाहन[18], बेहतर संचार एवं कानून और व्यवस्था हेतु बेतार संचार केन्द्र उपलब्ध कराना।

3.3.1 वित्तीय व्यवस्था

प्रारंभिक व्यय राज्य निधियों से किया जाता है तथा बाद में वित्त विभाग, जीओजेएण्डके के माध्यम से एमएचए को प्रतिपूर्ति के लिए दावा प्रस्तुत किया जाता है, भारत सरकार परियोजना की संपूर्ण लागत की प्रतिपूर्ति हेतु सुरक्षा संबंधी व्यय (एसआरई) क्रियाविधि के माध्यम से राज्य सरकार को निधियाँ निर्गत करती है। परियोजना के अंतर्गत वर्ष 2016 से 2019 तक की अवधि के दौरान किये गये व्यय तथा निर्मोचित निधियों की प्रास्थिति **तालिका 3.3.1** में दी गयी है।

तालिका 3.3.1: निधियों एवं व्यय की प्रास्थिति
(31 मार्च 2019 तक)

(₹ करोड़ में)

वर्ष	निर्गत निधियाँ	किया गया व्यय (प्रतिशत)	अप्रयुक्त निधियाँ
2016-17	18.30	15.53 *(85)*	2.77
2017-18	311.69	154.34 *(50)*	157.35
2018-19	171.87	92.09 *(54)*	79.78
कुल	**501.86**	**261.96** *(52)*	

(स्रोत: परियोजना के प्रगति प्रतिवेदन)

वर्ष 2016 से 2019 तक की अवधि के दौरान, जीओजेएण्डके ने ₹501.86 करोड़ निर्गत किये, जिसमें से विभाग द्वारा ₹261.96 करोड़ (52 प्रतिशत) का व्यय किया गया था। उक्त अवधि के दौरान उपलब्ध निधियों की तुलना में व्यय की प्रतिशतता क्रमशः 50 एवं 85 के बीच रही। अव्ययित शेष अप्रैल 2017 में ₹2.77 करोड़ से बढ़कर मार्च 2019 की समाप्ति पर ₹79.78 करोड़ हो गये। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2019-20 के दौरान परियोजना के अंतर्गत जीओआई द्वारा ₹119 करोड़ की राशि संस्वीकृत की गयी थी और जिसमें से 31 मार्च 2020 तक ₹89.23 करोड़ के

[18] पूर्व निर्धारित सुरक्षा मानकों सहित विशेष बुलेट प्रूफ वाहन।

अप्रयुक्त शेष को छोड़ते हुए, विभाग के द्वारा ₹29.77 करोड़ का व्यय किया गया था। वर्ष 2020-21 (अगस्त 2020 तक) के दौरान जीओआई द्वारा ₹25.15 करोड़ की राशि निर्गत की गयी थी जिसके प्रति कोई व्यय (अगस्त 2020) नहीं किया गया था।

3.3.2 उपकरण की अधिप्राप्ति

परियोजना के अंतर्गत 56 मदों/ कार्यों को अधिप्राप्त/ संस्थापित किया जाना था, जिसमें से अगस्त 2020 तक विभाग द्वारा 33 मदों/ कार्यों (59 प्रतिशत) का अधिप्रापण/ संस्थापन पूर्ण किया गया था, जैसा कि ***परिशिष्ट 3.3.1*** में विवरण दिया गया है।

- 31 अगस्त 2020 तक एकीकृत कमान केन्द्रों एवं इसके जुड़े हुए घटकों का निष्पादन आरंभ नहीं किया गया था।
- पुलिस थानों के लिए 413 सीसीटीवी का अधिप्रापण निविदा प्रक्रियाधीन (अगस्त 2020) था।
- विभिन्न प्रकार (बुलेट प्रूफ बंकर, रक्षक वाहन, जिप्सी, दंगा-रोधी वाहन, हायड्रोलिक क्रेन, जेसीबी, ट्रेक्टर) के 669 वाहनों को संस्वीकृति प्रदान की गयी थी, 547 वाहनों की अधिप्राप्ति की गयी थी जिसमें से अगस्त 2020 तक 499 वाहनों की सुपुर्दगी की जा चुकी थी।

लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियाँ देखी गयी थी।

3.3.2.1 निविदा के बिना खरीद

जम्मू एवं कश्मीर वित्तीय संहिता का नियम 8.4 प्रावधान करता है कि भण्डारों की खरीद अति मितव्ययी ढंग से तथा सार्वजनिक सेवा की निश्चित आवश्यकताओं के अनुसार करनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, सामान्य वित्तीय नियमावली 2017 जीओआई का नियम 166 प्रावधान करता है कि एकल स्रोत से अधिप्राप्ति का सहारा लिया जा सकता है:

- यदि उपयोगकर्त्ता विभाग को यह पता है कि केवल एक विशिष्ट फर्म ही अपेक्षित वस्तुओं की विनिर्माता है।
- आपातकालीन स्थिति के मामले में, आवश्यक वस्तुओं की अनिवार्य रूप से किसी विशिष्ट स्रोत से खरीद की जानी होती है तथा इस प्रकार के निर्णय का कारण अभिलेखबद्ध करना होता है एवं सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त करना होता है।

पुलिस मुख्यालय (पीएचक्यू), जेएण्डके द्वारा ₹100.27 करोड़ के मूल्य की खरीदें, जिसमें वाहनों, बॉडी प्रोटेक्टरों, बुलेट प्रूफ पटकों[19], दंगा-विरोधी वाहनों, फार्म ट्रैक ट्रैक्टर एवं बैकहो लोडर शामिल थे, निविदायें इत्यादि आमंत्रित करने के माध्यम से दरों की उपयुक्तता को अभिनिश्चित किये बिना या तो आदेश दोहरान के आधार पर या मूल विनिर्माताओं से की गयी थी; जैसा कि ***परिशिष्ट 3.3.2*** में विवरण दिया गया है।

मामला सरकार को भेजे (जून 2020) जाने के उपरांत, विभाग ने उत्तर में कहा (अगस्त 2020) कि पीएचक्यू, जेएण्डके ने बुलेट प्रतिरोधी वाहनों को, राज्य स्तरीय क्रय समिति (एसएलपीसी) के अनुमोदन के पश्चात् प्रचलित सुरक्षा परिदृश्य को ध्यान में रखते हुए आतंकवाद विरोधी अभियानों एवं कानून और व्यवस्था के लिए जेएण्डके पुलिस की तत्काल आवश्यकता की पूर्ति हेतु सांपत्तिक मद के रूप में सीधे मूल विनिर्माता/ प्राधिकृत डीलरों से खरीदा था। यह भी कहा गया था कि जेएण्डके पुलिस द्वारा वाहनों एवं अन्य मदों को सांपत्तिक मदों के रूप में सरकारी विभागों के लिए लागू न्यूनतम कंपनी दरों पर मूल विनिर्माताओं से खरीदा गया था तथा वाहन जीईएम[20] पर उपलब्ध नहीं थे।

उत्तर इस तथ्य के आलोक में तर्कसंगत नहीं है कि समान मशीनरी/ उपकरण एवं बुलेट प्रूफ वाहन कई फर्मों द्वारा विनिर्मित किये गये थे और विभाग द्वारा प्राधिकृत डीलरों/ फर्मों से भी दरों की उपयुक्तता सुनिश्चित नहीं की गयी थी।

3.3.2.2 विशिष्ट फर्मों से खरीद

अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से प्रकट हुआ कि विभाग ने विशेष फर्मों/ एकल स्रोत से खरीदें की थी, जिसका परिणाम ₹9.20 करोड़ के परिहार्य व्यय के रूप में हुआ, जैसा कि उत्तरवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गयी है।

ए. मध्यम बुलेट प्रूफ वाहनों का क्रय

भारत सरकार ने 15 मध्यम बुलेटप्रूफ (4x4 ड्राइव) वाहनों (एमबीपीवी) सहित 40 बुलेटप्रूफ वाहनों[21] के क्रय हेतु ₹18.30 करोड़ की संस्वीकृति (जुलाई 2016) प्रदान

---

19 बुलेट प्रूफ पटका: हेलमेटों के नीचे पहने जाने वाले बुलेट प्रूफ गुलूबंद ।

20 सरकारी ई मार्केटप्लेस।

21 ₹0.52 करोड़ प्रति वाहन की दर पर 15 एमबीपीवी और ₹0.42 करोड़ प्रति वाहन की दर पर 25 बुलेट प्रूफ एसयूवी वाहन।

की थी। पुलिस मुख्यालय (पीएचक्यू) ने निम्नलिखित के क्रय हेतु राज्य सरकार के गृह मंत्रालय को एक प्रस्ताव (अगस्त 2016) प्रेषित किया:

- ₹54.16 लाख प्रति वाहन पर मैसर्स अशोक लीलैण्ड लिमिटेड से सात एमबीपीवी, बीएस III;
- ₹48.09 लाख प्रति वाहन पर मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड से आठ टाटा लाइट आर्मर्ड ट्रूप कैरियर्स, बीएस III

इसकी अनुशंसा में, पीएचक्यू ने स्पष्ट (सितंबर 2016) किया था कि दोनों एमबीपीवी, बीएस III और आर्मर्ड ट्रूप कैरियर्स, बीएस III मध्यम बुलेटप्रूफ (4x4 ड्राइव) वाहन (एमबीपीवी) थे जैसा कि एमएचए, जीओआई द्वारा संस्वीकृति प्रदान की गयी थी और डीजीएसएण्डडी दरों/ न्यूनतम कंपनी दरों पर मूल विनिर्माताओं[22] से इन वाहनों की खरीद एसएलपीसी द्वारा अनुशंसित थी। गृह विभाग, जीओजेएण्डके ने 15 एमबीपी (4x4 ड्राइव) वाहनों की खरीद हेतु संस्वीकृति प्रदान की थी एवं कुछ शर्तों, जिसमें शामिल था कि इन वाहनों की खरीद अति मितव्ययी दरों पर की जानी थी, के अध्यधीन पुलिस महानिदेशक, जेएण्डके के पक्ष में ₹18.30 करोड़[23] निर्गत किये।

तदुपरांत पीएचक्यू, जेएण्डके ने गृह विभाग, जीओजेएण्डके (अगस्त 2016) को उनके प्रस्ताव के अनुसार 15 (4x4 ड्राइव) एमबीपी वाहनों की आपूर्ति हेतु आदेश दिये (अक्टूबर 2016)।

जैसा कि 31 मार्च 2017 के पश्चात् भारत में बीएस III वाहनों के विनिर्माण या विक्रय को अनुमति प्रदान नहीं की गयी थी, पीएचक्यू, जीओजेएण्डके ने दोनों फर्मों से बीएस IV अनुरूप इंजनों सहित वाहनों के विनिर्माण के लिए कहा। तदुपरांत, बीएस III से बीएस IV में परिवर्तन हेतु अतिरिक्त प्रभारों तथा उस पर वस्तु एवं सेवा कर को शामिल करने के उपरांत मैसर्स अशोक लीलैण्ड लिमिटेड के पक्ष में आपूर्ति आदेश ₹56.32 लाख प्रति वाहन तक परिशोधित (अगस्त 2017) किया गया था। यद्यपि आपूर्ति आदेश को परिशोधित नहीं किया गया था, मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड ने बीएस IV विशिष्टियों सहित ₹50.12 लाख प्रति वाहन की दर प्रस्तावित (फरवरी 2018) की। हालांकि, फर्म ने ₹41.83 लाख प्रति वाहन की दर पर आठ वाहनों की आपूर्ति की।

---

22 मैसर्स अशोक लीलैण्ड लिमिटेड एवं मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड।

23 25 बुलेट प्रूफ एसयूवी वाहनों की खरीद को सम्मलित करते हुए।

इस प्रकार, मैसर्स अशोक लीलैण्ड लिमिटेड की तुलना में मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड के एमबीपी वाहनों की दरें ₹14.49 लाख प्रति वाहन तक कम थी, विभाग ने फर्म से मात्र आठ इस प्रकार के वाहन तथा शेष सात एमबीपी वाहन मैसर्स अशोक लीलैण्ड लिमिटेड से खरीदे। मैसर्स अशोक लीलैण्ड लिमिटेड ने ₹3.94 करोड़[24] की लागत पर सात एमबीपी वाहनों की आपूर्ति (सितंबर/ अक्टूबर 2017) की। मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड ने मार्च/ अप्रैल 2018 में ₹3.35 करोड़[25] की लागत पर आठ वाहनों की आपूर्ति की। अप्रैल 2018 में ₹9.83 लाख के समायोजन के पश्चात् देरी से आपूर्ति के कारण मैसर्स अशोक लीलैण्ड लिमिटेड के पक्ष में ₹62.15 लाख का शेष भुगतान किया गया, जबकि वाहनों की देरी से आपूर्ति के कारण मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड के पक्ष में ₹7.63 लाख का शेष भुगतान नहीं किया गया था।

इस प्रकार, विभाग ने मैसर्स अशोक लीलैण्ड लिमिटेड से उच्चतर दरों पर सात एमबीपी वाहनों की खरीद की, जिससे ₹1.01 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

मामला सरकार को भेजे जाने (जून 2020) के उपरांत, विभाग ने कहा (अगस्त 2020) कि पीएचक्यू ने आरंभिक रूप से दो मूल उपकरण विनिर्माताओं (ओईएम) मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड और मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड से मध्यम बीपी बंकर वाहनों की, सांपत्तिक मदें होने के कारण, खरीद की क्योंकि उक्त मदें जीईएम पर उपलब्ध नहीं थी। प्रचलित सुरक्षा परिदृश्य को ध्यान में रखते हुए, सुपुर्दगी में बाधा एवं परिचालनात्मक आवश्यकताओं के आधार पर पीएमडीपी के अंतर्गत 15 मध्यम बीपी बंकरों हेतु दो फर्मों को आदेश दिया गया था।

हालांकि तथ्य यह रहता है कि एमबीपी वाहनों हेतु मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड द्वारा कम दरों को प्रस्तावित किये जाने के बावजूद, सात वाहनों की अधिप्राप्ति मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड से उच्चतर दरों पर की गयी थी।

बी. सीआरपीएफ के लिए मध्यम बीपी वाहनों की खरीद

भारत सरकार (अक्टूबर 2017) ने परियोजना के अंतर्गत ₹34.75 करोड़ की लागत पर सीआरपीएफ हेतु 125[26] बुलेट प्रूफ (बीपी) वाहनों की अधिप्राप्ति की संस्वीकृति प्रदान की थी। गृह विभाग, जीओजेएण्डके ने 30 मध्यम बीपी वाहनों की खरीद हेतु

---

[24] वाहनों की आपूर्ति में विलंब हेतु ₹9.83 लाख की कटौती सहित ₹56.32 लाख प्रति वाहन की दर पर।

[25] ₹41.83 लाख प्रति वाहन की दर पर।

[26] 80 बीपी जिप्सी, 30 मध्यम बीपी वाहन एवं 15 महिन्द्रा वाहन।

₹15.20 करोड़ के अग्रिम आहरण के लिए डीजीपी, जेएण्डके के पक्ष में (जनवरी 2018) संस्वीकृति प्रदान की थी जिसे सीआरपीएफ के निपटान पर इस शर्त के अध्यधीन रखा जाना था कि खरीद, दरों की उपयुक्तता अभिनिश्चित किये जाने और मूल विनिर्माताओं से कोडल औपचारिकताओं की पूर्ति के उपरांत, अति मितव्ययी दरों पर की जानी चाहिए।

दो फर्मों[27] ने 30 मध्यम बीपी वाहनों की आपूर्ति हेतु अपनी दरों को प्रस्तुत किया (फरवरी 2018) था। मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड द्वारा प्रस्तावित अति मितव्ययी दरों[28] पर इन मध्यम बीपी वाहनों की खरीद के बजाय, पीएचक्यू, जेएण्डके ने प्रति वाहन उच्चतर दर (₹58.11 लाख) पर मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड को 26 मध्यम बीपी वाहनों[29] की आपूर्ति हेतु आदेश दिया (फरवरी 2018) तथा उसके बाद एमएचए, जीओआई को ₹15.20 करोड़ के अनुमोदित बजट के अंदर इन वाहनों की खरीद हेतु कार्योत्तर मंजूरी देने का आग्रह (अप्रैल 2018) किया गया था। एमएचए, जीओआई ने डीजीपी, जेएण्डके को सूचित (अप्रैल 2018) किया कि एसआरई स्थायी समिति की बैठक (फरवरी 2018) में एक विशेष निर्माता के वाहनों की खरीद पर चर्चा की गयी थी जिसमें यह निर्णय लिया गया था कि जीओजेएण्डके को एमएचए, जीओआई द्वारा संस्वीकृत राशि के अंदर उनकी निहित प्रक्रियाओं के अनुसार मदों की अधिप्राप्ति की जानी चाहिए। तथापि, डीजीपी, जेएण्डके ने मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड के पक्ष में उच्चतर दरों पर आदेश दिये (फरवरी 2018) तथा फर्म को ₹13.60 करोड़ का अग्रिम भुगतान (आपूर्ति आदेश के मूल्य का 90 प्रतिशत) किया (जून 2018) गया। इस प्रकार, पीएचक्यू, जेएण्डके द्वारा उच्चतर दरों पर 26 मध्यम बीपी वाहनों की अधिप्राप्ति का परिणाम ₹2.08 करोड़ के अतिरिक्त व्यय के रूप में हुआ।

मामला सरकार को भेजे जाने (जून 2020) के उपरांत, विभाग ने कहा (अगस्त 2020) कि पीएचक्यू, जेएण्डके ने 26 अशोक लीलैण्ड मध्यम बीपी बंकरों, बीएस IV की खरीद, सक्षम प्राधिकारी/ एसएलपीसी के अनुमोदन के पश्चात् उनके अधिकारियों के बोर्ड के निर्णय के आधार पर और सीआरपीएफ की अनुशंसा पर एक

---

27 मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड ₹58.11 लाख प्रति वाहन की दर पर एवं मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड ₹50.12 लाख प्रति वाहन की दर पर।

28 ₹50.12 लाख प्रति वाहन की दर पर।

29 4 डब्ल्यूडी, बीएस IV, 3,607 एमएम व्हील बेस सहित उन्नत मॉडल 'तोपची'।

सांपत्तिक मद के रूप में की गयी थी। उत्तर को इस तथ्य के आलोक में देखा जाना चाहिए कि मध्यम बीपी वाहनों के समान प्रकार हेतु अन्य प्रतिष्ठित फर्म मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड द्वारा प्रस्तावित निम्नतम दरों की विभाग द्वारा उपेक्षा की गयी थी तथा उनके बोर्ड के निर्णय के आधार पर की गयी सीआरपीएफ की अनुशंसाओं को न तो अभिलेखबद्ध किया गया न ही उत्तर सहित प्रस्तुत किया गया।

सी. बीपी वाहनों की खरीद

जीओआई ने परियोजना के अंतर्गत ₹50.67 करोड़ की लागत पर पुलिस थानों के लिए 100 बुलेट प्रूफ (बीपी) बंकरों एवं ₹22.05 करोड़ की लागत पर 63 बुलेट प्रूफ बंकर (बीपी) वाहनों की अधिप्राप्ति हेतु संस्वीकृति प्रदान की (अक्टूबर 2017) थी। गृह विभाग, जेएण्डके सरकार ने डीजीपी, जेएण्डके के पक्ष में संस्वीकृति इस शर्त के अध्यधीन प्रदान की थी कि दरों की उपयुक्तता को अभिनिश्चित करने और कोडल औपचारिकताओं की पूर्ति के पश्चात् ही खरीदें की जानी चाहिए।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से (सितंबर 2018 व सितंबर 2019) निम्नलिखित प्रकट हुआः

