तीसरा अध्याय

लेनदेन लेखापरीक्षा

3.1 नियमों का अनुपालन न किया जाना

3.2 पर्याप्त औचित्य के बिना व्यय

3.3 सतत एवं व्यापक अनियमितताऐं

3.4 असावधानी/नियंत्रण में विफलता

तीसरा अध्याय

लेनदेन लेखापरीक्षा

सरकारी विभागों, उनकी क्षेत्रीय संरचनाओं तथा स्वशासी निकायों की लेखापरीक्षा से संसाधनों के प्रबंधन में दोष तथा नियमितता, औचित्य एवं मितव्ययिता के मानकों के पालन में विफलता के अनेक उदाहरण सामने आये हैं। इन्हें व्यापक उद्देश्यों के शीर्षकों के अंतर्गत आगामी कण्डिकाओं में प्रस्तुत किया गया है।

3.1 नियमों का अनुपालन न किया जाना

सुदृढ़ वित्तीय प्रशासन तथा वित्तीय नियंत्रण के लिए यह आवश्यक है कि व्यय वित्तीय नियमों, विनियमों तथा सक्षम अधिकारी के आदेशों के अनुरूप हो। इससे न केवल अनियमितताएं, दुर्विनियोग तथा धोखाधड़ी पर रोक लगती है अपितु अच्छे वित्तीय अनुशासन को बनाए रखने में सहायता भी मिलती है। नियमों तथा विनियमों के अनुपालन न किये जाने से संबंधित कुछ लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नानुसार हैं:

लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग

3.1.1 संदिग्ध गबन

सिविल सर्जन सह अस्पताल अधीक्षक, बैतूल के कार्यालय में संहितागत प्रावधानों के अनुपालन में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 12.52 लाख के संदिग्ध गबन में सुविधा हुई

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के सहायक नियम 53 में यह प्रावधान है कि प्रत्येक लेनदेन जैसे ही वह घटित हो वैसे ही रोकड़ पुस्तक में प्रविष्ट किया जाना चाहिये और रोकड़ पुस्तक का संधारण करने वाले प्रभारी अधिकारी द्वारा अनुप्रमाणित किया जाना चाहिये। प्रत्येक माह के अंत में आहरण तथा संवितरण अधिकारी द्वारा रोकड़ पुस्तक में यथा प्रदर्शित रोकड़ शेष का सत्यापन व्यक्तिगत रूप से करना तथा इस आशय का प्रमाण पत्र अंकित करना आवश्यक है। नियम में आगे यह भी प्रावधान है कि रोकड़ पुस्तक या तो प्रतिदिन अथवा कम से कम नियमित अंतराल पर संवरित की जाए।

सिविल सर्जन सह अस्पताल अधीक्षक (सीएस), बैतूल के अभिलेखों की संवीक्षा (जनवरी 2010 एवं फरवरी 2011) से प्रकट हुआ कि 29 मार्च 2008 से 9 फरवरी 2011 तक की अवधि के दौरान रोकड़ पुस्तक न तो प्रतिदिन और न ही नियमित अंतराल पर संवरित की गई थी। उक्त अवधि के दौरान रोकड़ पुस्तक में रोकड़ शेष के भौतिक सत्यापन का प्रमाण पत्र अंकित करना भी नहीं पाया गया। नियमों के उपरोक्त प्रावधानों का अनुपालन न किये जाने के परिणामस्वरूप ₹ 12.52 लाख का संदिग्ध गबन निम्नानुसार हुआः

29 मार्च 2008 को रोकड़ पुस्तक में ₹ 46,67,057 का अंत शेष था। तत्पश्चात 30 मार्च 2008 से 10 फरवरी 2011 के दौरान कुल राशि ₹ 13,17,90,345 की

प्राप्ति[1] दर्शाई गई जिसके विरूद्ध जारी ₹ 13,51,66,836 उसी अवधि के दौरान भुगतान के रूप में दर्शायी गई। प्राप्तियों एवं भुगतान के वर्षवार विवरण तालिका 3.1 में दर्शाए गए हैं।