मध्यम बीपी वाहनों के लिए, मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड द्वारा ₹58.11 लाख एवं मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड द्वारा ₹50.12 लाख की प्रति वाहन दर प्रस्तावित (फरवरी 2018) की गयी थी। गृह विभाग, जेएण्डके ने ₹58.11 लाख प्रति वाहन की दर पर 38 बीपी बंकरों (अशोक लीलैण्ड मध्यम बीपी वाहन) की खरीद हेतु संस्वीकृति प्रदान (मार्च 2018) की थी तथा डीजीपी, जेएण्डके को ₹22.08 करोड़ निर्गत (मार्च 2018) किये गये। हालांकि, वित्तीय वर्ष 2017-18 के अंत में निधियाँ व्यपगत हो गयी जिन्हें गृह विभाग द्वारा पुनः विधिमान्यकृत किया गया था तथा डीजीपी, जेएण्डके के पक्ष में निर्गत (मार्च 2019) किया गया। तदुपरांत, पीएचक्यू, जेएण्डके ने पंजीकृत विनिर्माताओं से प्रस्ताव प्राप्त किये बिना, फर्म के प्रोफॉर्मा बीजक (फरवरी 2019) के आधार पर ₹57.06 लाख प्रति वाहन की दर पर 38 बीपी बंकरों की आपूर्ति हेतु मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड के पक्ष में आदेश दिया। पीएचक्यू, जीओजेएण्डके ने फर्म के पक्ष में ₹19.52 करोड़ का अग्रिम (90 प्रतिशत) भुगतान निर्गत (फरवरी 2019) किया।

अतः मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड के प्रस्ताव की उपेक्षा करते हुए तथा इसकी जगह मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड से उच्चतर दरों पर बीपी बंकरों की अधिप्राप्ति करते हुए, विभाग द्वारा ₹2.64 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया गया था। मामला सरकार को भेजे जाने (जून 2020) के उपरांत, विभाग ने कहा (अगस्त 2020) कि पीएचक्यू, जेएण्डके ने उपयुक्त/ निविदा अनुमोदित दर पर, एक सांपत्तिक मद के रूप में मूल उपकरण विनिर्माताओं (ओईएम) मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड, चेन्नई से 38 बीपी बंकरों की खरीद की गयी थी और तत्काल अधिप्राप्ति में नियत प्रक्रिया का पालन किया गया था। उत्तर इस तथ्य के आलोक में देखा जाना चाहिए कि मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड के प्रस्ताव पर विचार नहीं किया गया था एवं मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड से उच्चतर दरों पर खरीदें की गयी थी।

II. पुलिस थानों के लिए 100 बीपी बंकर की खरीदी हेतु गृह विभाग, जीओजेएण्डके ने डीजीपी, जेएण्डके द्वारा ₹50.67 करोड़ के अग्रिम के आहरण हेतु संस्वीकृति (जनवरी 2018) प्रदान की थी। पीएचक्यू, जेएण्डके ने ₹50.67 करोड़ के अनुमोदित बजट में 94[30] बीपी बंकर की खरीद के लिए एमएचए, जीओआई का अनुमोदन मांगा (जनवरी 2018) था, जो प्रदान नहीं किया गया था। तथापि, पीएचक्यू ने चार महीने के अंदर आपूर्ति किये जाने हेतु मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड, चेन्नई को ₹58.11 लाख प्रति वाहन की लागत पर 50 मध्यम बुलेट प्रूफ वाहन (एमबीपीवी)[31] की आपूर्ति हेतु आदेश (फरवरी 2018) दिया था जबकि मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड को कोई आपूर्ति आदेश नहीं दिया गया था। तदुपरांत, पीएचक्यू, जीओजेएण्डके ने अनुमोदित बजट के अंदर इन वाहनों की खरीद के लिए एमएचए, जीओआई से कार्योत्तर मंजूरी हेतु अनुरोध (अप्रैल 2018) किया था परन्तु एमएचए, जीओआई ने सूचित (अप्रैल 2018) किया कि एसआरई स्थायी समिति की बैठक (फरवरी 2018) में एक विशेष निर्माता के वाहनों की खरीद पर चर्चा की गयी थी जिसमें यह निर्णय लिया गया था कि राज्य सरकार को एमएचए द्वारा संस्वीकृत राशि के अंदर उनकी निहित प्रक्रियाओं के अनुसार मदों की अधिप्राप्ति की जानी चाहिए। गृह विभाग, जेएण्डके सरकार ने ₹29.06 करोड़ की लागत पर 50 अशोक लीलैण्ड मध्यम बीपी बंकरों (₹58.11 लाख प्रति वाहन की दर

---

30 टाटा लाइट आर्मर्ड ट्रूप कैरियर: 50 और अशोक लीलैण्ड मध्यम बीपी बंकर: 44

31 4 डब्ल्यूडी, बीएस-IV

पर) की अधिप्राप्ति की संस्वीकृति परिशोधित की तथा मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड के पक्ष में आपूर्ति आदेश को पीएचक्यू द्वारा ₹57.06 लाख प्रति वाहन की दर पर आपूर्ति हेतु आंशिक रूप से परिशोधित (जनवरी 2019) किया गया था। तत्पश्चात्, पीएचक्यू ने फर्म के पक्ष में ₹25.68 करोड़ का अग्रिम भुगतान (90 प्रतिशत) निर्गत (जनवरी 2019) किया।

अतः उच्चतर दरों पर मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड से बीपी बंकरों की अधिप्राप्ति करते हुए, विभाग ने ₹3.47 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया था। मामला सरकार को भेजे जाने (जून 2020) के उपरांत, विभाग ने कहा (अगस्त 2020) कि पीएचक्यू, जेएण्डके ने अनुमोदित निविदा दर पर, एक सांपत्तिक मद के रूप में मैसर्स अशोक लीलैण्ड डिफेन्स सिस्टम लिमिटेड, चेन्नई से पुलिस थानों के लिए 50 बीपी बंकरों (100 में से) की खरीद की थी और तत्काल अधिप्राप्ति में नियत प्रक्रिया का पालन किया गया था। तथ्य यह रहता है कि खरीदें, मैसर्स टाटा मोटर्स लिमिटेड, जिसने समान वाहन हेतु ₹50.12 लाख की दर प्रस्तावित की थी, को शामिल करने के माध्यम से दरों की उपयुक्तता को अभिनिश्चित करने के बाद, मितव्ययी ढंग से नहीं की गयी थी।

यद्यपि विभाग ने यह तर्क दिया था कि एमबीपी वाहन एक सांपत्तिक मद हैं, तथापि दोनों फर्मों को आपूर्ति आदेश देने की प्रक्रिया परस्पर विरोधी थी। अतः, ऐसी खरीदों हेतु अत्यावश्यकता की प्रकृति को ध्यान में रखते हुए, विभाग हाई एन्ड सुरक्षा के प्रयोजनों के अनुरूप, एक सुव्यवस्थित कार्यविधि अपना सकता है।

जल शक्ति विभाग

3.4 झेलम नदी एवं इसकी सहायक नदियों के बाढ़ प्रबंधन हेतु व्यापक योजना, चरण I

3.4.1 प्रस्तावना

झेलम नदी के जलग्रहण क्षेत्र के विशेषतः दक्षिणतम भाग में असामान्य रूप से उच्च एवं व्यापक वर्षा के परिणामस्वरूप सितंबर 2014 में श्रीनगर शहर को रिकॉर्ड बाढ़ का सामना करना पड़ा था। बाढ़ का क्षेत्र लगभग 850 वर्ग किलोमीटर था। श्रीनगर में, बाढ़ का पानी नदी तटबंधों से लगभग 1.5 मीटर ऊपर था एवं शहर के बड़े हिस्से 6 मीटर तक पानी से भर गये थे। झेलम नदी से बाढ़ों के तत्काल खतरे से बचने के

लिए, विभाग ने 'झेलम नदी एवं इसकी सहायक नदियों के व्यापक बाढ़ प्रबंधन हेतु प्राथमिकता निर्माण कार्य योजनाः चरण I' परियोजना के अंतर्गत बाढ़ न्यूनीकरण उपायों को प्राथमिकता दी जिसमें बाढ़ के जल की निकासी हेतु फ्लड स्पिल चैनल (एफएससी) की क्षमता बढ़ाते हुए, झेलम नदी पर बाढ़ सुरक्षा संरचनाओं का निर्माण और तलकर्षण शामिल हैं। परियोजना का मुख्य उद्देश्य तात्कालिक उपायों के माध्यम से भविष्य में बाढ़ की क्षतियों को न्यूनतम करना था।

3.4.2 चरण I परियोजना

मार्च 2016 में भारत सरकार (जीओआई) द्वारा ₹399.29 करोड़ की अनुमानित लागत पर परियोजना[32] संस्वीकृत की गयी, जिसका उद्देश्य फ्लड स्पिल चैनल (एफएससी) के माध्यम से बाढ़ जल की वहन क्षमता बढ़ाना तथा झेलम नदी के तटों का टिकाऊपन सुनिश्चित करना, भविष्य में बाढ़ के तात्कालिक खतरे से बचना और बाढ़ क्षतियों को न्यूनतम करना था। परियोजना के मुख्य घटक निम्नानुसार हैं:

- शरीफाबाद एवं नैधखाई[33] में एफएससी को चौड़ा करने हेतु भूमि अधिग्रहण;
- शरीफाबाद एवं नैधखाई[34] में एफएससी नहर का पुनः विभाजन/ भू-कटाव;
- शरीफाबाद एवं नैधखाई[35] में एफएससी पर दो पुलों का निर्माण;
- श्रीनगर एवं बारामूला में स्ट्रेचों में झेलम नदी का तलकर्षण[36]; तथा
- झेलम नदी पर बाढ़ सुरक्षा/ अपरदन विरोधी निर्माण कार्य, शहर की *सुनरी* एवं *कुटकुल*[37] नहरों के बहिर्प्रवाह के नहरीकरण को सम्मिलित करते हुए खानबल से हाजिन तक सुभेद्य स्थलों पर रिटैनिंग/ टो वॉल्स एवं गेबीयन/ क्रेट संरक्षण निर्माण कार्यों का निर्माण।

32 पीएमडीपी की परियोजना संख्या 61

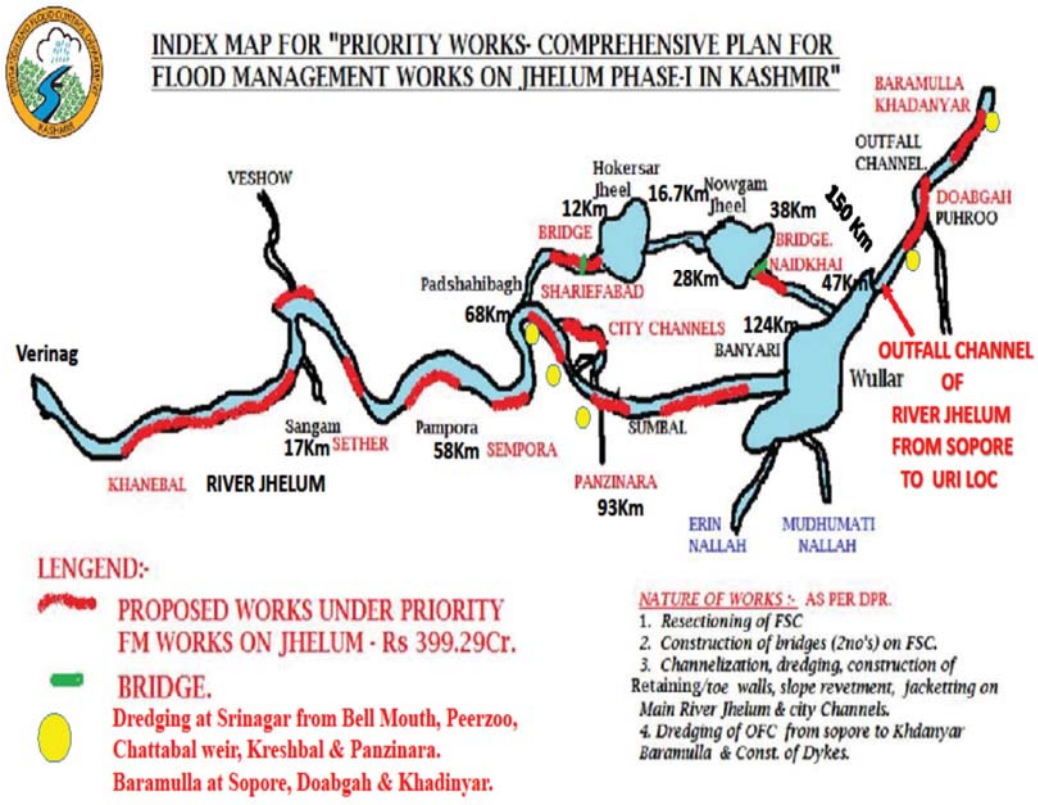
33 ₹142.33 करोड़ की अनुमानित लागत।

34 ₹81.75 करोड़ की अनुमानित लागत।

35 ₹35.29 करोड़ की अनुमानित लागत।

36 ₹27.01 करोड़ की अनुमानित लागत।

37 ₹81.60 करोड़ की अनुमानित लागत।



(मानचित्र का स्रोत: कार्यपालक अभियंता, फ्लड स्पिल चैनल प्रभाग, नारबल)

3.4.3 वित्तीय प्रबंधन

पीएमडीपी के अंतर्गत परियोजना की अनुमानित लागत ₹399.29 करोड़ थी तथा बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम (एफएमपी) के अंतर्गत जीओआई एवं जीओजेएण्डके के बीच वित्तपोषण प्रतिमान क्रमशः 70:30 के अनुपात में था। लेखापरीक्षण एवं अन्य स्थापना प्रभारों के रूप में ₹22.52 करोड़ की राशि की कटौती के उपरांत, एफएमपी के अंतर्गत निवल लागत ₹376.77 करोड़ थी, जिसमें से केवल ₹142.33 करोड़ भूमि अधिग्रहण घटक राशि थी। परियोजना हेतु जीओआई का अंश ₹234.44 करोड़ था। वर्ष 2015-16 से 2018-19 की अवधि के दौरान परियोजना के प्रति जीओआई/ जीओजेएण्डके द्वारा निर्गत की गयी निधियों की तुलना में किये गये व्यय की वर्ष-वार प्रास्थिति **तालिका 3.4.1** में दी गयी है।

तालिका 3.4.1: निधि की प्रास्थिति
(31 मार्च 2019 तक)

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आदि शेष (जीओआई)	संस्वीकृत राशि		कुल उपलब्ध निधियाँ	किया गया व्यय			अप्रयुक्त शेष (जीओआई अंश)
		जीओआई अंश	जीओजेएण्डके अंश		जीओआई अंश	जीओजेएण्डके अंश	कुल (प्रतिशत)	
2015-16	-	20.68	35.33	56.01	शून्य	35.33	35.33 *(63)*	20.68
2016-17	20.68	40.56	45.01	106.25	40.49	45.01	85.50 *(80)*	20.75
2017-18	20.75	92.06	शून्य	112.81	75.30	-	75.30 *(67)*	37.51
2018-19	37.51	40.57	13.22	91.30	71.52	13.22	84.74 *(93)*	6.56
कुल		**193.87**	**93.56**		**187.31**	**93.56**	**280.87**	

(स्रोत: मुख्य अभियंता, आईएण्डएफसी विभाग, कश्मीर का विवरण)

तालिका 3.4.1 इंगित करती है कि वर्ष 2015-16 से 2018-19 की अवधि के दौरान जीओआई और जीओजेएण्डके द्वारा संस्वीकृत ₹287.43 करोड़ की कुल निधियों में से, मार्च 2019 तक परियोजना पर ₹280.87 करोड़ का व्यय किया गया था। वर्ष 2015-16 से 2018-19 की अवधि के दौरान उपलब्ध निधियों की उपयोगिता का प्रतिशत 63 तथा 93 के बीच रहा। वर्ष 2017-18 के दौरान जीओजेएण्डके का कोई अंश निर्गत नहीं किया गया था तथा कम निर्मोचन हेतु कोई कारण बताये बिना वर्ष 2018-19 के दौरान जीओजेएण्डके द्वारा केवल ₹93.56 करोड़ निर्गत किये गये। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2019-20 के दौरान, परियोजना के अंतर्गत ₹26.37 करोड़[38] की राशि निर्गत की गयी थी तथा विभाग द्वारा ₹32.93 करोड़[39] का व्यय किया गया था।

यह मामला सरकार को भेजने (जून 2020) के उपरांत, मुख्य अभियंता, सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण (आईएण्डएफसी) विभाग, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि 01 अप्रैल 2020 तक ₹85.49 करोड़[40] की शेष राशि छोड़ते हुए, मार्च 2020 की समाप्ति तक परियोजना का कुल संचयी व्यय ₹313.79 करोड़[41] था और केन्द्रीय

[38] जीओआई अंश: ₹20.29 करोड़ तथा जीओजेएण्डके अंश: ₹6.08 करोड़।

[39] जीओआई अंश: ₹26.84 करोड़ तथा जीओजेएण्डके अंश: ₹6.09 करोड़।

[40] जीओआई अंश: ₹20.29 करोड़ तथा जीओजेएण्डके अंश: ₹65.20 करोड़।

[41] जीओआई अंश: ₹214.15 करोड़ तथा जीओजेएण्डके अंश: ₹99.64 करोड़।

सहायता सामान्यतः वित्तीय वर्ष के एकदम अंत में निर्गत की गयी थी, जिसका परिणाम निधियों की कम उपयोगिता के रूप में हुआ।

3.4.4 परियोजना निष्पादन

परियोजना का निष्पादन वर्ष 2015-16 के दौरान प्रारम्भ हुआ एवं इसे मार्च 2017 तक दो साल के अंदर पूर्ण किया जाना था। तथापि, विभाग द्वारा समापन अवधि को तात्कालिक विगत छह महीनों में कश्मीर घाटी में अशांति के आधार पर और जीओआई की सहायता के निर्मोचन में विलंब के कारण भी मार्च 2019 तक बढ़ा दिया गया था।

मुख्य अभियंता (सीई), सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण (आईएण्डएफसी) विभाग, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि वर्ष 2015 के दौरान सुभेद्यता आंकलन अचानक आई बाढ़ों की श्रृंखला के कारण पुनः करना पड़ा था, जिसने तत्काल ध्यान देने की आवश्यकता वाले अधिक सुभेद्य स्थलों को उजागर किया तथा इनका निष्पादन किया गया था तथा विभाग द्वारा दर्शायी गयी उपलब्धियाँ, किये गये कार्य का प्रतिबिम्ब थी।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि झेलम नदी के सुभेद्य स्थलों पर 6,431.34 आरएम[42] (42 प्रतिशत) की सीमा तक सुरक्षा निर्माण कार्यों को पूर्ण नहीं किया गया था तथा अनुमोदित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) से विचलन, भारत सरकार (जीओआई) से नियमित नहीं कराया गया था।

3.4.5 बाढ़ प्रबंधन उपाय

बाढ़ नियंत्रण उपाय झेलम नदी के किनारों और एफएससी के निरंतर सुधारों एवं अनुरक्षण के रूप में थे। महत्त्वपूर्ण निष्कर्षों पर उत्तरवर्ती पैराग्राफों में प्रकाश डाला गया है।

3.4.5.1 बाढ़ स्पिल चैनल में बाढ़ न्यूनीकरण उपाय

एफएससी की लंबाई, होकेरसर झील व नौगाम झील के जलाशयों को सम्मिलित करते हुए, पादशाही बाग, श्रीनगर में इसके आरंभिक बिन्दु से वुलर झील में इसके प्रवेश तक 49 किलोमीटर (किमी) है। वर्ष 1904 में एफएससी का निर्माण झेलम नदी से 8,000 क्यूसेक अतिरिक्त बाढ़ के जल को पादशाही बाग के माध्यम से वुलर झील

---

42 आरएम: रनिंग मीटर।

तक दिक्परिवर्तित करने हेतु किया गया था जो सोपोर में पुनः झेलम नदी में गिरता है। एफएससी में परियोजना के अंतर्गत आरंभ किये गये प्राथमिक निर्माण कार्यों में, अन्य बातों के साथ-साथ, शरीफाबाद एवं नैधखाई में एफएससी के ऊपर पुलों के निर्माण के अलावा, भूमि अधिग्रहण, पुनर्विभाजन/ आरडी[43] 6,055 मीटर से आरडी 11,947 मीटर और आरडी 38,068 मीटर से आरडी 39,860 मीटर पर मिट्टी की खुदाई के कार्य सम्मिलित थे। भिन्न-भिन्न खण्डों पर एफएससी का पुनर्विभाजन अनुमोदित डीपीआर के प्रावधानों के अनुसार किया गया था।

3.4.5.2 बाढ़ स्पिल चैनल

I. भूमि अधिग्रहण

परियोजना के कार्य की महत्त्वपूर्ण मद विभिन्न अवस्थितियों पर बाढ़ स्पिल चैनल (एफएससी) का पुनर्विभाजन थी। कार्य के इस घटक को सुकर बनाने के लिए विभाग द्वारा 1,761 कनाल एवं 13 मरला के माप की भूमि का अधिग्रहण किया जाना था। विभाग अपेक्षित 1,761 कनाल एवं 13 मरला भूमि में से 1,683 कनाल एवं 10 मरला भूमि का अधिग्रहण कर सका तथा 78 केनाल एवं 3 मरला भूमि (आरडी 39,443 मीटर से आरडी 39,824 मीटर अर्थात् 381 मीटर) (4 प्रतिशत) का अधिग्रहण अभी पूरा किया जाना (सितंबर 2020) था।

इसके अलावा, विभाग द्वारा एफएससी के विस्तारित भाग के दायरे में आने वाली 24 संरचनाओं को अधिग्रहित/ ध्वस्त नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, कलेक्टर के माध्यम से आगे भूमि के मुआवजे के लिए आगे संवितरित करने हेतु निर्गत किये गये (मार्च 2016 व मार्च 2019 के बीच) ₹43.60 करोड़ के अग्रिम भुगतान के विस्तृत लेखे सितंबर 2020 तक राजस्व विभाग से प्राप्त नहीं किये गये थे। राजस्व अभिलेखों में भूमि का नामांतरण विभाग के पक्ष में नहीं किया गया था।

यह मामला सरकार को भेजे जाने (जून 2020) के उपरांत, मुख्य अभियंता (सीई), आईएण्डएफसी विभाग, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि भूमि अधिग्रहण के मुआवजे हेतु बिल भूस्वामियों को भुगतान के लिए संबंधित कोषागार में जमा किये गये थे परन्तु कोविड-19 महामारी एवं वित्त विभाग, जीओजेएण्डके से प्राप्त अनुदेशों, कि 30 जून 2020 तक बिलों पर विचार नहीं किया जाना चाहिए था, के कारण भूमि

[43] आरडी: रनिंग डिस्टेन्स।

अधिग्रहण में विलंब हुआ। भूमि अधिग्रहण में देरी हेतु कारणों के लिए मार्च 2016 से मार्च 2019 तक की अवधि के दौरान विभिन्न मूल्य वार्ता समितियाँ (पीएनसी) रखने एवं कुछ समय के लिए कलेक्टर की अनुपलब्धता को भी जिम्मेदार ठहराया गया था।

विभाग का जवाब इस तथ्य की पुष्टि करता है कि भूमि अधिग्रहण की कार्यविधियाँ समयबद्ध तरीके से पूर्ण नहीं की गयी थी।

इस प्रकार, सितंबर 2020 तक एफएससी का पुनर्विभाजन अपूर्ण रहा।

II. पुनर्विभाजन में कमी

वर्षों से अवसादीकरण और अतिक्रमणों के कारण, एफएससी की क्षमता 6,000 क्यूसेक तक कम हो गयी थी। एफएससी की 8,700 क्यूसेक तक बाढ़ जल वहन क्षमता को बढ़ाने के लिए, विभिन्न स्थलों पर पुनर्विभाजन किये जाने की आवश्यकता थी। उत्खनन हेतु 18.11 लाख क्यूबिक मीटर भूमि के लक्ष्य के प्रति, मार्च 2019 तक, 13.13 लाख क्यूबिक मीटर भूमि का उत्खनन किया गया था, जिसका परिणाम 4.98 लाख क्यूबिक मीटर भूमि (27 प्रतिशत) के कम उत्खनन के रूप में हुआ।

28 दिसंबर 2019 को आरडी 38.068-39.860 पर एफएससी के गैर-उत्खनित भाग को दर्शाने वाला छायाचित्र

यह मामला सरकार को भेजे जाने (जून 2020) के उपरांत, सीई, आईएण्डएफसी विभाग, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया को तेज कर दिया गया था और मार्च 2019 तक विचारणीय प्रगति प्राप्त कर ली गयी थी। जुलाई 2020 तक, शरीफाबाद एवं नैधखाई स्ट्रेचों (हिस्सों) से क्रमशः भूमि का 0.50 लाख क्यूबिक मीटर एवं 1.50 लाख क्यूबिक मीटर ही उत्खनित किया जाना था। आगे यह भी कहा गया था कि देरी, पीएनसी में विलंब के कारण हुयी थी जिन्हें

अप्रैल 2015 से मार्च 2019 की अवधि के दौरान पृथक स्ट्रेचों हेतु तीन बार किया जाना था, क्योंकि भूमि मालिकों ने उनको प्रस्तावित दरों को स्वीकार करने की अनिच्छा जाहिर की थी।

उत्तर पुष्टि करता है कि भूमि अधिग्रहण में विलंब हुआ था, साथ ही सितंबर 2020 तक भी 2 लाख क्यूबिक मीटर भूमि की शेष मात्रा के उत्खनन को प्राप्त नहीं किया जा सका, जिसके द्वारा पुनर्विभाजित एफएससी की बढ़ी हुई वहन क्षमता की पूर्ण उपयोगिता में बाधा उत्पन्न हुई।

3.4.5.3 पुल

परियोजना के डीपीआर के अनुसार, शरीफाबाद (रनिंग डिस्टेन्स (आरडी) 9.60 किमी) में पूरे एफएससी पर अस्थायी सड़क कटाव को ₹20.56 करोड़ की अनुमानित लागत पर एक पुल द्वारा प्रतिस्थापित किया जाना था। मार्च 2017 में पुल का निर्माण कार्य जम्मू एवं कश्मीर परियोजना निर्माण निगम (जेकेपीसीसी) को सौंपा गया था, जिसे मार्च 2019 तक पूरा किया जाना था। पाट पी1 एवं पी2 के लिए ट्रस्ड गिर्डर्स के निर्माण और संयोजन का कार्य एवं शरीफाबाद पुल हेतु पहुँच मार्गों का निर्माण अभी तक प्रगति के अधीन (सितंबर 2020) था।

इस प्रकार, पुल के निर्माण के गैर-समापन के कारण शरीफाबाद स्थल पर बाढ़ के जल की वहन क्षमता को बढ़ाने का लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

यह मामला सरकार को भेजे जाने (जून 2020) के उपरांत, सीई, आईएण्डएफसी, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि जेकेपीसीसी के अनुसार, निर्धारित समय में पुल के समापन में विलंब का कारण था कि संरचनात्मक इस्पात एवं मूल निर्माण सामग्री की अधिप्राप्ति ने पुलों के शीघ्र समापन पर रोक लगा दी थी। आगे यह कहा गया कि शरीफाबाद पुल 90 प्रतिशत की सीमा तक पूर्ण हो गया तथा इसे अगस्त 2020 में प्रमोचित किया जाएगा।

(शरीफाबाद में एफएससी के ऊपर अधूरा पुल 28 दिसंबर 2019)

चूँकि, यह कार्य पूरा नहीं हो सका, अतः शरीफाबाद में विद्यमान अस्थायी सड़क एफएससी को बाधित करती रही। परिणामस्वरूप, इस स्थल पर जलमार्ग संकुचित बना रहा।

3.4.6 झेलम नदी पर बाढ़ प्रबंधन उपाय

परियोजना के अंतर्गत पहचाने गये प्राथमिक निर्माण कार्य झेलम नदी की खानबल की निचली धारा से बारामूला में आउटफॉल चैनल (ओएफसी) तक विद्यमान बाढ़ जल वहन क्षमता के सुधार पर आधारित थे और इसमें झेलम नदी पर खानबल से बारामूला तक टो संरक्षण/ रिटैनिंग वॉल, गेबीयन/ क्रेट कार्य, रिवेटमेन्ट का निर्माण शामिल था।

महत्त्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर उत्तरवर्ती पैराग्राफों में प्रकाश डाला गया है।

3.4.6.1 झेलम नदी का तलकर्षण

आबंटन आदेश के निबंधन एवं शर्तों के अनुसार, झेलम नदी पर तलकर्षण हेतु संविदायें, फर्म द्वारा संविदा की किसी भी शर्त के प्रेक्षण या निष्पादन करने में विफलता या संविदा के किसी भी तरह के उल्लंघन के मामले में संपूर्ण निष्पादन बैंक प्रत्याभूति/ प्रतिभूति के अपवर्तन का प्रावधान है। संपूर्ण कार्य समापन पर, निष्पादन प्रतिभूति फर्म को लौटायी जानी थी।

I. पादशाही बाग, श्रीनगर से पंजीनारा तक बेल माउथ

झेलम नदी में बेल माउथ (पादशाही बाग, श्रीनगर में एफएससी का आरंभिक बिन्दु) से पंजीनारा (6.07 किमी) तक सात लाख क्यूबिक मीटर तलछट के तलकर्षण का कार्य राज्य स्तरीय संविदा समिति (एसएलसीसी) की अनुशंसा पर ₹20.23 करोड़ की लागत पर समापन की निर्धारित तिथि जनवरी 2017 सहित, सीई, आईएण्डएफसी विभाग, कश्मीर द्वारा एक संविदाकार[44] को प्रदान किया (मई 2016) गया था।

ए. संविदा के निबंधन एवं शर्तों के अनुसार, फर्म को छह भिन्न-भिन्न स्थलों से सात लाख क्यूबिक मीटर नदी तलछट को बाहर निकालना अपेक्षित था। संविदाकार ने जनवरी 2017 तक आबंटित कुल मात्रा की केवल 0.84 लाख क्यूबिक मीटर तलछट (12 प्रतिशत) बाहर निकाली तथा जिसने संविदा के निबंधन एवं शर्तों के अनुसार निष्पादन प्रत्याभूति के अपवर्तन को आकर्षित किया। तथापि, दिनांक 10 अक्टूबर 2017 को आयोजित एसएलसीसी की बैठक में सीई, आईएण्डएफसी विभाग, कश्मीर ने तलकर्षण स्थलों को डीपीआर के कार्यक्षेत्र से बाहर अन्य स्थानों पर स्थानांतरित करना प्रस्तावित किया था।

तथापि, इसे एसएलसीसी[45] द्वारा सहमति प्रदान नहीं की गयी थी, इसके अलावा, एसएलसीसी ने सीई, आईएण्डएफसी विभाग, कश्मीर को संविदात्मक बाध्यताओं का सम्मान करने हेतु संविदाकार फर्म को ध्यान दिलाने तथा और उन्हीं निबंधन एवं शर्तों पर, जो कि मूल संविदा में थी, मार्च 2018 तक संविदा के समापन की अवधि को विस्तारित करने हेतु निर्देश दिया। तथापि, विस्तारित अवधि में भी केवल 5.015 लाख क्यूबिक मीटर तलछट का निकर्षण किया गया, जो आबंटित मात्रा का 72 प्रतिशत है। हालांकि, विभाग द्वारा निष्पादन बैंक प्रत्याभूति का अवलंब नहीं लिया गया था।

संविदाकार ने मार्च 2018 के परे नदी तलछट का 1.85 लाख क्यूबिक मीटर की सीमा तक तलकर्षण करना जारी रखा जिसके लिए ₹5.34 करोड़[46] का भुगतान भी किया गया था। संविदाकार ने कुल 6.86 लाख क्यूबिक मीटर (98 प्रतिशत) तलछट

---

44 मैसर्स रीच ड्रेजिंग लिमिटेड, कोलकाता।

45 10 अक्टूबर 2017 को आयोजित इसकी बैठक में।

46 जुलाई 2018 में ₹4 करोड़ तथा फरवरी 2019 में ₹1.34 करोड़।

का तलकर्षण किया जिसके लिए अगस्त 2016 से फरवरी 2019 के दौरान ₹19.81 करोड़ का भुगतान किया गया था।

मामला सरकार को भेजे जाने (जून 2020) के उपरांत, सीई, आईएण्डएफसी विभाग, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि तत्कालीन मुख्यमंत्री की अध्यक्षता में मंत्रिमण्डल उप-समिति ने संविदा के औपचारिक विस्तारीकरण के बिना कार्य को जारी रखने का निर्देश (मई 2017) दिया तथा इस प्रकार, निष्पादन प्रत्याभूति के अपवर्तन हेतु कोई कारण नहीं था और कार्य के विरुद्ध कोई लंबित दावा नहीं था।

यह उत्तर तर्कसंगत नहीं था, क्योंकि संविदा की विस्तारित अवधि मार्च 2018 में भी कार्य का कम निष्पादन था, जिसने संविदा के निबंधन एवं शर्तों के प्रावधानों के आलोक में बैंक निष्पादन प्रत्याभूति के अपवर्तन को आकर्षित किया।

इस प्रकार, संविदाकार को अनुचित लाभ प्रदान किया गया था साथ ही कार्य को शीघ्रता से पूर्ण करने के लिए उस पर कोई बाध्यता अधिरोपित नहीं की गयी थी, जैसा कि इस परियोजना के अंतर्गत अपेक्षित था।

बी. लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि संविदाकार ने महत्त्वपूर्ण स्थलों पर निर्धारित लक्ष्यों के अनुसार तलकर्षण का संचालन नहीं किया जैसा कि निम्नलिखित **तालिका 3.4.2** में दर्शाया गया है।

तालिका 3.4.2: झेलम नदी का तलकर्षण

(क्यूबिक मीटर में)

क्र. सं.	**स्थल का विवरण**	**लक्ष्य**	**उपलब्धि**	**अतिरिक्त उपलब्धि**	**कम उपलब्धि**
1.	डीसी कार्यालय आरडी 68.606 किमी से आरडी 74.763 किमी तक से एफएससी का बेल माउथ	1,48,999	1,78,406	29,407	-
2.	डीसी कार्यालय से वेयर आरडी 74.753 किमी से आरडी 79.045 किमी तक	30,950	-	-	30,950
3.	वेयर से गुजरबल आरडी 79.045 किमी से आरडी 82.467 किमी	1,68,129	1,89,533	21,404	-
4.	गुजरबल पुल से पंजीनारा आरडी 82.467 किमी से आरडी 93.050 किमी	2,73,000	2,80,256	7,256	-
5.	द्वीप	42,244	12,007	-	30,237
6.	विविध शिवपोरे	36,678	26,330	-	10,348
	कुल	**7,00,000**	**6,86,532**	**58,067**	**71,535**

(स्रोत: ईई, आईएण्डएफसी प्रभाग, श्रीनगर से प्राप्त किये गये दस्तावेज)

यद्यपि नदी तलछट के तलकर्षण की समग्र उपलब्धि सात लाख क्यूबिक मीटर के लक्ष्य के प्रति 6.86 लाख क्यूबिक मीटर (98 प्रतिशत) थी, छह स्थलों पर निर्धारित

आवश्यकताओं के अनुसार तलकर्षण नहीं किया गया था, वास्तव में, तीन[47] स्थलों पर 0.58 लाख क्यूबिक मीटर अतिरिक्त तलछट का तलकर्षण किया गया था दूसरी ओर, एक स्थल[48] पर पूर्णतया कोई भी तलकर्षण नहीं किया गया था तथा दो स्थलों[49] पर कम तलकर्षण किया गया। परिणामस्वरूप, इन तीनों स्थलों पर नदी तलछट के कुल 0.72 लाख क्यूबिक मीटर का (तलकर्षण के माध्यम से अनुमानित निष्कासन का दस प्रतिशत) तलकर्षण नहीं किया गया था। एसएलसीसी ने यह भी अवलोकन[50] किया कि यदि आबंटित स्ट्रेचों का तलकर्षण नहीं किया जाता है, तो ये स्ट्रेच समय के साथ प्रगतिशील गाद जमाव के संपर्क में आ सकते हैं, जिससे बाढ़ों की घटनाओं के दौरान इन स्ट्रेचों के साथ-साथ आसपास के निचले क्षेत्रों में जलप्लावन की संभावना बढ़ जाती है।

सीई, आईएण्डएफसी विभाग, कश्मीर ने कोई विशेष उत्तर प्रस्तुत नहीं किया है।

इस प्रकार, कार्य का निष्पादन संविदा के निबंधन एवं शर्तों के अनुसार नहीं था, इसके अलावा यह बढ़े हुए प्रवाह के लिए झेलम नदी में तलकर्षण कार्यों की प्रभावकारिता को सीमित करेगा, जैसा कि एसएलसीसी द्वारा भी अवलोकन किया गया था।

II. सोपोर से शीरी बारामूला

सोपोर से शीरी बारामूला (आउट फॉल चैनल) तक झेलम नदी के तलकर्षण का कार्य नवंबर 2016 में ₹26.77 करोड़ की लागत पर एक संविदाकार[51] को आबंटित किया गया था और 20 महीनों (15 सितंबर 2017) की समापन अवधि सहित, इस आशय का पत्र 16 जनवरी 2016 को जारी किया गया था। संविदा के निबंधन एवं शर्तों के अनुसार, संविदाकार द्वारा 9.15 लाख क्यूबिक मीटर नदी तलछट का तलकर्षण करना अपेक्षित था और संविदा की किसी भी शर्त के प्रेक्षण या निष्पादन करने में विफलता या संविदा के किसी भी तरह के उल्लंघन के मामले में संपूर्ण निष्पादन बैंक प्रत्याभूति का अपवर्तन किया जाना था।

---

47 तालिका 3.4.2 की क्र. सं. 1, 3 और 4

48 तालिका 3.4.2 की क्र. सं. 2

49 तालिका 3.4.2 की क्र. सं. 5 व 6

50 10 अक्टूबर 2017 की बैठक के कार्यवृत्त में।

51 मैसर्स रीच इण्डिया लिमिटेड।

संविदाकार ने सितंबर 2017 तक केवल 4.20 लाख क्यूबिक मीटर (आबंटित मात्रा का 46 प्रतिशत) नदी तलछट का तलकर्षण किया था। एसएलसीसी[52] ने सीई, आईएण्डएफसी विभाग, कश्मीर से संविदाकार के माध्यम से कार्य पूर्ण कराने एवं समापन की तिथि बढ़ाने के लिए कहा। सीई, आईएण्डएफसी, कश्मीर ने समापन की तिथि को सितंबर 2017 से मार्च 2018 तक विस्तारित किया। समापन की विस्तारित तिथि के बावजूद, संविदाकार ने केवल 7.41 लाख क्यूबिक मीटर तलछट (81 प्रतिशत) का तलकर्षण किया जिसके चलते नदी तलछट का 1.74 लाख क्यूबिक मीटर (19 प्रतिशत) अनिकर्षित रहा। संविदाकार को वर्ष 2016 से मार्च 2019 की अवधि के दौरान ₹21.66 करोड़ का भुगतान किया गया था। संविदा के निबंधन एवं शर्तों के अनुसार मार्च 2018 तक आबंटित कार्य को पूर्ण करने में विफलता के लिए विभाग ने इसके पास उपलब्ध निष्पादन बैंक प्रत्याभूति का अपवर्तन नहीं किया एवं बावजूद इसके मई 2018 में संविदाकार को पूरी राशि निर्गत की गयी।