तालिका 3.1

क्रम संख्या	वर्ष	प्रारंभिक शेष	प्राप्तियां	योग	व्यय	अंतर
1	30.03.2008 को	4667057	8158547 (31/03/08)	12825604	13948961 (31/03/08)	(-) 1123357
2	2008-09	(-) 1123357	37108186	35984829	34694263	1290566
3	2009-10	1290566	39713111	41003677	39713111	1290566
4	2010-11	1290566	46810501	48101067	46810501	1290566
योग			**(131790345+4667057 [अंतिम शेष])= 136457402**		**135166836**	**1290566**

उपरोक्तानुसार कुल प्राप्तियों में से व्यय की राशि घटाने के पश्चात 10 फरवरी 2011 को रोकड़ के भौतिक शेष द्वारा मिलान करने पर अंतिम शेष के रूप में रोकड़ पुस्तक में ₹ 12,90,566 की एक राशि दर्शायी जानी चाहिये थी। उसके विपरीत उक्त दिनांक को आहरण तथा संवितरण अधिकारी के बचत बैंक खाते में मात्र ₹ 38,390 की राशि थी जबकि गत रोकड़ शेषों के अग्रेनयन में निरंतरता न रहने के कारण बैंक शेष 'निरंक' दर्शाया गया था। इसलिये उक्त दिनांक को सिविल सर्जन, बैतूल द्वारा भौतिक तथा पुस्तक शेष 'निरंक' इंगित करते हुये किया गया रोकड़ सत्यापन त्रुटिपूर्ण था। इस प्रकार ₹ 12,52,176 का संदिग्ध गबन था।

लेखापरीक्षा में इंगित करने पर सिविल सर्जन ने उत्तर दिया (फरवरी 2010 एवं फरवरी 2011) कि मामले की जाँच की जायेगी और परिणाम लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा। तथापि नवंबर 2011 तक लेखापरीक्षा अथवा संचालक स्वास्थ्य सेवायें को कोई जाँच प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया गया था। संचालक स्वास्थ्य सेवायें ने सूचित किया (दिसंबर 2011) कि उनके द्वारा भेजे गए एक जाँच दल से सहयोग न करने के परिणामस्वरूप आहरण तथा संवितरण अधिकारी तथा लेखापाल को निलंबित कर दिया गया है। यह स्पष्ट है कि सार्वजनिक निधियों का संदिग्ध गबन सरकार के ध्यान में लाने के बावजूद मामले का पूर्ण परीक्षण करने, चूकों तथा कमीशन के विभिन्न कार्यों के उत्तरदायित्व निर्धारित करने और स्पष्ट रूप से गबन की गई निधियों की वसूली के लिये मामले की पूर्ण जाँच हेतु कोई त्वरित कार्यवाही नहीं की गई।

3.1.2 विभागीय प्राप्तियों को अनाधिकृत रूप से राज्य की समेकित निधि से बाहर रखा जाना

भारत के संविधान तथा मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के प्रावधानों के विरूद्ध ₹ 29.83 करोड़ की विभागीय प्राप्तियाँ राज्य की समेकित निधि से अनाधिकृत रूप से बाहर रखा जाना

भारत के संविधान के अनुच्छेद 266 तथा मध्य प्रदेश कोषालय संहिता के नियम 7(1) में यह प्रावधान है कि सरकार द्वारा प्राप्त अथवा को दिया गया सम्पूर्ण धन अथवा राज्य सरकार द्वारा सृजित अथवा प्राप्त किया गया धन अथवा सार्वजनिक धन कोषालय अथवा

[1] कोषालय से आहरण ₹ 12,65,82,811 मनी रिसीट के माध्यम से प्राप्त (एम.पी.टी.सी.-6), ₹ 1,16,975 तथा बैंक ड्राफ्ट के माध्यम से ₹ 50,90,559।

बैंक में पूरा का पूरा अविलंब जमा किया जाएगा और राज्य की समेकित निधि में समाविष्ट किया जाएगा। सरकार का कोई भी विभाग यह अपेक्षा न करे कि राज्य के राजस्व के रूप में उसके द्वारा प्राप्त कोई भी धन राज्य की समेकित निधि के बाहर रखा जाए। यह भी कि यदि कोई निकाय अथवा व्यक्ति जिसे सरकारी संस्था से संबंधित किसी कार्य का दायित्व सौंपा गया है, उसे विधान मंडल द्वारा वैध विनियोग पश्चात सहायता अनुदान के रूप में राशि वापस दी जा सकती है।