मामला सरकार को भेजे जाने (जून 2020) के उपरांत, सीई, आईएण्डएफसी विभाग, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि मात्रा के संबंध में लक्ष्य प्रारंभिक डीपीआर स्तरीय आंकलन पर आधारित थे जिसके आधार पर निविदाएं आमंत्रित की गयी थी और कार्य निष्पादन के दौरान विस्तृत सर्वेक्षण का संचालन किया गया था और वास्तविक आवश्यकता की गणना की गयी थी और कुछ मामलों में स्थानीय लोगों ने नदी के किनारों के कमजोर होने के भय से तलकर्षण की अनुमति प्रदान नहीं की थी जिसने कार्य की प्रगति को भी प्रभावित किया था। आगे यह भी कहा गया था कि गत्यवरोध के अपनयन और बाढ़ जल के त्वरित अपवाह को सुकर बनाने के वांछित उद्देश्य को वस्तुतः प्राप्त कर लिया गया था तथा इस प्रकार संविदाकार की निष्पादन बैंक प्रत्याभूति के अपवर्तन का कोई कारण नहीं था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि 1.74 लाख क्यूबिक मीटर नदी तलछट का तलकर्षण नहीं करने के कारण नदी में खण्ड रह गये, जो प्रवाह की वांछित गति को सीमित करेंगे।

III. विभिन्न स्थलों पर गत्यवरोधों की निर्बाधता

चरण I का डीपीआर झेलम नदी के बाढ़ जल की वहन क्षमता को बढ़ाने के लिए विभिन्न स्थलों पर गत्यवरोधों की निर्बाधता का उपबंध करता है। आरडी

[52] 10 अक्टूबर 2017 की इसकी बैठक के कार्यवृत्त में।

50.130 किमी से 50.380 किमी और आरडी 7.070 किमी से 8.060 किमी पर दो स्थानों की पहचान की गयी थी जहाँ **तालिका 3.4.3** में दिये गए विवरणानुसार नदी तलछट के 2.02 लाख क्यूबिक मीटर का तलकर्षण किया जाना था। खानाबल से कादलबल, पंपोर तक (अगस्त 2019) लक्षित 1.42 लाख क्यूबिक मीटर का 11,698 क्यूबिक मीटर (8 प्रतिशत) ही निकर्षित किया गया था और सेथर से सेम्पोर, पंपोर (जुलाई 2019) तक 0.60 लाख क्यूबिक मीटर के लक्ष्य के प्रति कोई तलकर्षण नहीं किया गया था।

तालिका 3.4.3: तलकर्षण कार्यों की प्रास्थिति

(क्यूबिक मीटर में)

क्र. सं.	**स्थल का विवरण**	**लक्ष्य**	**उपलब्धि**	**कमी (प्रतिशत)**
1.	गलन्धर पर सेथर से सेम्पोर, पंपोर तक आरडी 50.130 किमी से आरडी 50.380 किमी तक झेलम नदी का तलकर्षण (जुलाई 2019)	60,000	शून्य	60,000 (100)
2.	आरडी 7.070 किमी से आरडी 8.060 किमी तक खानबल से कादलबल, पम्पोर तक झेलम नदी का तलकर्षण/ गहरा करना/ चौडा करना (अगस्त 2019)	1,42,000	11,698	1,30,302 (92)
	कुल	**2,02,000**	**11,698**	**1,90,302**

(स्रोत: आईएण्डएफसी विभाग के क्षेत्रीय कार्यालयों के विभागीय अभिलेख)

नदी झेलम में, पहचाने गये स्थलों पर गैर-निष्पादित कार्य का 94 प्रतिशत छोड़ते हुए, लक्षित 2.02 लाख क्यूबिक मीटर के प्रति नदी तलछट का केवल 11,698 क्यूबिक मीटर निकर्षित किया गया था जिसके द्वारा बाढ़ का खतरा केवल आंशिक रूप से कम हुआ था।

सीई, आईएण्डएफसी विभाग, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि केन्द्रीय जल एवं विद्युत अनुसंधान केन्द्र (सीडब्ल्यूपीआरएस) की अनुशंसाओं के अनुसार तलकर्षण संचालित किया गया था जिसने शीर्ष उपगमनों में तलकर्षण के विरुद्ध सलाह दी थी क्योंकि वही उसका प्रति उत्पाद होगा।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि तलकर्षण सेथर से सेम्पोर, पम्पोर एवं खानबल से कादलबल तक किया जाना था जो झेलम नदी के मध्य क्षेत्रों में स्थित हैं तथा शीर्ष उपगमनों पर नहीं है।

3.4.7 संरक्षण निर्माण कार्यों का निष्पादन

इस परियोजना के अंतर्गत तीन प्रभागों द्वारा पाइल्स बिछाना, मेढ़ों का ढलान तैयार करना, रिटेनिंग दीवारों इत्यादि को सम्मिलित करते हुए संरक्षण निर्माण कार्यों का निष्पादन ₹ सात करोड़ की डीपीआर/ आबंटित लागत में अनुमानित लागत पर किया जाना था, जहाँ ₹4.96 करोड़ (सितंबर 2020) का अतिरिक्त व्यय किया गया था, जैसा कि **तालिका 3.4.4** में इंगित किया गया है। विशेषकर जियो-सिंथेटिक बैगों को बिछाने के लिए निर्माण कार्यों की इन अतिरिक्त मदों का परिणाम सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के बिना, निष्पादन प्रभागों द्वारा किये गये अतिरिक्त व्यय के रूप में हुआ।

तालिका 3.4.4: निर्माण कार्यों की अतिरिक्त मदों के निष्पादन पर अधिक व्यय

(₹ करोड़ में)

कार्यान्वयन प्रभाग का नाम	निर्माण कार्यों के निष्पादन के स्थान/ स्थल	अवधि	अनुमानित डीपीआर लागत	किया गया व्यय	अतिरिक्त व्यय	अभ्युक्तियाँ
आईएण्डएफसी प्रभाग, सुंबल	आरडी 105.462 किमी से आरडी 109.356 किमी एवं आरडी 112.791 किमी से आरडी 115.314 किमी (पंडाबोनी एवं बगनीतर में)	मार्च 2017 से मार्च 2019	4.29	7.69	3.40	एनआईटी, श्रीनगर से प्राप्त डिजायन के अनुसार पंडाबोनी पर जियो-सिंथेटिक बैगों एवं पाइल निर्माण कार्यों की उपयोगिता सहित मूल डीपीआर में अनुपलब्ध मदों पर किया गया अधिक व्यय।
एफसी प्रभाग, अनंतनाग	आरडी 0 से 14,880 मीटर (खानबल पुल तथा पादशाही बाग की ऊपरी धारा और निचली धारा)	मार्च 2017 से मार्च 2019	2.07	2.87	0.80	रिटेनिंग दीवार की ऊंचाई में वृद्धि के कारण अधिक व्यय बुक किया गया था जो कि परियोजना के मूल डीपीआर के कार्यक्षेत्र से परे था।
आईएण्डएफसी प्रभाग, श्रीनगर	कुसरू राजबाघ में स्थल 3 और 4	मार्च 2017 से मार्च 2019	0.64	1.40	0.76	रिटेनिंग दीवार की ऊंचाई में वृद्धि के कारण और क्षमता संबंधी मामलों का समाधान करने राफ्ट उपलब्ध कराने के माध्यम से कंक्रीट की अतिरिक्त मात्राओं का निष्पादन जोकि परियोजना के डीपीआर में अनुपलब्ध थे।
	कुल		**7.00**	**11.96**	**4.96**	

(*स्रोत: आईएण्डएफसी प्रभाग, सुंबल, अनंतनाग एवं श्रीनगर से प्राप्त सूचना*)

सीई, आईएण्डएफसी विभाग, कश्मीर ने कहा (2020 जुलाई) कि स्थल अवस्थाओं के कारण निर्माण कार्य का कार्यक्षेत्र जैसे रिटेनिंग दीवार की ऊँचाई में वृद्धि करना एवं कंक्रीट/ मिट्टी के कार्य की अतिरिक्त मात्राओं इत्यादि में परिवर्तन किया गया था तथा इसलिए, किये गये कार्य की मात्राओं में वृद्धि हो गयी। इसके अलावा, इस प्रकार के निर्माण कार्यों हेतु आधुनिक नवाचार होने से जियो-सिंथेटिक बैगों का आसरा लिया गया, जोकि समय की मांग थी, परिणामस्वरूप अतिरिक्त व्यय हुआ।

उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि जियो-सिंथेटिक बैग, जोकि विशेष रूप से परियोजना के डीपीआर में शामिल और नदी प्रशिक्षण उद्देश्यों हेतु उपयुक्त नहीं थे, के उपयोग के कारण बड़ी मात्रा में अतिरिक्त व्यय हुआ था।

3.4.8 अन्य रोचक बिन्दु

पूर्व पैराग्राफों में उल्लिखित विभिन्न परियोजनाओं हेतु सामान्य प्रेक्षणों के अतिरिक्त, उप-परियोजनाओं या उप-परियोजनाओं के वर्ग के लिए विशिष्ट सामान्य प्रकृति के अन्य प्रेक्षणों पर निम्नलिखित पैराग्राफों में चर्चा की गयी है।

3.4.8.1 प्राक्कलनों की संस्वीकृति

निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु, क्षेत्रीय प्रभाग प्राक्कलनों को तैयार करते हैं तथा इन प्राक्कलनों को शक्तियों[53] के प्रत्यायोजन के अनुसार सक्षम प्राधिकारी द्वारा संस्वीकृति प्रदान की जाती है। पाँच प्रभागों[54] के अभिलेखों के लेखापरीक्षा परीक्षण से प्रकट हुआ कि परीक्षित 98 प्राक्कलनों में से 68 निर्माण कार्यों के संबंध में, ₹19.81 करोड़ की मूल आबंटित लागत को विस्तारणों के माध्यम से ₹35.60 करोड़ तक परिशोधित किया गया था। वर्ष 2016-17 से 2018-19 की अवधि के दौरान कार्य की मूल/ आबंटित लागत पर ₹15.79 करोड़ की अतिरिक्त राशि का औसत[55] 26 प्रतिशत से 298 प्रतिशत तक था।

---

53 ईई तथा एसई के मामले में: उपलब्ध कराये गये संस्वीकृत प्राक्कलनों के पाँच प्रतिशत की सीमा के अंदर तकनीकी रूप से संस्वीकृत प्राक्कलनों हेतु उनकी शक्तियों की सीमा से अधिक नहीं होती है। मुख्य अभियंता: जेएण्डके की वित्तीय शक्तियों की पुस्तक के नियम 5.11 के अनुसार मूल प्राक्कलन की राशि के 5 प्रतिशत की सीमा तक।

54 (i) एफएससी प्रभाग, नरबाल; (ii) आईएण्डएफसी प्रभाग, सुंबल; (iii) आईएण्डएफसी प्रभाग, श्रीनगर; (iv) एफसी प्रभाग, काकापोरा; तथा (v) एफसी प्रभाग, अनंतनाग।

55 26 से 100 प्रतिशत के औसत से अधिक में 51 निर्माण कार्य तथा 101 से 298 प्रतिशत के औसत से अधिक में 17 निर्माण कार्य।

यह भी प्रेक्षित किया गया कि मूल/ आबंटित लागत पर अतिरेक विभागीय अधिकारियों की शक्तियों से परे था। परिणामस्वरूप, प्राक्कलनों के विभाजन की संभावना को नियम विरुद्ध घोषित नहीं किया जा सकता तथा जिससे समुचित स्तरों पर आवश्यक संवीक्षा नहीं हो पायी।

मुख्य अभियंता, सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण विभाग, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि निर्माण कार्य अधिकांश सुरक्षा/ पुनः स्थापन प्रकृति के थे जहाँ कमजोर या क्षतिग्रस्त स्थानों को सशक्त किया जाना था तथा खामियों को दूर करना था और क्षतियों के अधिक होने के भय से इन निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु निविदा प्रक्रिया की प्रतीक्षा करना संभव या व्यावहारिक नहीं था जो क्षतिग्रस्त किनारों के पास बसे हुए आवास की सुरक्षा एवं संरक्षा के प्रति समझौता होता और इस तरह विद्यमान संविदा को समस्त क्षतियों के समावेशन हेतु विस्तारित किया गया था।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है जहाँ तक निर्माण कार्यों को तात्कालिक बताया गया था, परंतु तथ्य यह रहा कि संबंधित अधिकारियों की वित्तीय शक्तियों से परे आबंटित लागत से अधिक व्यय किया गया था।

3.4.8.2 निर्माण कार्यों का अनियमित निष्पादन

(I) निर्माण कार्यों के निष्पादन में प्रतिस्पर्धात्मकता और पारदर्शिता को सुनिश्चित करने के लिए, प्रभागीय प्राधिकारियों को प्रत्येक कार्य हेतु निविदायें आमंत्रित करना अपेक्षित था। तथापि, दो[56] प्रभागों ने निविदायें आमंत्रित किये बिना 116 निर्माण कार्यों का निष्पादन किया जो वित्तीय नियमावली का उल्लंघन था। पथों का निर्माण, टो वॉल्स एवं तटबंधों/ मेढ़ों के अन्य निर्माण कार्यों को मजबूत करने सहित ये निर्माण कार्य नेमी प्रकृति के थे। इस प्रकार, वर्ष 2016-19 की अवधि के दौरान निर्माण कार्यों पर ₹3.99 करोड़ का किया गया व्यय अनियमित था।

मुख्य अभियंता, सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण विभाग, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि कभी-कभी ऐसी स्थिति उत्पन्न हुयी कि जब विभाग निविदा के सामान्य माध्यम से निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु प्रतीक्षा नहीं कर सका तथा विवशता के अधीन विभागीय निष्पादन का सहारा लेना पड़ा है तथा विभाग ने जीवन एवं संपत्ति की क्षति को रोकने तथा तत्काल राहत उपलब्ध कराने हेतु तात्कालिक प्रकृति के निर्माण

[56] एफसी प्रभाग, अनंतनाग: ₹65.83 लाख (8 निर्माण कार्य) (ii) आईएण्डएफसी प्रभाग, श्रीनगर: ₹3.33 करोड़ (108 निर्माण कार्य)।

कार्यों का निष्पादन किया था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि निष्पादित निर्माण कार्य आकस्मिक प्रकृति के नहीं थे, इसलिए वित्तीय संहिता खण्ड I के तहत वर्तमान नियमों का अनुसरण किया जाना अपेक्षित था।

(II) जेएण्डके राज्य वित्तीय संहिता का नियम 9-3 निष्पादन हेतु निर्माण कार्यों को आरंभ से पूर्व प्रशासनिक अनुमोदन एवं तकनीकी संस्वीकृति प्राप्त करने का प्रावधान करता है।

सौंपे गये प्राथमिक निर्माण कार्यों के निष्पादन वाले, छह कार्यन्वयन प्रभागों के अभिलेखों के लेखापरीक्षा परीक्षण से पता चला कि वर्ष 2015-19 की अवधि के दौरान प्रशासनिक अनुमोदन एवं तकनीकी संस्वीकृति के पूर्वानुमान में झेलम नदी पर 185 निर्माण कार्यों का निष्पादन किया गया था और ₹100.18 करोड़ का व्यय किया गया था।

सीई, आईएण्डएफसी, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि परियोजना को अनुमोदित किया गया था और जीओआई द्वारा निधियाँ निर्गत की गयी थी इस प्रकार यह माना गया था कि जीओजेएण्डके द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान किया गया था। यद्यपि, यह अभिस्वीकृत किया गया था कि कार्य को आरंभ करने से पूर्व तकनीकी संस्वीकृति प्रदान की जानी थी परन्तु शर्त पूरी नहीं हुयी थी तथा जीवन और संपत्ति की क्षति को रोकने के लिए निष्पादित किये गये निर्माण कार्यों की तात्कालिक प्रकृति की दृष्टि से, कुछ प्रभागों द्वारा प्रक्रियागत व्यपगमनों को क्षमा किये जाने की आवश्यकता है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि निर्माण कार्यों को प्रशासनिक अनुमोदन एवं तकनीकी संस्वीकृति प्रदान करने के बाद ही निष्पादित किया जाना होता है।

3.4.8.3 एफएससी से डम्पिंग स्थलों तक मिट्टी की ढुलाई

कार्यपालक अभियंता, एफएससी प्रभाग, नरबाल ने बाढ़ जल के निर्बाध एवं सहज प्रवाह के लिए फ्लड स्पिल चैनल, नरबाल की डि-सिलटिंग हेतु आरडी 6,554 मीटर और आरडी 38,818 मीटर के मध्य स्थलों की उत्खनित मिट्टी के 3.20 लाख क्यूबिक मीटर की ढुलाई पर मार्च 2016 से मार्च 2018 के दौरान ₹3.77 करोड़ का व्यय किया गया था। चूँकि स्थल, जहाँ उत्खनित सामग्री को डाला गया था, के

पूर्व-प्राकृतिक सतही स्तर तथा पश्च-प्राकृतिक सतही स्तर[57] को अभिलेखबद्ध नहीं किया गया था इसलिए, एफएससी से डम्पिंग स्थल तक मिट्टी की ढुलाई पर किये गये ₹3.77 करोड़ के व्यय को लेखापरीक्षा में सत्यापित (जुलाई 2020) नहीं किया जा सका।

मामला सरकार को भेजे जाने (जून 2020) के उपरांत, सीई, आईएण्डएफसी विभाग, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि डम्पिंग स्थलों के दोनों पूर्व-प्राकृतिक सतही स्तर तथा पश्च-प्राकृतिक सतही स्तर को अभिलेखबद्ध किया गया था तथा ये प्रभागीय कार्यालय में उपलब्ध थे परन्तु विशाल प्रकृति के होने के कारण इन्हें निर्माण कार्य रजिस्टर के साथ संलग्न नहीं किया गया था। उत्खनन से प्राप्त मिट्टी को मेढ़ों के उत्थान हेतु तटबंध में आंशिक रूप से डाला गया था एवं अधिशेष मिट्टी को निर्दिष्ट स्थलों पर ले जाया गया था जिसके लिए पूर्व एवं पश्च डम्पिंग क्रॉस-सेक्शन अनुरक्षित/ अभिलेखबद्ध एवं निरंतर अद्यतित किये गये थे। उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि डम्पिंग स्थलों के पूर्व एवं पश्च क्रॉस-सेक्शनों को इंगित करने वाले समर्थित दस्तावेज तथा स्रोत से संग्रहण स्थल तक मिट्टी की ढुलाई के विवरण लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गये थे।

3.4.8.4 निधियों का दुर्विनियोजन

कार्यपालक अभियंता, सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण प्रभाग, सुंबल द्वारा मार्च 2017 में ₹ छह लाख की राशि का आहरण बिना किसी दस्तावेजी साक्ष्य/ वाउचर को पास किये किया गया था। कार्यालय महालेखाकार (ले. व हक.), जेएण्डके, श्रीनगर से सत्यापन पर, यह देखा गया (जून 2019) कि मासिक लेखों के साथ ₹ छह लाख की आहरित राशि के स्थान पर फोटोकॉपियर के रखरखाव हेतु ₹8,600 के मूल्य का एक वाउचर प्रस्तुत किया गया था। निधियों के दुर्विनियोजन को उचित आंतरिक नियंत्रण एवं अनुवीक्षण क्रियाविधि तथा बिलों की परिशुद्धता की जांच करने में आहरण एवं संवितरण अधिकारी की स्पष्ट लापरवाही या स्थायी वित्तीय नियमावली के अनुसार इन्हें सत्यापित करने की कमी के कारण सुकर बनाया गया था।

---

[57] पूर्व-प्राकृतिक सतही स्तर उत्खनित सामग्री को डालने से पूर्व डम्पिंग स्थल का भूतल होता है। पश्च-प्राकृतिक सतही स्तर भूतल का ऐसा सतही स्तर होता है जहाँ स्थल पर उत्खनित सामग्री को डाला जाता है और नया सतही स्तर प्रकट हो जाता है।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने (जून 2019) के उपरांत, कार्यपालक अभियंता, आईएण्डएफसी प्रभाग, सुंबल ने अनियमितता को स्वीकार किया एवं संबंधित कार्मिक से ₹5.94 लाख (एक प्रतिशत श्रम उपकर को छोड़कर) की वसूली की गयी। लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया (जून 2019) कि बाढ़ नियंत्रण प्रभाग, अनंतनाग में दो बार अतिक्रमण विवरण के प्रारूपण (जनवरी 2019 में और मार्च 2019 में) हेतु मैसर्स स्काई टेक, श्रीनगर के पक्ष में ₹0.59 लाख आहरित किये गये थे। लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने के उपरांत, कार्यपालक अभियंता ने अनियमितता (जुलाई 2019) को स्वीकार किया एवं फर्म से ₹0.59 लाख की अतिरिक्त राशि की वसूली (नवंबर 2019) की गयी।

मामला सरकार को भेजे जाने (जून 2020) के उपरांत, सीई, आईएण्डएफसी, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि दुर्विनियोजित राशि की वसूली की गयी थी और आईएण्डएफसी प्रभाग, सुंबल के विरुद्ध कार्रवाई आरंभ कर दी गयी थी। यह भी कहा गया था कि सार्वजनिक निधियों का व्यय करते समय अत्यंत सावधानी बरतने के लिए सभी प्रभागों/ स्थापना अनुभागों को निर्देश जारी किये गये थे।

3.4.9 गुणवत्ता आश्वासन क्रियाविधि का अभाव

गुणवत्ता आश्वासन विनिर्मित उत्पादों में दोषों और त्रुटियों को रोकने तथा उपभोक्ताओं को सेवाओं या उत्पादों की सुपुर्दगी करते समय समस्याओं से बचने का एक तरीका है। यह कच्चे माल, संयोजनों, उत्पादों की गुणवत्ता के प्रबंधन तथा उत्पादन एवं निरीक्षण प्रक्रिया से संबंधित सेवाओं और घटकों को संदर्भित करता है। गुणवत्ता मानकों को सुनिश्चित करने हेतु सिंचाई संरचनाओं के निर्माण के लिए प्रयुक्त सामग्री की जाँच करने की आवश्यकता थी। इसके अलावा, सृजित मेढ़ों को प्रॉक्टर घनत्व परीक्षणों[58] के अध्यधीन किया जाना था। लेखापरीक्षा में देखा गया (मई 2019 और दिसंबर 2019 के मध्य) कि पाँच[59] कार्यान्वयन प्रभागों ने किये गये कार्य के दावों से संबंधित भुगतान निर्गत करने से पूर्व गुणवत्ता आश्वासन सुनिश्चित करने हेतु कोई क्रियाविधि का विकास नहीं किया था। सामग्रियों जैसे जियो-टेक्सटाइल

---

[58] प्रोक्टर घनत्व परीक्षण मृदा का एक संहनन परीक्षण है जिसमें प्रयोगशाला में दिये गए मृदा के प्रकार में नमी की इष्टतम मात्रा सबसे अधिक घनीभूत एवं अधिकतम सूखा घनत्व की जाँच होती है।

[59] (i) आईएण्डएफसी प्रभाग, श्रीनगर (ii) आईएण्डएफसी प्रभाग, सुंबल (iii) आईएण्डएफसी प्रभाग, बारामूला (iv) एफसी, अनंतनाग एवं (v) एफसी, काकापोरा।

बैगों, सीमेन्ट एवं लोहा के परीक्षणों के संचालन हेतु किसी भी क्रियाविधि के अभाव में, अव-मानक प्राथमिक निर्माण कार्यों के निष्पादन की गणना नहीं की जा सकी। इसके अलावा, परियोजना के प्राथमिक निर्माण कार्यों के अंतर्गत निर्मित संरचनाओं का किसी भी स्तर पर परीक्षण नहीं कराया गया था।

मामला सरकार को भेजे जाने (जून 2020) के उपरांत, सीई, आइएण्डएफसी विभाग, कश्मीर ने कहा (जुलाई 2020) कि विभाग बहुत पुराना है एवं एक लंबी समयावधि में गुणवत्ता मानकों के अनुपालन को सुनिश्चित करने हेतु एक मजबूत क्रियाविधि विकसित हुयी थी। जबकि मूल निर्माण सामग्री को सामान्यतः भारतीय इस्पात प्राधिकरण लिमिटेड एवं जेएण्डके सीमेन्ट से अधिप्राप्त किया गया था जो कठोर गुणवत्ता नियंत्रण रखते थे, क्षेत्र परीक्षण जैसे घनत्व इत्यादि आवश्यकतानुसार संचालित किये जा रहे थे। उत्तर को इस तथ्य के आलोक में देखा जाना चाहिए कि कार्यान्वयन प्रभागों के पास सामग्रियों के परीक्षण के संचालन हेतु कोई क्रियाविधि नहीं थी एवं यहाँ तक जियो-सिन्थेटिक बैगों, जिन्हें विभाग द्वारा पहली बार उपयोग किया गया था, का किसी भी स्तर पर परीक्षण नहीं किया गया था।

तलकर्षण के कार्य इस परियोजना के महत्त्वपूर्ण घटक का निर्माण करते हैं एवं पहचाने गये स्थलों पर निकर्षित किये जाने हेतु मात्राओं में विशिष्ट कमियाँ समय के साथ प्रगतिशील गाद जमाव की संभावना को बढ़ाती हैं तथा झेलम नदी की जलवहन क्षमता को कम करती हैं, बाढ़ों के दौरान आसपास के क्षेत्रों में परिणामी जलप्लावन, तलकर्षण द्वारा प्राप्त लाभों को निष्फल करता है।

विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि तलकर्षण कार्यों के संदर्भ में कमियों को कम से कम इस परियोजना के चरण II में अच्छा किया जाए।

योजना विकास एवं निगरानी विभाग

3.5 क्षतिग्रस्त अवसंरचना का स्थायी पुनः स्थापन

3.5.1 प्रस्तावना

प्रधानमंत्री विकास पैकेज (पीएमडीपी) के अंतर्गत भारत सरकार (जीओआई) द्वारा 'क्षतिग्रस्त अवसंरचना का स्थायी पुनः स्थापन' परियोजना को सितंबर 2014 की बाढ़ों से क्षतिग्रस्त अवसंरचना के पुनः स्थापन हेतु ₹2,000 करोड़ की लागत पर

संस्वीकृत किया गया था। इस परियोजना[60] के अंतर्गत जीओजेएण्डके के 22 विभागों/ अभिकरणों को उनके नियंत्रणाधीन क्षतिग्रस्त अवसंरचना के पुनः स्थापन हेतु विभिन्न निर्माण कार्यों/ योजनाओं के निष्पादन के लिए निधियाँ उपलब्ध करायी गयी थी। परियोजना का अनुवीक्षण जीओजेएण्डके के योजना, विकास एवं निगरानी विभाग (पीडीएण्डएमडी) द्वारा किया गया था। वर्ष 2016-17 से 2018-19 की अवधि के दौरान ₹1,263.34 करोड़ की कुल राशि हेतु संस्वीकृति आदेश प्राप्त हुआ था। जीओआई द्वारा उपर्युक्त अवधि के दौरान परियोजना के लिए ₹1,1,78.34 करोड़[61] निर्गत किये गये थे, जिसके प्रति 31 मार्च 2019 तक ₹915.17 करोड़ (78 प्रतिशत) का उपयोग किया गया था। परियोजना के लिए जीओजेएण्डके के 22 विभागों/ अभिकरणों द्वारा अनुमोदित/ संस्वीकृत और उपयोग की गयी निधियों का विवरण ***परिशिष्ट 3.5.1*** में दिया गया है।

लेखापरीक्षा हेतु 22 विभागों/ अभिकरणों में से सात[62] को निष्पादन हेतु आरंभ किये गये निर्माण कार्यों की संख्या के साथ-साथ संस्वीकृत निधियों, किये गये व्यय के आधार पर चयनित किया गया था। नमूना विभागों ने 9,076 निर्माण कार्य निष्पादित किये थे, जिनमें से 6,710 निर्माण कार्यों (74 प्रतिशत) को लेखापरीक्षा में चुना गया था जैसा कि **तालिका 3.5.1** में इंगित किया है। चयनित विभागों को ₹1,044.19 करोड़ (89 प्रतिशत) की कुल राशि निर्गत की गयी थी जिसमें से 31 मार्च 2019 की समाप्ति तक ₹875.98 करोड़ (संस्वीकृत राशि का 84 प्रतिशत) का व्यय किया गया था।

60 पीएमडीपी की परियोजना संख्या 29

61 वर्ष 2016-17: ₹1,093.34 करोड़ और वर्ष 2018-19: ₹85 करोड़।

62 संपदा, उच्च शिक्षा, उद्योग एवं वाणिज्य, सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण, पीएचई, लोक निर्माण (आरएण्डबी) एवं विद्यालयी शिक्षा।

तालिका 3.5.1: मार्च 2019 तक चयनित निर्माण कार्यों की प्रास्थिति

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विभाग का नाम	संस्वीकृत निधियाँ	किया गया व्यय (प्रतिशत)	निष्पादित किये जाने वाले कार्यों/ योजनाओं की संख्या	लेखापरीक्षा नमूना (कार्यों की संख्या) (प्रतिशत)	भौतिक उपलब्धि (पूरे किये गये निर्माण कार्य)	प्रतिशत (पूरे किये गये निर्माण कार्य)
1.	लोक निर्माण (आरएण्डबी)	415.00	377.41 *(91)*	1,002	709 (71)	701	99
2.	सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण[63]	252.16	219.46 (87)	4,822	3,709 (77)	3,709	100
3.	उद्योग एवं वाणिज्य	149.96	147.01(98)	36	36 (100)	36	100
4.	विद्यालयी शिक्षा	100.22	22.88 (23)	760	718 (93)	421	59
5.	जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी (पीएचई)	53.64	51.82 (97)	2,412	1,500 (62)	1,500	100
6.	उच्च शिक्षा	50.00	35.58 (71)	16	10 (63)	02	20
7.	संपदा	23.21	21.82 (94)	28	28 (100)	28	100
	कुल	**1,044.19**	**875.98**	**9,076**	**6,710**	**6,397**	

(स्रोत: 31 मार्च 2019 तक का पीएमडीपी 2015 की निगरानी प्रतिवेदन तथा विभागीय आँकड़े)

सितंबर 2020 तक, इन सात चयनित विभागों द्वारा ₹926.35 करोड़ का व्यय किया गया था एवं परियोजना के अंतर्गत 6,710 निर्माण कार्यों के प्रति 6,515 निर्माण कार्य पूर्ण किये गये थे।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

सभी सात चयनित विभागों के लेखापरीक्षा निष्कर्षों की निम्नलिखित पैराग्राफों में चर्चा की गयी है।

3.5.2 निधियों का अपयोजन

योजना एवं विकास विभाग, जीओजेएण्डके द्वारा पीएमडीपी हेतु जारी (दिसंबर 2016) किये गये सरकारी आदेश में कहा[64] कि परियोजना के अंतर्गत आबंटित निधियाँ विशिष्ट प्रयोजनों हेतु उपयोग की जानी थी और इन्हें पुनर्विनियोजित/ अपयोजित नहीं कर सकते। चार विभागों में, यह पाया गया कि ₹29.29 करोड़ की कुल राशि उन मदों/ गतिविधियों पर अपयोजित की गयी थी जो परियोजना का हिस्सा नहीं थी, जिसके लिए विशिष्ट राशि संस्वीकृत की गयी थी, जैसा कि ***परिशिष्ट 3.5.2*** में दिया गया है।

सरकार को निधियों के अपयोजनों हेतु उत्तरदायित्व निर्धारित करना चाहिए और उत्तरदायी कार्मिकों के विरुद्ध समुचित कार्रवाई करनी चाहिए।

---

63 बाढ़ संरक्षण निर्माण कार्यों के लिए संस्वीकृत ₹2.50 करोड़ को सम्मिलित करते हुए।

64 जारी किये गये सरकारी आदेश की शर्त (iv) (दिसम्बर 2016)।

परियोजना कार्यान्वयन

3.5.3 प्रशासनिक अनुमोदन एवं तकनीकी संस्वीकृति के बिना निर्माण-कार्यों का निष्पादन

सात चयनित विभागों ने सक्षम प्राधिकारी के प्रशासनिक अनुमोदन (एए) तथा तकनीकी संस्वीकृति (टीएस) के बिना कुल 9,076 निर्माण कार्यों में से 5,707 निर्माण कार्य (63 प्रतिशत) निष्पादित किये थे जिन पर वर्ष 2014 से 2019 की अवधि के दौरान ₹610.85 करोड़ का कुल व्यय किया गया था, जिसका विवरण ***परिशिष्ट 3.5.3*** में दिया गया है।

जवाब में विभागों ने इसके होने के कारणों में बताया (i) आकस्मिक प्रकृति के निर्माण कार्य, (ii) पूर्वधारणा कि प्रशासनिक अनुमोदन (एए)/ तकनीकी संस्वीकृति (टीएस) पहले से ही प्रदान की है (यद्यपि वास्तव में यह प्रदान नहीं की गयी थी), (iii) अनुमोदित कार्य योजनाओं में निर्माण कार्यों के समावेशन को विभाग द्वारा अपेक्षित अनुमोदन इत्यादि के रूप में माना गया।

जवाब तर्कसंगत नहीं हैं क्योंकि एए एवं टीएस को प्राप्त किए बिना निर्माण कार्यों का निष्पादन करना विभागों की ओर से लापरवाही थी।

सरकार एए एवं टीएस को प्राप्त किए बिना निर्माण कार्यों के निष्पादन से संबंधित उत्तरदायित्व निर्धारित कर सकती है।

3.5.4 निविदाओं को आमंत्रित किये बिना निर्माण कार्यों का निष्पादन

चार विभागों ने निविदा आमंत्रित किये बिना ₹328.88 करोड़ के व्यय को शामिल करते हुए संस्वीकृति आदेशों में निहित अनुदेशों के उल्लंघन में 5,285 निर्माण कार्य निष्पादित किये थे, जैसा कि ***परिशिष्ट 3.5.4*** में विवरण दिया गया है।

उत्तर में, यह कहा गया था कि:

- निर्माण कार्य निविदाओं को आमंत्रित किये बिना तात्कालिक आधार पर उचित दरों पर निष्पादित किये गये थे (आईएण्डएफसी विभाग);
- निर्माण कार्य निविदाओं को आमंत्रित किये बिना उस समय प्रचलित उचित बाजार दरों पर उपयोज्यताओं के तत्काल पुनः स्थापन हेतु निष्पादित किये गये थे (पीएचई विभाग);

- अनुमोदन के आधार पर उच्च प्राधिकारियों एवं लोक प्रतिनिधियों के निर्देशों के अनुसार {पीडब्ल्यू (सड़क एवं भवन) विभाग}; और
- कुछ मामलों में निर्माण कार्य अत्यावश्यकता को ध्यान में रखते हुए अन्य परियोजनाओं के संविदाकारों को आबंटित किये गये थे (उद्योग एवं वाणिज्य विभाग)।

उत्तर तर्कसंगत नहीं हैं क्योंकि विभाग कोडल प्रावधानों का अनुसरण करने में विफल रहे एवं बदले में यह सुनिश्चित नहीं कर सके कि निर्माण कार्य अति प्रतिस्पर्धात्मक दरों पर प्रदान किये गये थे।

सरकार निविदाओं के आमंत्रण के बिना निर्माण कार्यों के निष्पादन से संबंधित उत्तरदायित्व निर्धारित कर सकती है।

3.5.5 लंबित दावों की निर्बाधता

संस्वीकृति आदेश (फरवरी 2017) की शर्त (i) के अनुसार, कार्यान्वयन अभिकरण को उन राज्य आपदा मोचन कोष (एसडीआरएफ) निर्माण कार्यों हेतु बुक किए जाने वाले भुगतान को सुनिश्चित करना अपेक्षित था, जो सितंबर 2014 की बाढ़ों के दौरान निष्पादित किये गये थे और सितंबर 2014 की बाढ़ों से पूर्व या पश्च की कोई अन्य देयता का निपटान निर्गत निधियों से नहीं किया जाना था। तथापि, यह अवलोकन (मई 2019 से नवंबर 2019) किया गया था कि:

- आईएण्डएफसी विभाग में, छह[65] कार्यान्वयन प्रभागों ने बाढ़ों से पूर्व पूर्ण किये गये निर्माण कार्यों/ सामग्रियों की अधिप्राप्ति के कारण सितंबर 2014 की बाढ़ों से पूर्व मई 2012 और अगस्त 2014 के दौरान सृजित देयताओं के भुगतान पर ₹52.21 लाख का उपयोग किया था।

संयुक्त निदेशक (योजना) पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि सितंबर 2014 से पूर्व की सामग्री की अधिप्राप्ति से संबंधित कुछ देयताओं को सितंबर 2014 की बाढ़ों के कारण क्षतिग्रस्त सार्वजनिक अवसंरचना के पुनः स्थापन हेतु उपयोग किया गया था और शेष देयताओं को क्षति प्रतिवेदनों में प्रतिबिम्बित किया गया था।

---

[65] बाढ़ नियंत्रण प्रभाग: अखनूर (₹1.37 लाख), कठुआ (₹21.93 लाख), जम्मू ((₹6.18 लाख), सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण प्रभाग: पुंछ (₹8.64 लाख), राजौरी (₹4.72 लाख) तथा सिंचाई प्रभाग II, जम्मू (₹9.37 लाख)।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ₹21.93 लाख के मूल्य की सामग्री का उपयोग पूर्व विद्यमान निर्माण कार्यों के लिए किया गया था और ₹28.75 लाख की लागत के निर्माण कार्यों का निष्पादन बाढ़ों से पहले किया गया था, जिसके लिए ही देयता लंबित थी।

- जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी, विभाग के छह कार्यान्वयन प्रभागों[66] ने सितंबर 2014 की बाढ़ों से पूर्व अक्टूबर 2012 से अगस्त 2014 के दौरान निष्पादित 10 निर्माण कार्यों की देयताओं के भुगतान पर ₹6.96 लाख का भुगतान किया था।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार करते हुए कहा (अगस्त 2020) कि व्यय जल आपूर्ति योजना, रकीबन पर संविदाकार के पिछले दावों के निपटान पर किया गया था जिसके लिए श्रम न्यायालय में मुकदमा फाइल किया गया था जबकि पाँच प्रभागों के कार्यपालक अभियंताओं (ईई) ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार करते हुए बताया (जुलाई 2019 से नवंबर 2019) कि भुगतान संविदाकारों के दबाव को ध्यान में रखते हुए किया गया था।

3.5.6 किये गये कार्य का त्रुटिपूर्ण अनुमान

- मुख्य अभियंता, पीडब्ल्यू (आरएण्डबी) विभाग, जम्मू ने आयुक्त सचिव, पीडब्ल्यू (आरएण्डबी) विभाग को, परियोजना के अंतर्गत निधियों को संस्वीकृत करने हेतु 276 सड़कों के संदर्भ में ₹155.47 करोड़ की राशि के किये गये कार्य के दावों का विवरण अग्रेषित (अप्रैल 2016) किया था। विवरण में चार प्रभागों[67] से संबंधित आठ निर्माण कार्यों[68] के संबंध में ₹4.57 करोड़ के किये गये कार्य के दावे शामिल

---

66 पीएचई प्रभाग: बारामूला (₹0.25 लाख), बीजबेहरा (₹1.19 लाख), कुलगाम (₹2.14 लाख), काजीगुंड (₹0.90 लाख), राजौरी (₹1.03 लाख), और पीएचई, हाइड्रोलिक प्रभाग, उरी (₹1.45 लाख)।

67 निर्माण प्रभाग (सीडी I), जम्मू (4), सीडी II, जम्मू (2), कठुआ (1) एवं सांबा (1)।