संचालक, कमला नेहरू अस्पताल, भोपाल के अभिलेखों की नमूना जाँच (फरवरी 2011) तथा 11 लेखापरीक्षित इकाइयों[2] से संग्रहीत जानकारी (फरवरी 2011 से जून 2011) से प्रकट हुआ कि 1996-97 से 2010-11 तक के वर्षों के दौरान सरकारी धन के रूप में प्राप्त उपभोक्ता शुल्क[3] की ₹ 29.83 करोड़[4] की राशि को सरकारी प्राप्तियों के रूप में मान्य करने के स्थान पर मध्य प्रदेश सहकारी समिति पंजीयन अधिनियम 1973 के अंतर्गत पंजीकृत रोगी कल्याण समिति के बैंक खातों में, इसका उल्लेख मार्च 2005 से फरवरी 2009 तक की अवधि के दौरान सिविल सर्जन सह अस्पताल अधीक्षक छिंदवाड़ा, जबलपुर तथा विदिशा के कार्यालयों के लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों में इंगित किये जाने के उपरांत भी जमा किया गया था। चूंकि ये आय शासकीय स्वामित्व वाली अधोसंरचना तथा मानव संसाधनों के उपयोग द्वारा प्रदत्त सेवाओं के फलस्वरूप भुगतान की गई सार्वजनिक निधि है इसलिये ये प्राप्तियाँ स्पष्ट रूप से शासकीय हैं।

इसका उल्लेख करने पर संचालक, स्वास्थ्य सेवायें ने सूचित किया (फरवरी 2011) कि मध्य प्रदेश कोषालय संहिता 1955 में अर्थात, रोगी कल्याण समिति के सृजन से पूर्व बनाई गई थी और रोगी कल्याण समिति का वित्त प्रबंधन 2010 में अद्यतन रोगी कल्याण समिति नियमों के अनुसार किया जाता है।

विभाग का उपरोक्त उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि मध्य प्रदेश कोषालय संहिता, जो सरकारी विभागों के सम्पूर्ण समूह के लिए प्रयोज्य है, रोगी कल्याण समिति नियमों को प्रत्यादेशित करेगी जब तक कि वित्त विभाग की सहमति के साथ विशेष रूप से अन्यथा प्रावधान न किया गया हो। इसके अतिरिक्त सरकारी प्राप्तियों से रोगी कल्याण समिति द्वारा किया गया व्यय वैधानिक प्राधिकार के अंतर्गत विनियोजित नहीं है। अतः शासकीय अधोसंरचना तथा अस्पतालों से सृजित उपभोक्ता शुल्क को सरकार के लेखाओं से बाहर रखना संविधान के अनुच्छेद 266 के विरूद्ध है।

---

2 सिविल सर्जन सह अस्पताल अधीक्षक, अनुपपूर, बालाघाट, छतरपुर, दतिया, ग्वालियर, जबलपुर, मण्डला, उज्जैन, उमरिया तथा जयप्रकाश हॉस्पिटल, भोपाल तथा मुख्य चिकित्सा एवं स्वास्थ्य अधिकारी, उज्जैन

3 उपभोक्ता शुल्क में पंजीयन शुल्क, प्रयोगशाला प्रभार, कक्ष प्रभार, ऑपरेशन प्रभार सम्मिलित हैं।

4 कमला नेहरू हॉस्पिटल, भोपाल: ₹ 156.30 लाख; सिविल सर्जन अनुपपूर: ₹ 7.00 लाख; सिविल सर्जन बालाघाट: ₹ 192.06 लाख; सिविल सर्जन छतरपुर: ₹ 238.60 लाख; सिविल सर्जन दतिया: ₹ 70.21 लाख; सिविल सर्जन ग्वालियर: ₹ 359.47 लाख; सिविल सर्जन जबलपुर: ₹ 657.73 लाख; सिविल सर्जन मण्डला: ₹ 203.55 लाख; सिविल सर्जन उज्जैन: ₹ 553.07 लाख; सिविल सर्जन उमरिया: ₹ 44.26 लाख; सिविल सर्जन जय प्रकाश अस्पताल, भोपाल: ₹ 213.89 लाख; मुख्य चिकित्सा तथा स्वास्थ्य अधिकारी उज्जैन: ₹ 287.16 लाख