68 (1) एलाइड लिंकों सहित मुख्य सड़क, त्रिकुटा नगर (2) एलाइड लिंकों सहित मक्का मस्जिद व मुख्य सड़क गुलमर्ग कॉलोनी से सड़क (3) (i) सतवारी से टेक्निकल गेट (डबल लेन: 400 मी.) (ii) टेक्निकल गेट से एमएच गेट (डबल लेन: 600 मी.) (iii) सतवारी चौक से माणिक शाह चौक (तीन लेन: 650 मी.) (iv) माणिक शाह चौक से टेक्निकल गेट (तीन लेन: 550 मी.) (4) द्राप्था गाँव को संपर्क सड़क सहित कुलियां लसवारा सड़क (50 मीटर थिक बीएम+25 मिमी थिक एसडीबीसी) (5) जम्मू पश्चिम निर्वाचन क्षेत्र में सिटी रोड (रेहारी चुंगी से पटोली वाया सरवल (बी) रेहारी चुंगी से पटोली वाया सुबाष नगर एवं तोफ चौक (सी) सुबाष नगर से शिवनगर (डी) रेहारी कॉलोनी से शक्ति नगर वाया राजपुरा (ई) पटोली चौक से पलौरा चौक (एफ) मुख्य बक्शीनगर सड़क (जी) रेहारी कॉलोनी से महेशपुरा चौक वाया बेबी कैटरर्स (एच) केनाल हेड से तोफ ब्रिज वाया ए. जी. कार्यालय तोफ चौक रोड सहित वाया बेस्ट प्राइस (6) कामिनी मोहल्ला, नगरोटा (7) घगवाल टाउन रोड, घगवाल राजपुरा रोड (3.00 किमी डबल लेन और 4.50 किमी सिंगल लेन) एवं घगवाल-रघु चक मलनी रोड और (8) दयालाचक-हीरानगर-जंडी रोड (सिंगल लेन)।

थे। तथापि, इन आठ निर्माण कार्यों को वास्तव में अप्रैल 2016 में उच्च प्राधिकारियों को किये गये कार्य के दावों का विवरण प्रस्तुत करने के उपरांत मई 2016 से मार्च 2017 के मध्य निष्पादन हेतु प्रदान किया गया था।

मुख्य अभियंता, पीडब्ल्यू (आरएण्डबी) विभाग, जम्मू ने कहा (अगस्त 2020) कि सड़कों के मैकेडमाइजेशन[69] की कार्यवार कार्य योजना को ₹200 करोड़ के लिए अनुमोदन हेतु प्रस्तुत (फरवरी 2016) किया गया था और तदनुसार, प्रशासनिक विभाग ने कार्यवार निधियों को जारी किया।

उत्तर, तथापि पूर्ण किये गये कार्यों के रूप में, वास्तव में नहीं किये गये निर्माण कार्यों के अनुमान के मामले का समाधान नहीं करता है।

- बकाया देयताओं के निपटान हेतु सितंबर 2014 की बाढ़ों के उपरांत निष्पादित किये गये 159 निर्माण कार्यों के लिए आईएण्डएफसी प्रभाग, पुंछ को ₹11.26 करोड़ की राशि संस्वीकृत (अगस्त 2016 से मार्च 2017) की गयी थी। इसके, ₹2.23 करोड़ का भुगतान 61 निर्माण कार्यों, जिन्हें हालांकि, निधियों की प्राप्ति को त्रुटिपूर्ण प्रक्षेपित करने के पश्चात्, जैसा कि ये कार्य निष्पादित किये गये हैं, हेतु अगस्त 2016 तथा मार्च 2018 के मध्य किया गया था।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि 61 निर्माण कार्य जारी थे और 98 निर्माण कार्य पहले से पूर्ण हो गये थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधियाँ किए गए कार्य के दावों की निर्बाधता हेतु संस्वीकृत की गयी थी तथा प्रभाग ने 61 निर्माण कार्यों का निष्पादन आरंभ किया था जिन्हें निधियों की प्राप्ति के पश्चात् विशेष रूप से निष्पादित किया गया था।

सरकार इस परियोजना के अंतर्गत निर्माण कार्यों के अनियमित निष्पादन के संबंध में उत्तरदायित्व का निर्धारण कर सकती है।

3.5.7 निर्माण कार्यों को पूरा करने में विलंब

I. राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान निदेशालय, जीओजेएण्डके द्वारा जारी निविदा आमंत्रित सूचना (एनआईटी) में यदि निर्माण कार्य समय पर पूर्ण नहीं हुए तो कुल आबंटन के 10 प्रतिशत तक शास्ति अधिरोपित करना उल्लिखित था। तीन[70] प्रभागों

---

69 पानी, डामर, या गर्म टार से टूटे हुए पत्थर को बिछाने एवं क्रमिक परतों को जमाने से मार्ग बनाना।

70 निर्माण प्रभाग IV जम्मू, निर्माण प्रभाग I तथा II, श्रीनगर।

ने 30 दिनों से 90 दिनों तक की समापन अवधि सहित अक्टूबर 2017 से मई 2018 के दौरान ₹7.92 करोड़ की अनुमोदित लागत पर 65 निर्माण कार्य[71] आरंभ किये थे। तथापि, संविदाकारों निर्माण कार्यों के समापन में समयसीमा का पालन नहीं किया एवं इन निर्माण कार्यों को समय पर पूरा करने के बजाय, 22 व 493 दिवसों के बीच (38 निर्माण कार्यों में 90 से अधिक दिनों का विलंब था) विलंब से पूर्ण किया। विभाग निर्माण कार्यों के समापन में विलंब हेतु शास्ति उपबंध को लागू करने में विफल रहा।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि कुछ मामलों में विलंब जलवायु संबंधी विचारों के साथ अशांति जो कुछ महीनों तक प्रचलित रही, के कारण हुआ था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि मरम्मत निर्माण कार्य थे तथा मूल निर्माण कार्य नहीं थे जिनके लिए कार्य मौसम की छोटी अवधि अपेक्षित थी।

II. उच्चतर शिक्षा विभाग में, 'एस.पी. महाविद्यालय, श्रीनगर में पीजी ब्लॉक सहित पुस्तकालय के निर्माण' का कार्य ₹3.29 करोड़ की लागत पर एक संविदाकार को आबंटित (फरवरी 2017) किया गया था। संविदाकार को एक महीने के अंदर कार्य आरंभ करना था। तथापि, संविदाकार ने संविदा को प्रदान करने की तिथि से 11 महीनों के पश्चात् जनवरी 2018 में कार्य आरंभ किया था। विलंब से कार्य को आरंभ करने हेतु संविदाकार के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गयी क्योंकि विभाग द्वारा संविदा में किसी भी शास्ति इत्यादि को निगमित करने का प्रावधान नहीं था।

विभाग के उत्तर में (अगस्त 2020) कार्य आरंभ करने में विलंब हेतु कोई विशेष कारणों का वर्णन नहीं था बल्कि कार्य को प्रदान करने में विलंब हेतु कारण दिया गया था।

लोक निर्माण (आरएण्डबी) विभाग

3.5.8 सड़क निर्माण कार्यों का निष्पादन

पीडबल्यू (आरएण्डबी) विभाग में चयनित 19 में से आठ[72] प्रभागों में 153 निर्माण कार्यों के संबंध में सड़क की लंबाई लक्षित सड़क लंबाई के अनुरूप नहीं थी जैसा कि **तालिका 3.5.2** में इंगित किया गया है।

---

71 पूर्ण किये गये निर्माण कार्य: 30 तथा जारी निर्माण कार्य; 35

72 (i) बसोहली, (ii) सीडी-I जम्मू, (iii) सीडी-II जम्मू, (iv) सीडी-III जम्मू, (v) कठुआ, (vi) कटरा, (vii) सांबा एवं (viii) ऊधमपुर।

तालिका 3.5.2: मार्च 2020 तक सड़क की लंबाई का लक्ष्य तथा उपलब्धि

क्र. सं.	निष्पादन में विचलन	प्रभागों की संख्या	निर्माण कार्यों की संख्या	कार्य योजना के अनुसार मरम्मत हेतु लक्षित लंबाई (किमी)	निष्पादित मरम्मत की वास्तविक लंबाई (किमी)	अधिक (+) / कम (-) (किमी)
1.	अधिक	7	59	331.68	476.49	(+) 144.81
2.	कम	7	89	813.07	390.85	(-) 422.22
3.	गैर-निष्पादन	3	5	14.75	शून्य	(-) 14.75

(स्रोत: कार्यान्वयन प्रभागों के प्रगति प्रतिवेदन)

तालिका 3.5.2 में इंगित किये गये अनुसार, मरम्मतों के निष्पादन हेतु 153 निर्माण कार्यों में निम्नलिखित विचलन पाये गये थे:

- सात प्रभागों में 59 सड़कों के मामले में, जहाँ मार्च 2020 तक कुल 144.81 किमी[73] की अधिक सड़क लंबाई निष्पादित की गयी थी, यह मुख्यतः निविदा प्रक्रिया में प्रवेश किये बिना, स्थानीय एमएलए/ उच्च प्राधिकारियों के निर्देशों के आधार पर अनुमोदन/ करार पर अतिरिक्त निर्माण कार्यों के आबंटन के कारण थी।
- सात प्रभागों में 89 सड़कों के मामले में, जहाँ मरम्मत की गयी 422.22 किमी[74] सड़क लंबाई की कमी थी, लोक निर्माण (आरएण्डबी) विभाग, जीओजेएण्डके द्वारा प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण-पत्र (यूसी) के अनुसार सड़कों को पूर्ण दर्शाया गया था परंतु उन्हें मासिक प्रगति प्रतिवेदन में अपूर्ण दर्शाया गया था। यूसी में दर्ज आँकड़े, तदनुसार बढ़े हुए अभिलेखबद्ध किये गये थे।

जैसा कि प्रगति एवं किये गये व्यय के मध्य समानता नहीं है, इसकी जाँच करने एवं उत्तरदायित्व निर्धारित किये जाने की आवश्यकता है।

---

73 (i) सीडी-I जम्मू: 15 निर्माण कार्य (27.40 किमी), (ii) सीडी-II जम्मू: 18 निर्माण कार्य (34.86 किमी), (iii) सीडी-III जम्मू: 03 निर्माण कार्य (5.63 किमी) (iv) कठुआ: 11 निर्माण कार्य (55.50 किमी) (v) कटरा: 01 निर्माण कार्य (02.30 किमी), (vi) सांबा: 02 निर्माण कार्य (09.00 किमी) एवं (vii) ऊधमपुर: 09 निर्माण कार्य (10.12 किमी)।

74 (i) बसोहली: 02 निर्माण कार्य (5.50 किमी), (ii) सीडी-I जम्मू: 39 निर्माण कार्य (190.80 किमी), (iii) सीडी-II जम्मू: 17 निर्माण कार्य (114.70 किमी), (iv) सीडी-III जम्मू: 04 निर्माण कार्य (04.36 किमी) (v) कटरा: 13 निर्माण कार्य (21.26 किमी), (vi) सांबा: 09 निर्माण कार्य (57.20 किमी) एवं (vii) ऊधमपुर: 05 निर्माण कार्य (28.40 किमी)।

- तीन प्रभागों में पाँच सड़कों के मामले में, कुल 14.75 किमी[75] की सड़क लंबाई सहित, जिस पर ₹1.59 करोड़[76] (मार्च 2020) का व्यय किया गया था परंतु उन्हें बिल्कुल भी निष्पादित नहीं किये गये के रूप में दर्शाया (मार्च 2020) गया था। निधियाँ जो खर्च हुई बतायी गयी हैं, उन्हें परियोजना से असंबद्ध अन्य क्रियाकलापों/ मदों पर अपयोजित किया गया था।
- योजना विकास एवं निगरानी विभाग, जीओजेएण्डके ने कुल 33 मैकेडमाइजेशन निर्माण कार्यों[77] के लिए वर्ष 2016-17 के दौरान ₹7.21 करोड़ निर्गत किये थे। इन्हें मार्च 2020 तक निष्पादित नहीं किया गया था, जिसके लिए कोई कारण नहीं दिये गये थे।

संयुक्त निदेक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने प्रेक्षण को स्वीकार करते हुए कहा (अगस्त 2020) कि संबंधित कार्यपालक अभियंताओं ने सूचित किया था कि परियोजनाओं के समापन हेतु प्रयास किये जा रहे थे एवं जन प्रतिनिधियों/ उच्च प्राधिकारियों के मौके पर दिए गये निर्देशों के आधार पर अतिरिक्त सड़क लंबाईयों को निष्पादित किया गया था।

जैसा कि सड़कों पर अतिरिक्त निर्माण कार्य निविदाओं के आमंत्रण के बिना निष्पादित किये गये थे, विभाग निर्माण कार्यों का प्रतिस्पर्धात्मक मूल्य सुनिश्चित नहीं कर सका। सही तथ्यों को अभिनिश्चित करने के लिए उक्त की जाँच और लापरवाही, यदि कोई है, के लिए उत्तरदायित्व निर्धारित किये जाने की आवश्यकता है।

3.5.9 पुल तथा बाढ़ संरक्षण निर्माण कार्य

लेह हेतु ₹15 करोड़ की लागत पर आठ[78] निर्माण कार्यों को संस्वीकृत किया गया था, जिनमें से 31 मार्च 2020 तक पाँच[79] निर्माण कार्य पूर्ण हुये थे।

---

75 (i) सीडी-I जम्मू: 03 निर्माण कार्य (11 किमी), (ii) सीडी-III जम्मू: 01 निर्माण कार्य (01.25 किमी), (iii) कठुआ: 01 निर्माण कार्य (02.50 किमी)

76 पुराने निर्माण कार्यों की देयताएं: ₹2.73 लाख, अन्य निर्माण कार्य: ₹153.59 लाख, सामग्री की अनियमित खरीद: ₹ 2.20 लाख, स्टेशनरी की अनियमित खरीद: ₹0.28 लाख।

77 जम्मू: 10 निर्माण कार्य, कश्मीर: 23 निर्माण कार्य।

78 पुल: 5; बाढ़ सुरक्षा निर्माण कार्य: 2 एवं भवन निर्माण कार्य: 1

79 पुल: 3; बाढ़ सुरक्षा निर्माण कार्य: 2

जीओआई द्वारा लेह में चोथांग पर जांस्कर नदी के ऊपर 'टाइप मोटरेबल स्टील ब्रिज के माध्यम से 72 मीटर पाट के पुनर्निर्माण' हेतु कार्य ₹5.44 करोड़ की लागत पर अनुमोदित किया गया (दिसंबर 2016) था। दिसंबर 2016 में इस प्रयोजन के लिये आयुक्त सचिव (पीडीएण्डएमडी), जीओजेएण्डके द्वारा आवश्यक निधियाँ संस्वीकृत की गयी थी। जिला अधीक्षक अभियंता, पीडब्ल्यूडी सर्किल, लेह द्वारा संविदाकार को ₹3.50 करोड़ की लागत पर टर्नकी आधार पर ब्रिज के अभिकल्प, संविरचन, प्रमोचन एवं कमीशनिंग हेतु कार्य आबंटित किया गया (जुलाई 2017) था। कार्य ₹3.58 करोड़ का व्यय करने के उपरांत सितंबर 2018 में पूर्ण किया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया (सितंबर 2019) कि ₹3.58 करोड़ के कुल व्यय में से, ₹4.29 लाख की राशि का अपयोजन कार्यालयीन खर्चों एवं नैमित्तिक मजदूरों की मजदूरियों पर व्यय के प्रति किया गया था। अव्ययित शेष ₹1.86 करोड़ था।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किये जाने (सितंबर 2019) पर, कार्यपालक अभियंता, निर्माण प्रभाग, लेह ने कहा (अगस्त 2020) कि दैनिक दर मजदूरों को भुगतान किया गया है क्योंकि ये परियोजना के प्रभारित कार्य एवं आकस्मिकताओं के अंतर्गत समाविष्ट किये गये थे तथा इन्हें जीओआई को लौटाने की आवश्यकता नहीं है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि पुल के अभिकल्प, संविरचन, प्रमोचन एवं कमीशनिंग हेतु निर्माण कार्य टर्नकी के आधार पर आबंटित किया गया था एवं प्रभाग में दैनिक दर पर कार्य कर रहे स्टाफ को भुगतान किये जाने वाली मजदूरियों को कार्य आकस्मिकताओं से डेबिट किये जाने के बजाय, 'मजदूरियाँ' शीर्ष से डेबिट किया जाना होता है।

कार्यालयीन खर्चों और नैमित्तिक मजदूरों की मजदूरियों के कारण देयता का समुचित शीर्ष से निपटान किया जाना था, खर्च की गयी धनराशि की प्रतिपूर्ति की जानी है तथा जीओआई को प्रतिदाय किया जाना है।

इसके अतिरिक्त, जैसा कि ₹1.86 करोड़ के अव्ययित शेष को पुनः विधिमान्यकरण नहीं किया गया है, इसे जीओआई को प्रतिदाय किये जाने की आवश्यकता है।

3.5.10 सड़क निर्माण कार्यों पर ढलानों को भरने/ काटने हेतु भुगतान

हॉट मिक्स संयंत्र धारकों/ फर्मों के प्रतिनिधियों के साथ मुख्य अभियंता, पीडब्ल्यूडी (आरएण्डबी), जम्मू द्वारा आयोजित (मई 2015) एक बैठक के दौरान, यह निर्णय

लिया गया (मई 2015) था कि जहाँ कहीं भी सड़कों के ढलानों को भरने/ काटने के द्वारा सुधार करने की आवश्यकता थी, संविदात्मक शर्तों के अनुसार उक्त का वहन बोलीकर्त्ता/ संविदाकार को करना था तथा इसके लिए कुछ भी अतिरिक्त भुगतान नहीं किया जाना था क्योंकि दरें सर्व समावेशी थी।

सात चयनित प्रभागों[80] में परियोजना के अंतर्गत निष्पादित सतही मार्गों की राइडिंग गुणवत्ता के सुधार से संबंधित अभिलेखों के लेखापरीक्षा परीक्षण (मई से नवंबर 2019) से प्रकट हुआ कि 43 निर्माण कार्यों के संबंध में, विभिन्न दरों पर ढलानों को भरने हेतु ₹3.60 करोड़ का भुगतान किया गया था, यद्यपि यह एनआईटी/ कार्य आदेश का भाग नहीं था।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार करते हुये कहा (अगस्त 2020) कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये गये अतिरिक्त भुगतान की मिलान के पश्चात् वसूली की जायेगी।

तथापि, वसूली की प्रास्थिति प्रतीक्षित (दिसंबर 2020) है।

3.5.11 सड़क निर्माण कार्य के उन्नयन के अनियमित आबंटन/ निष्पादन

स्ट्रेचों में बिटुमिन की लागत सहित 30 मिमी मोटी सेमी डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट (एसडीबीसी) उपलब्ध कराने और बिछाने के माध्यम से तीन सिंगल लेन सड़कों[81] के उन्नयन के कार्य को अधीक्षक अभियंता, जम्मू-कठुआ सर्किल द्वारा ₹1.55 करोड़ हेतु एक फर्म[82] को आबंटित किया गया था। स्थानीय एमएलए (तत्कालीन उद्योग एवं वाणिज्य मंत्री) के मौके पर दिये गये निर्देशों के आधार पर तथा कार्यान्वयन प्रभाग के प्रस्ताव (सितंबर, अक्टूबर 2015 व दिसंबर 2015) के आधार पर, समर्थित कार्यकारी आदेशों के अभाव में, ₹3.85 करोड़ के अतिरिक्त निर्माण कार्य सड़कों की

---

80 (i) बसोहली: 02 निर्माण कार्य (₹0.30 करोड़), (ii) सीडी-I जम्मू: 11 निर्माण कार्य (₹1.56 करोड़), (iii) सीडी-II जम्मू: 05 निर्माण कार्य (₹0.12 करोड़), (iv) सीडी-III जम्मू: 06 निर्माण कार्य (₹0.47 करोड़) (v) कठुआ: 9 निर्माण कार्य (₹0.43 करोड़), (vi) सांबा: 04 निर्माण कार्य (₹0.45 करोड़) एवं (vii) ऊधमपुर: 06 निर्माण कार्य (₹0.27 करोड़)।

81 (i) बरी-ब्राह्मणा-बढोरी सड़क 4वां किमी (500-600)-9वां किमी, (ii) चन्नी-करथोली सड़क-प्रथम किमी एवं (iii) कालूचक-पुरमण्डल सड़क प्रथम-16वां किमी।

82 मैसर्स जगदम्बे रोड बिल्डर्स हॉट मिक्स संयंत्र।

परिधि का संशोधन[83] करते हुए दो संबंधित फर्मों[84] को अत्यंत कम दरों[85] पर अनुमोदन के आधार पर आबंटित (अक्टूबर 2015, जनवरी 2016) किये गये थे। अभिलेखों के परीक्षण से प्रकट हुआ कि कुल आबंटित राशि ₹5.40 के प्रति कार्यान्वयन प्रभाग द्वारा ₹7.21 करोड़ का भुगतान किया गया था जिसका परिणाम आबंटन से परे ₹1.81 करोड़ तक अधिक व्यय के रूप में हुआ।

विस्तारित परिधि के समापन हेतु, निविदाओं के आमंत्रण (नवंबर 2016) के उपरांत एसई, जम्मू-कठुआ सर्किल द्वारा ₹1.04 करोड़ का एक और कार्य[86] एक फर्म[87] को आबंटित किया गया (जनवरी 2017) था जिसे अनुमोदन के आधार पर ₹3.86 करोड़ की अतिरिक्त राशि हेतु पुनः बढ़ा दिया (मार्च 2017) गया था।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि कालूचक-पुरमण्डल सड़क के संबंध में कार्य की मात्रायें अधिक हो गयी थी क्योंकि जनता की माँग पर बिटुमिनस मैकेडम को सड़क की पूरी चौड़ाई पर बिछाया गया था जिससे क्षेत्र में बढ़ोतरी हुयी और बरी-ब्राह्मणा-बढ़ोरी सड़क के संबंध में यद्यपि 5.50 किमी सड़क पर क्षतिग्रस्त भाग की मरम्मत के लिए निविदायें आमंत्रित की गयी थी, तत्कालीन उद्योग एवं वाणिज्य मंत्री ने पूरी चौड़ाई और 5.50 किमी की संपूर्ण लंबाई पर मैकेडम बिछाने का अनुरोध किया था।

तथ्य यह रहता है कि अनुमोदित/ निविदाकृत कार्य के प्रति, विशिष्टियाँ परिवर्तित हो गयी थी तथा ₹7.71 करोड़ के अतिरिक्त निर्माण कार्यों को अनुमोदन के आधार पर आबंटित किया गया (अक्टूबर 2015, जनवरी 2016, मार्च 2017) था। ₹1.81 करोड़ की कुल लागत पर आबंटनों से अधिक कार्य का अतिरिक्त निष्पादन भी हुआ था। प्रतिस्पर्धात्मक बोली लगाने/ पूरक करारों के बिना कार्य की वृद्धि/ आबंटन लागू नियमों/ विनियमों के अनुसार अनुचित था।

---

83 पूरी सड़क के स्ट्रेचों में बरी-ब्राह्मणा-बढोरी सड़क 4वें किमी (500-600)-9वें किमी का उन्नयन, प्रथम किमी से तीसरे किमी और चौथे किमी से स्ट्रेचों में 16वें किमी तथा कालूचक-पुरमण्डल रोड के 5वें-7वें किमी से पूरे रोड के पहले से 16वें किमी में स्ट्रेचों में कालूचक-पुरमण्डल रोड।

84 मैसर्स जगदम्बे रोड बिल्डर्स हॉट मिक्स संयंत्र और मैसर्स ए.डी. बिल्डकॉन।

85 ₹9,450 प्रति क्यूबिक मीटर की दर पर 50 मिमी बीएम एवं ₹330 प्रति वर्ग मी. की दर पर 25 मिमी मोटी एसडीबीसी

86 कालूचक-पुरमण्डल सड़क 9वें और 10वें किमी डबल लेन पर 50 मिमी बीएम और 25 मिमी एसडीबीसी के पी/ एल।

87 मैसर्स ए.डी. बिल्डकॉन।

3.5.12 भुगतनों का अनियमित निर्मोचन

लोक निर्माण लेखा संहिता[88] के अनुसार, आवश्यक विवरणों सहित यथावत् भरे हुए विहित रनिंग लेखा बिल प्रपत्रों बिलों को पास करने के पश्चात् संविदाकारों को भुगतान किये जाने अपेक्षित होते हैं। ईई, पीडब्ल्यूडी (आरएण्डबी) प्रभाग II, जम्मू के अभिलेखों के लेखापरीक्षा परीक्षण (नवंबर 2019) से प्रकट हुआ कि ₹67.68 लाख मूल्य के 11 वाउचरों को प्रावधानों के उल्लंघन में फर्मों के पत्र शीर्षों पर भुगतान हेतु पास किया गया था।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि भविष्य में इस रीति से बचा जायेगा और संविदाकारों के बिलों को नियमों/ वित्तीय संहिता के अनुसार स्वीकार किया जायेगा।

सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण विभाग

3.5.13 परियोजना की वित्तीय स्थिति

पीएचई, आईएण्डएफसी विभाग (प्रशासनिक विभाग) के पक्ष में ₹252.16 करोड़[89] की निधियाँ संस्वीकृत की गयी थी। इसमें से, प्रशासनिक विभाग द्वारा अधिकार में रखे गये ₹4.88 करोड़ सहित, ₹247.28 करोड़ प्रशासनिक विभाग द्वारा 4,822 निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु कार्यान्वयन अभिकरणों के पक्ष में आगे संस्वीकृत किये गये थे। ₹247.28 करोड़ में से, सितंबर 2020 तक ₹25.32 करोड़[90] के अव्ययित शेष के साथ, कार्यान्वयन अभिकरणों ने ₹221.96 करोड़ का व्यय किया था तथा सभी कार्य पूर्ण हो गये थे।

संयुक्त निदेशक (योजना) पीडीएण्डएमडी ने निधियों की कम उपयोगिता हेतु अनुमानित लागत से कम दरों पर निर्माण कार्यों का आबंटन, संबंधित जिला विकास आयुक्तों (डीडीसी) से सत्यापन प्रतिवेदनों की गैर-प्राप्ति और कुछ मामलों में संविदाकारों द्वारा बिलों को प्राथमिकता न देने को जिम्मेदार (अगस्त 2020) ठहराया।

---

88 पैरा 284 से 291

89 पीडीएण्डएमडी द्वारा संस्वीकृत ₹249.66 करोड़ और वित्त विभाग द्वारा संस्वीकृत ₹2.50 करोड़।

90 पीडीएण्डएमडी द्वारा संस्वीकृत निधियों में से ₹25.32 करोड़।

3.5.14 अननुमोदित निर्माण कार्यों के निष्पादन पर अनियमित व्यय

आठ[91] प्रभागों ने 739 कार्यों का निष्पादन किया जो निधि संस्वीकृति प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित नहीं किये गये थे एवं उन पर ₹24.27 करोड़ का व्यय किया गया (मार्च 2017) था जो अनियमित था और इसने खराब आंतरिक नियंत्रण को इंगित किया। इसमें से, ₹5.43 करोड़ का व्यय 251 निर्माण कार्यों के संबंध में ₹11.28 करोड़ की आबंटित लागत से अधिक किया गया (सितंबर 2016 से मार्च 2017) था। आगे, ₹78.43 लाख इन आठ प्रभागों द्वारा सामग्री जैसे क्रेट मेश, सीमेन्ट एवं अन्य मदों की खरीदी पर अपयोजित (दिसंबर 2016 से मार्च 2017) किये गये थे, इस तथ्य के बावजूद कि निधियों को कार्यवार संस्वीकृति (सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण विभाग द्वारा) प्रदान की गयी थी और यह इंगित करती है कि किये गये कार्य दावों की कार्यान्वयन प्रभागों द्वारा त्रुटिपूर्ण देयता प्रस्तावित की गयी थी।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि देयता विवरणों को निर्माण कार्यों की अनुमानित लागत के अनुसार तैयार किया गया था तथा संबंधित डीडीसी एवं उस समय के स्थानीय प्रतिनिधियों के मौखिक निर्देशों पर बाढ़ों के पश्चात् कुछ अप्रत्याशित निर्माण कार्यों को पुनः स्थापित किया गया था। तथापि, तथ्य यह रहा कि इसके लिए कोई कार्योत्तर अनुमोदन प्राप्त नहीं किये गये थे।

उद्योग एवं वाणिज्य (आईएण्डसी) विभाग

3.5.15 पीएमडीपी परियोजनाओं की पहचान

संस्वीकृति आदेशों में निहित शर्तों के उल्लंघन में जिसमें उल्लिखित था कि व्यय अनुमोदित परियोजनाओं एवं निर्माण कार्यों पर किया जाना था, पाँच[92] परियोजनाएं, जो 'समन्वित बृहत आर्थिक एवं अवसंरचना पुनर्निर्माण योजना (टीएएमईआईआर)' के अंतर्गत जुलाई/ अक्टूबर 2016 के दौरान जीओआई द्वारा अनुमोदित 36 परियोजनाओं का भाग नहीं थी; को पीएमडीपी के अंतर्गत आरंभ किया गया था और उनके निष्पादन पर ₹12.53 करोड़ का व्यय किया गया (मार्च 2019) था। इसके अलावा, पीएमडीपी के अंतर्गत ₹0.18 करोड़ की लागत पर अनुमोदित दो

---

91 (i) एफसीडी अनंतनाग, (ii) आईडी अनंतनाग, (iii) आईएण्डएफसी प्रभाग, बारामूला, (iv) आईडी कुलगाम, (v) आईएण्डएफसी प्रभाग, सोपोर, (vi) आईएण्डएफसी प्रभाग, श्रीनगर, (vii) एफबीआई प्रभाग, टंगमर्ग और (viii) हाइड्रोलिक प्रभाग, उरी।

92 एसआईसीओपी-(4): औद्योगिक संपदा बाग-ए-अली मरदान खान, डिगियाना, सनत नगर एवं जैनाकोट, एचडीसी-(1): निर्यातोन्मुख हथकरघा विकास परियोजना, सांबा।

परियोजनाओं को निष्पादन के लिए आरंभ नहीं किया गया था। विवरण **तालिका 3.5.3** में दिया गया है।

तालिका 3.5.3: पीएमडीपी के अंतर्गत गैर-पीएमडीपी की परियोजनाओं को दी गयी निधि

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	पीएमडीपी के तहत समाविष्ट नहीं की गयी परियोजनाएं		क्र. सं.	असमाविष्ट छोड़ी गयी पीएमडीपी परियोजनाएं	
	परियोजना का नाम	राशि		परियोजना का नाम	राशि
1.	आईई, जैनाकोट (एसआईसीओपी) में अवसंरचना का उन्नयन	2.80	1.	प्रदर्शिनी मैदान में अनंतनाग, सीएफसी सेथर और लेथर केन्द्र में डीसी भवन की क्षतियों का पुनर्निर्माण/ मरम्मत	0.12
2.	आईई, सनतनगर (एसआईसीओपी) में अवसंरचना का उन्नयन	3.00	2.	सोलिना, श्रीनगर में शिल्प सामुदायिक केन्द्र, गुणवत्ता नियंत्रण कार्यालय, चौकीदार हट की क्षतिग्रस्त अवसंरचना का पुनः स्थापन	0.06
3.	आईई, बाग-ए-अली मरदान खान (बीएएमके) (एसआईसीओपी) में अवसंरचना का उन्नयन	1.50			
4.	आईई, डिगियाना (एसआईसीओपी) में अवसंरचना का उन्नयन	0.73			
5.	निर्यातोन्मुख हथकरघा विकास परियोजना, सांबा (जेकेएचडीसी) में मशीनरी का उन्नयन	4.50			
	कुल	**12.53**		**कुल**	**0.18**

(स्रोत: संस्वीकृति आदेश तथा प्रगति प्रतिवेदन)

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि ₹9.73 करोड़ मूल्य के चार निर्माण कार्य[93] सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन से पीडीएण्डएमडी द्वारा प्राधिकृत 10 प्रतिशत तक के शिथिलीकरण सहित आरंभ किये गये थे। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि गैर-पीएमडीपी परियोजनाओं को पीएमडीपी से वित्तपोषित किया गया था।

3.5.16 निधियों की संस्वीकृति में विलंब

पीडीएण्डएमडी ने परियोजना संख्या 29 के अंतर्गत उद्योग एवं वाणिज्य विभाग को ₹149.96 करोड़ संस्वीकृत (दिसंबर 2016) किये थे। लेखापरीक्षा में देखा गया कि इन निधियों को उद्योग एवं वाणिज्य विभाग ने कार्यान्वयन अभिकरणों को 58 दिवसों एवं 406 दिवसों के बीच की देरी[94] के पश्चात् संस्वीकृत किया था। इसमें से, ₹91.55 करोड़ (61 प्रतिशत) 58 दिवसों के विलंब के पश्चात् संस्वीकृत किये गये थे

93 (i) आईई, बाग-ए-अली मरदान खान में अवसंरचना का उन्नयन (ii) आईई, डिगियाना में अवसंरचना का उन्नयन (iii) आईई, सनतनगर में अवसंरचना का उन्नयन तथा (iv) निर्यातोन्मुख हथकरघा विकास परियोजना, सांबा में मशीनरी का उन्नयन।

94 निधियों के अंतरण हेतु 15 दिनों के मार्जिन को अनुमति देने के उपरांत गणना की गयी।

जबकि ₹58.41 करोड़ (39 प्रतिशत) 327 एवं 406 दिवसों के बीच के विलंब के पश्चात् संस्वीकृत किये गये थे।

तालिका 3.5.4: निधियों की संस्वीकृति में विलंब

पीडीएण्डएमडी द्वारा संस्वीकृत		उद्योग एवं वाणिज्य विभाग द्वारा संस्वीकृत			विलंब दिवसों में
आदेश संख्या एवं तिथि	राशि (₹ करोड़ में)	आदेश संख्या एवं तिथि	परियोजनाओं की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)	
2016 का पीडी 339 दिनांक 26.12.2016	149.96	वर्ष 2017 के 59 आईएनडी दिनांक 10.03.2017 (एसआईडीसीओ)	10	58.31	58
		वर्ष 2017 के 59 आईएनडी दिनांक 10.03.2017 (एसआईसीओपी)	20	33.24	58
		वर्ष 2017 के 271 आईएनडी दिनांक 04.12.2017 (एसआईडीसीओ) (निधियों की शेष संस्वीकृति)	-	48.53	327
		वर्ष 2018 के 63 आईएनडी दिनांक 21.02.2018 (निदेशक उद्योग)	01	0.05	406
		वर्ष 2018 के 64 आईएनडी दिनांक 21.02.2018 (एसआईसीओपी)	03	5.23	406
		वर्ष 2018 का 65 आईएनडी दिनांक 21.02.2018 (एसआईसीओपी)	01	0.10	406
		वर्ष 2018 के 67 आईएनडी दिनांक 22.02.2018 (एचडीसी)	01	4.50	406
	149.96		**36**	**149.96**	

(स्रोत: संस्वीकृति आदेश)

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि प्रक्रियागत औपचारिकतायें, डीपीआर की तैयारी, प्रशासनिक अनुमोदनों एवं समय-समय पर सक्षम प्राधिकारी से निधियों के अग्रिम आहरण में लगा समय निधियों के निर्मोचन में विलंब के कारण हैं।

3.5.17 लघु पैमाना उद्योग विकास निगम (एसआईसीओपी) द्वारा प्रभारों की कटौती

संस्वीकृति आदेशों में निहित शर्तों के अनुसार, निधियों का उपयोग आकस्मिकताओं एवं अननुमोदित मदों पर नहीं किया जाना था।

एक[95] कार्य के लिए ₹2.86 करोड़ की संस्वीकृत (मार्च 2017) निधियों के प्रति, एसआईसीओपी ने अभिकरण प्रभारों के रूप में ₹14.30 लाख की कटौती की थी और ₹2.72 करोड़ की शेष राशि को किसी कार्य निष्पादन के बिना जम्मू कश्मीर हथकरघा विकास निगम (जेकेएचडीसी) को हस्तांतरित किया गया।

[95] श्रीनगर में संयंत्र एवं मशीनरी का क्रय (₹2.86 करोड़)।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि एसआईसीओपी एक वाणिज्यिक संगठन था तथा एसआईसीओपी सेवा प्रभार तैयार किये गये डीपीआर का भाग थे और इस प्रकार कटौती की गयी राशि अनियमित नहीं थी। तथ्य यह रहा कि एसआईसीओपी ने डीपीआर में उल्लिखित किसी कार्य को निष्पादित किये बिना अभिकरण प्रभारों की कटौती के पश्चात् राशि प्रतिदाय कर दिया था।

3.5.18 विद्यालयी शिक्षा विभाग

विद्यालयी शिक्षा विभाग में क्षतिग्रस्त अवसंरचना के स्थायी पुनः स्थापन से संबंधित सभी 718 मरम्मत व नवीनीकरण कार्यों को ₹107.61 करोड़ की अनुमानित लागत पर निष्पादन हेतु दिसंबर 2016 में पहचाना गया था। इनमें से, विभाग द्वारा 536 निर्माण कार्य (75 प्रतिशत) पूर्ण किये गये (सितंबर 2020) थे, 99 निर्माण कार्य प्रगति (व्यय: ₹30.53 करोड़) के अधीन थे और 83 निर्माण कार्य सितंबर 2020 तक निष्पादन हेतु आरंभ नहीं किये गये थे। परियोजना के अंतर्गत ₹100.22 करोड़ की कुल संस्वीकृति के प्रति, वर्ष 2016-17 से 2020-21 तक की अवधि के दौरान विभाग द्वारा ₹66.14 करोड़ (66 प्रतिशत) का उपयोग किया गया (सितंबर 2020) था। विभाग ने जलवायु संबंधी विचारों एवं पूर्व में व्याप्त अशांति को निर्माण कार्यों के समापन में देरी हेतु जिम्मेदार ठहराया। तथ्य यह रहा कि में निर्माण कार्यों को दिसंबर 2016 पहचाना गया था तथा अभी तक ये पूर्ण नहीं हुए थे।

3.5.19 निर्माण कार्यों का निष्पादन

सितंबर 2020 तक, 83 निर्माण कार्य, जैसा कि ऊपर चर्चा की गई है, ₹7.72 करोड़ की अनुमानित लागत पर भूमि विवाद (12 निर्माण कार्य), अपर्याप्त निधियों (22 निर्माण कार्य), विद्यालय भवनों की शिफ्टिंग और क्लबिंग (7 निर्माण कार्य), कार्यान्वयन अभिकरणों का बार-बार परिवर्तन करने (5 निर्माण कार्य) या पुनर्निर्माण योजना के अनुसार आरंभ नहीं किये गये निर्माण कार्यों (37 निर्माण कार्य) के कारण आरंभ नहीं किये जा सके।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि जून 2017 में सृजित अभियांत्रिकी विंग ने अपेक्षित जनशक्ति इत्यादि सहित स्थापित करने में कुछ समय लिया और इस प्रकार निर्माण कार्यों के निष्पादन को आरंभ करने में विलंब हुआ था। तथापि, लक्ष्य पूरा करने में पर्याप्त प्रगति प्राप्त की गयी थी तथा

जलवायविक अवस्थाओं एवं पूर्व में व्याप्त कुछ समय तक अशांति के कारण भी देरी हुयी थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि 83 निर्माण कार्य, जिन्हें निष्पादन/ पुनः स्थापन हेतु मूलरूप से दिसंबर 2016 में पहचाना गया था, आरंभ नहीं किये जा सके।

3.5.20 बैंक प्रत्याभूतियाँ

अभिलेखों के लेखापरीक्षा परीक्षण से प्रकट हुआ कि ₹11.01 लाख के समतुल्य सात निर्माण कार्यों की बैंक प्रत्याभूतियों (बीजी), जिनकी समयावधि 25 फरवरी 2018 और 14 फरवरी 2019 के मध्य समाप्त हो चुकी थी, को उनकी समाप्ति तिथि के पूर्व पुनः विधिमान्यकृत नहीं किया गया था।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने नव स्थापित निर्माण प्रभागों में जनशक्ति के अभाव को इसके लिए जिम्मेदार (अगस्त 2020) ठहराया और संबंधित कार्यपालक अभियंताओं को बीजी, जहाँ कहीं भी लंबित थी, को शीघ्र पुनः विधिमान्यकृत करने का निर्देश दिया।

जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग

3.5.21 वित्तीय स्थिति

₹53.64 करोड़ की संस्वीकृत निधियों में से, पीएचई, आईएण्डएफसी विभाग (प्रशासनिक विभाग) ने बदले में मार्च 2017 से ₹1.67 करोड़ को अधिकार में रखते हुए कार्यान्वयन अभिकरणों के पक्ष में मात्र ₹51.97 करोड़ संस्वीकृत किये जिसकी विभाग द्वारा सत्यापित किये गये कार्य दावों की प्राप्ति नहीं होने का उल्लेख करते हुए पुष्टि (अगस्त 2020) की गयी थी।

उच्चतर शिक्षा विभाग

सितंबर 2014 में गठित प्रधानाचार्यों की समिति के प्रतिवेदन के आधार पर, योजना विकास एवं निगरानी विभाग ने उच्चतर शिक्षा विभाग की क्षतिग्रस्त अवसंरचना के स्थायी पुनः स्थापन हेतु पीएमडीपी के अंतर्गत ₹50 करोड़ के आबंटन को अनुमोदित (सितंबर 2016) किया था। परियोजना के अंतर्गत, 16 निर्माण कार्यों को वर्ष

2016-17 के दौरान सात सरकारी महाविद्यालयों[96] में ₹50 करोड़ की लागत पर निष्पादन हेतु प्राथमिकता प्रदान की थी। निर्माण कार्यों को दो वर्षों के अंदर पूरा किया जाना था।

अभिलेखों के लेखापरीक्षा परीक्षण से प्रकट हुआ कि तीन चयनित महाविद्यालयों[97] (सात महाविद्यालयों तथा 16 निर्माण कार्यों में से) में 10 निर्माण कार्यों को ₹39.08 करोड़ की अनुमोदित लागत पर आरंभ किया गया था। इनमें से, मात्र पाँच निर्माण कार्य (50 प्रतिशत) पूर्ण किये गये थे तथा शेष पाँच निर्माण कार्य, जिन पर ₹23.68 करोड़ का व्यय किया गया था, अपूर्ण (सितंबर 2020) थे। समापन में हुई देरी को संविदाकारों द्वारा कार्य के खराब निष्पादन हेतु इस प्रभाव के साथ जिम्मेदार ठहराया गया कि नयी अवसंरचना के सृजन के लाभ छात्रों को उपलब्ध नहीं कराये जा सके।

3.5.22 निधियों का कम उपयोग

जबकि वर्ष 2016-19 की अवधि के दौरान ₹50 करोड़ की राशि प्राप्त हुयी थी, ₹42.67 करोड़ (85 प्रतिशत) का उपयोग (सितंबर 2020) किया गया था तथा ₹7.33 करोड़ पिछले चार वित्तीय वर्षों से (सितंबर 2020) अप्रयुक्त रहे।

3.5.23 नये कार्यों का निष्पादन

व्यय केवल चयनित महाविद्यालयों के विद्यमान क्षतिग्रस्त भवनों के अनुमोदित पुनः स्थापन निर्माण कार्यों पर किया जाना था। यह देखा गया कि दस निर्माण कार्यों की पहले ही मरम्मत कर ली गयी थी/ पुनः स्थापन निर्माण कार्यों को पहले ही संचालित कर लिया गया था, और फिर भी नयी परिसंपत्तियों के सृजन हेतु निधियाँ प्राप्त की गयी थी। तीन चयनित महाविद्यालयों (सात में से) में ₹39.08 करोड़ की कुल परियोजना लागत के साथ दस नये निर्माण कार्य[98] निर्माण अभिकरणों[99] द्वारा

---

96 (i) सरकारी डिग्री महाविद्यालय, अनंतनाग, (ii) सरकारी डिग्री महिला महाविद्यालय, अनंतनाग, (iii) सरकारी डिग्री महाविद्यालय, बेमिना, (iv) सरकारी डिग्री महाविद्यालय, बिजबेहरा, (v) अमर सिंह महाविद्यालय, श्रीनगर (vi) शिक्षा महाविद्यालय, श्रीनगर और (vii) श्री प्रताप महाविद्यालय, श्रीनगर।

97 (i) सरकारी डिग्री महिला महाविद्यालय, अनंतनाग, (ii) सरकारी डिग्री महाविद्यालय, बेमिना एवं (iii) श्री प्रताप महाविद्यालय, श्रीनगर।

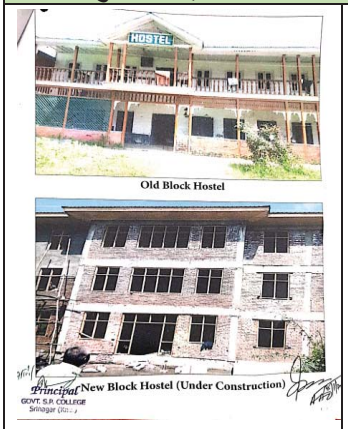
98 पुस्तकालय सह पीजी तथा छात्रावास ब्लॉक, अकादमिक ब्लॉक, प्रशासनिक ब्लॉक जैसे भवनों का निर्माण।

99 लोक निर्माण विभाग, जम्मू एवं कश्मीर आवास बोर्ड एवं एसआईसीओपी।

निष्पादन हेतु आरंभ (वर्ष 2016-17) किये गये थे और सितंबर 2020 तक ₹32.78 करोड़ का व्यय किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया (मई, जून 2019) कि पुरानी विद्यमान क्षतिग्रस्त अवसंरचना[100] को स्थानीय महाविद्यालय निधियों से पहले ही मरम्मत/ पुनः स्थापन कर लिया गया था और वर्ष 2015-16 के दौरान भवन पूर्णरूपेण प्रकार्यात्मक थे। निधियों का उपयोग नयी परिसंपत्तियों के सृजन हेतु किया गया था जिनका उपयोग अन्य पुनः स्थापन गतिविधियों के लिए किया जा सकता है।

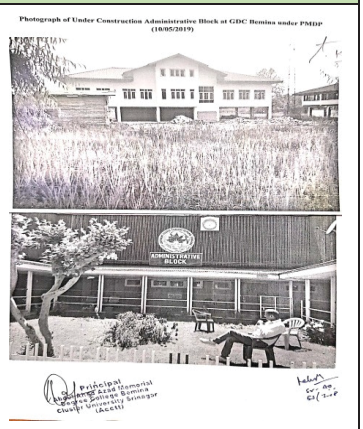
संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि कुछ पुराने विद्यमान भवनों में लघु मरम्मत कार्यों का संचालन पहले ही महाविद्यालय की स्थानीय निधियों से कर लिया गया था। सितंबर 2014 की विनाशकारी बाढ़ों के कारण, कुछ भवन मरम्मत/ नवीनीकरण की परिधि से परे क्षतिग्रस्त हो गये थे और ऐसी इमारतों को ध्वस्त करने एवं इन शैक्षणिक संस्थानों की उचित कार्यशीलता हेतु उनके नये सिरे से निर्माण करने का साभिप्राय निर्णय लिया गया था। उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि, विभागीय प्रतिनिधियों के साथ लेखापरीक्षा द्वारा संचालित संयुक्त निरीक्षण में यह पाया गया कि पुरानी विद्यमान अवसंरचना पूर्णरूपेण प्रकार्यात्मक थी। इसके अतिरिक्त, निधियाँ अनुमोदित पुनः स्थापन निर्माण कार्यों के लिए संस्वीकृत की गयी थी तथा नये निर्माण कार्यों हेतु नहीं।

पुरानी विद्यमान अवसंरचना के पुनः स्थापन तथा नये निर्माणों के आरंभ को दर्शाते छायाचित्र



01 जनवरी 2020 को एस.पी. महाविद्यालय, श्रीनगर के पुराने एवं नये छात्रावास ब्लॉक

05 मार्च 2020 को सरकारी महिला महाविद्यालय, अनंतनाग के पुराने एवं नये पुस्तकालय ब्लॉक



10 मार्च 2019 को सरकारी डिग्री महाविद्यालय, बेमिना, श्रीनगर के पुराने एवं नये प्रशासनिक ब्लॉक

100 सरकारी डिग्री महिला महाविद्यालय, अनंतनाग, सरकारी डिग्री महाविद्यालय, बेमिना एवं श्री प्रताप महाविद्यालय, श्रीनगर के अकादमिक ब्लॉक, पुस्तकालय ब्लॉक तथा प्रशासनिक ब्लॉक को सम्मिलित करते हुए।

3.5.24 कार्य को प्रदान करने में विलंब

'एस.पी. महाविद्यालय, श्रीनगर में तीन मंजिला छात्रावास ब्लॉक' के निर्माण कार्य का आबंटन अधीक्षक अभियंता (आरएण्डबी) सर्किल, श्रीनगर/ बड़गाम द्वारा एक संविदाकार को 500 दिवसों की निर्धारित समापन अवधि सहित ₹2.53 करोड़ की लागत पर किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया (जुलाई 2019) कि निविदा को निविदा आमंत्रण सूचना (जनवरी 2017) की तिथि से 355 दिवसों के विलंब के पश्चात् प्रदान किया गया था। तत्पश्चात् निविदा प्रदान करने में विलंब का परिणाम परियोजना के समापन में देरी के रूप में (सितंबर 2020) हुआ।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने बताया (अगस्त 2020) कि निविदा प्रदान करने में विलंब, विभिन्न शर्तों के पूरा न होने जैसे निष्पादन प्रतिभूतियों की प्रस्तुति, बोलीकर्त्ताओं द्वारा अनुभव प्रमाण-पत्र जिसमें कुछ समय लगा एवं वर्ष 2016 के दौरान राज्य की कानून व्यवस्था की स्थिति के कारण प्रक्रिया में कुछ और अधिक समय लगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एस.पी. महाविद्यालय, श्रीनगर में 'पुस्तकालय सह पीजी ब्लॉक के निर्माण' संबंधी इसी तरह का कार्य संविदाकार को मुख्य अभियंता, पीडब्ल्यू, (आरएण्डबी) विभाग, श्रीनगर द्वारा दिसंबर 2016 के एनआईटी के विरुद्ध आबंटित किया गया था।

संपदा विभाग

सितंबर 2014 की बाढ़ से क्षतिग्रस्त अवसंरचना के पुनः स्थापन हेतु निदेशक, संपदा विभाग द्वारा योजना, विकास एवं निगरानी विभाग (पीडीएण्डएमडी) को 34 पुनः स्थापन निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत किये थे। एसपीए तथा पीएमडीपी के अंतर्गत संस्वीकृत (नवंबर 2014 और दिसंबर 2016) ₹48.21 करोड़ में से, फरवरी 2015 तक विभाग द्वारा विशेष योजना सहायता (एसपीए) के रूप में ₹25 करोड़ की राशि प्राप्त हुयी थी जिसका पूर्ण उपयोग किया गया (मार्च 2016) था। 34 पुनः स्थापन निर्माण कार्यों में से, ₹4.04 करोड़ का व्यय करने के उपरांत एसपीए वित्तपोषण के अंतर्गत छह कार्य[101] पूर्ण किये गये थे तथा मार्च 2016 तक 28 निर्माण कार्य प्रगति के अधीन थे। प्रधानमंत्री विकास पैकेज (पीएमडीपी) के अंतर्गत विभाग द्वारा शेष ₹23.21 करोड़ प्राप्त किये गये थे जिसमें से

[101] एक निर्माण कार्य को शामिल न करते हुए जो पीएमडीपी के अंतर्गत किसी भी निर्मोचन के बिना पीएमडीपी के कार्यान्वयन के दौरान भौतिक रूप से पूर्ण किया गया था।

₹22.26 करोड़ का उपयोग शेष 28 निर्माण कार्यों के निष्पादन पर किया गया था। शेष ₹0.95 करोड़ अभी भी अव्ययित (सितंबर 2020) थे।

3.5.25 अन्य प्रमुख मुद्दे

- वित्त मंत्रालय, जीओआई द्वारा संस्वीकृत (सितंबर 2018) *'राज्य की वार्षिक योजना 2018-19 हेतु प्रधानमंत्री पुनर्निर्माण योजना (पीएमआरपी) राज्य सरकार को पूँजी-एक विशेष सहायता'* के रूप में ₹85 करोड़[102] में से, वित्त विभाग ने 21 बाढ़ सुरक्षा निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु पीएमडीपी के अंतर्गत पीएचई, आईएण्डएफसी विभाग के पक्ष में ₹5 करोड़ की परियोजना लागत के प्रति ₹2.50 करोड़ आबंटित किये थे। अप्रैल 2019 में सीई, सिंचाई एवं एफसी विभाग, जम्मू द्वारा प्रशासनिक विभाग को ₹2.50 करोड़ हेतु उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत किया गया था। पीएमडीपी के अंतर्गत वित्त विभाग द्वारा निधियों के अंतरण के कारण जो कि जीओआई से पीएमआरपी के अंतर्गत प्राप्त हुये थे, प्रतीक्षित (दिसंबर 2020) थे। जबकि यह मामला सरकार को भेजा गया (जून 2020) था, उनका जवाब प्राप्त नहीं हुआ है।

उद्योग एवं वाणिज्य विभाग, जीओजेएण्डके के अधीन लघु पैमाना उद्योग विकास निगम लिमिटेड (एसआईसीओपी) एवं राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड (एसआईडीसीओ) के अभिलेखों के लेखापरीक्षा परीक्षण से प्रकट हुआ कि 13 परियोजनाओं[103] के निर्माण एवं उन्नयन पर निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु ₹107.14 करोड़[104] संस्वीकृत किये गये थे और वर्ष 2017-19 की अवधि के दौरान उपयोग किये हुए बताये गये थे। तथापि, ये निर्माण कार्य ऐसे स्थानों[105] पर अवस्थित थे जहाँ किसी बाढ़ की सूचना नहीं दी गयी थी।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि विभिन्न औद्योगिक संपदाओं को हुयी क्षतियों को एसआईसीओपी/ एसआईडीसीओ द्वारा तैयार किये गये डीपीआर में दर्शाया गया था तथा औद्योगिक संपदा, घट्टी कठुआ तलहटी में

---

102 आवास एवं शहरी विकास विभाग: ₹75 करोड़; जिला विकास आयुक्त, कारगिल: (₹7.50 करोड़) और पीएचई/ आईएण्डएफसी विभाग: ₹2.50 करोड़।

103 जम्मू: 8; कश्मीर: 5

104 एसआईडीसीओ (के): ₹40.63 करोड़; एसआईडीसीओ (जे): ₹61.48 करोड़; एसआईसीओपी (जे): ₹5.03 करोड़।

105 औद्योगिक संपदा: जम्मू, कठुआ, पुलवामा, सांबा, सोपोर, श्रीनगर एवं ऊधमपुर।

स्थापित किया गया था एवं जल के अति प्रवाह ने अवसंरचना को क्षतियाँ पहुँचायी थी। यह भी कहा गया था कि औद्योगिक संपदा बरी-ब्राह्मणा तथा सांबा भी निरंतर भारी वर्षा के कारण जलमग्न हो गये थे और इस प्रकार पुनः स्थापनों के ये निर्माण कार्य आगे अधःपतन/ क्षतियों से अवसंरचनाओं को बचाने के लिए आवश्यक माने गये थे। उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि उन क्षेत्रों में बाढ़ की कोई सूचना (घट्टी कठुआ, बरी ब्राह्मणा, सांबा इत्यादि) नहीं प्रदान की गयी थी जहाँ ये निर्माण कार्य निष्पादित किये गये थे। इसके अलावा, बाढ़ से प्रभावित क्षेत्रों के संबंध में जिला विकास आयुक्त की अधिसूचना लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गयी थी।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि ₹1.98 करोड़ का उपयोग जम्मू में अवस्थित सरकारी बंगलों[106] की मरम्मत एवं नवीनीकरण निर्माण कार्यों पर वर्ष 2017-18 के दौरान सम्पदा विभाग द्वारा किया गया था जहाँ कोई बाढ़ नहीं आयी थी जिसका परिणाम अनियमित व्यय के रूप में हुआ।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि योजना विकास एवं निगरानी विभाग ने वर्ष 2014 की विनाशकारी बाढ़ों के कारण क्षतिग्रस्त निर्माण कार्यों की संवीक्षा करने के उपरांत ही निधियाँ निर्मोचित की थी और वीआईपी एवं वीवीआईपी द्वारा अधिकृत कुछ भवनों पर भारी बारिश तथा तूफान से क्षतिग्रस्त होने के कारण व्यय किया गया था। उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि बाढ़ों के कारण क्षतिग्रस्त होने वाले वीवीआईपी भवनों के कोई दस्तावेजी उदाहरण/ रिर्पोटिंग नहीं थी।

3.5.26 अनुवीक्षण

जीओजेएण्डके ने मासिक आधार पर प्रगति की समीक्षा करने तथा कार्य योजनाओं के निर्माण हेतु मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए मुख्य सचिव की अध्यक्षता में सदस्य सचिव और 15 अन्य सदस्यों वाली एक अनुवीक्षण समिति का गठन (अप्रैल 2016) किया था। उद्योग एवं वाणिज्य विभाग की लेखापरीक्षा के दौरान, यह देखा गया (जुलाई 2019) कि समिति ने 36 बार बैठकों की आवश्यकता के प्रति वर्ष 2016-17 से 2018-19 की अवधि के दौरान केवल दो बार (दिसंबर 2016 व सितंबर 2017) बैठक की थी।

---

106 गांधी नगर, मुठी, रेहारी, सरवल, वेद मंदिर एवं वज़ारत रोड।

नीति आयोग (जीओआई) द्वारा प्रतिनियुक्त (सितंबर 2017) एक टीम ने भी, पीएमडीपी के अंतर्गत निष्पादित विभिन्न परियोजना निर्माण कार्यों के स्थलों/ अवस्थितियों का निरीक्षण किया था। तथापि, मांगे गये प्रतिवेदन को न तो उद्योग एवं वाणिज्य विभाग द्वारा और न ही संपदा विभाग द्वारा उपलब्ध कराया गया था।

संयुक्त निदेशक (योजना), पीडीएण्डएमडी ने कहा (अगस्त 2020) कि आईएण्डसी विभाग के संबंध में प्रशासनिक विभाग/ एचओडी ने संबंधित कार्यान्वयन/ कार्यकारी अभिकरणों के साथ परियोजनाओं की प्रगति की आवधिक रूप से समीक्षा की थी जबकि संपदा विभाग के संबंध में यह कहा गया था कि पीएमडीपी के अंतर्गत निष्पादित विभिन्न निर्माण कार्यों के स्थलों/ अवस्थितियों के निरीक्षण हेतु भारत सरकार द्वारा प्रतिनियुक्त टीम से कोई प्रतिकूल रिपोर्ट या अन्यथा प्राप्त नहीं हुयी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा नीति आयोग प्रतिवेदन उपलब्ध नहीं कराने के पश्चात्, उक्त प्रतिवेदन को लेखापरीक्षा द्वारा नीति आयोग से ही प्राप्त कर लिया गया था तथा नीति आयोग टीम (सितंबर 2017)[107] के प्रतिवेदनानुसार, टीम पनामा चौक व बिक्रम चौक, जम्मू में वीआईपी बंगलों हेतु किये गये निर्माण कार्यों के लिए प्रस्तुत किये गये स्पष्टीकरण से संतुष्ट नहीं थी।

[107] दिसंबर 2020 में लेखापरीक्षा को नीति आयोग द्वारा प्रस्तुत।