प्रकरण सरकार को प्रतिवेदित किया गया (जून 2011 एवं सितम्बर 2011); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (दिसंबर 2011)।

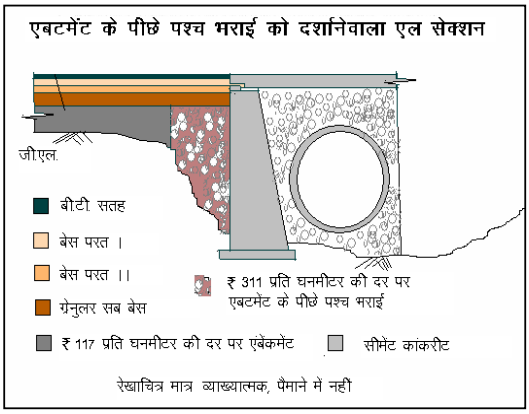
लोक निर्माण विभाग

3.1.3 अधिक भुगतान

"एबटमेंट के पीछे पश्च भराई" की भाँति भुगतान योग्य मिट्टी भराई के कार्य को त्रुटिपूर्ण ढंग से वर्गीकरण द्वारा ठेकेदार को ₹ 52.15 लाख अधिक भुगतान किया गया

"शाहपुरा-विक्रमपुर सड़क का 78 पुल एवं पुलियाओं के साथ डब्ल्यू.बी.एम.नवीनीकरण एवं डामरीकरण का कार्य" एक ठेकदार को ₹ 9.75 करोड़ पर सौंपा गया (नवम्बर 2006) । कार्य, जो वर्षा काल सहित 17 माह में पूर्ण होना था अब भी प्रगति पर था एवं मार्च 2011 तक ठेकेदार को ₹ 7.72 करोड़ का भुगतान हुआ था ।

मात्राओं की अनुसूची में अन्य बातों के साथ साथ ₹ 103 प्रति घनमीटर की दर से भुगतान योग्य, '250 मीटर की लीड के साथ पाँच या अधिक के केलीफोर्निया बेयरिंग रेशियो (सी.बी.आर.) वाली चयनित मिट्टी से एम्बेंकमेट एवं मिट्टी के शोल्डर के निर्माण' की एक मद सम्मिलित थी । यदि लीड 250 मीटर (लीड एवं लिफ्ट सहित) से बढ़ती तो मद ₹ 117 प्रति घनमीटर से भुगतान योग्य थी । ठेकेदार ने उपर्युक्त मद कार्यान्वित की एवं ₹ 103 तथा ₹ 117 प्रति घन मीटर की दर से भुगतान किया जाना था जो लीड के लिए लागू स्तर पर निर्भर था ।



अनुसूची में एक अलग मद 'ग्रेनुलर सामग्री से एबटमेंट, विंग वॉल एवं रिटर्न वॉल की पश्च भराई के 10,707 घनमीटर का कार्यान्वयन' ₹ 311 प्रति घनमीटर की दर से भुगतान योग्य दर सम्मिलित थी । ठेकेदार ने इस मद का कार्यान्वयन किया एवं उसे ₹ 311 प्रति घन मीटर की दर से भुगतान किया जाना था ।

हमने देखा (जून 2010) कि माप पुस्तिकाओं में, 'पहुंच मार्ग भराई', के 27,896 घनमीटर जो एम्बेंकमेंट निर्माण कार्य का भाग था, त्रुटिपूर्ण ढंग से 'एबटमेंट के पीछे पश्च भराई' की मद के अंतर्गत वर्गीकृत किया गया एवं ₹ 117 प्रति घनमीटर की भुगतान योग्य दर के विरूद्ध ₹ 311 प्रति घनमीटर की दर से भुगतान किया गया । इसके परिणाम स्वरूप ठेकेदार को ₹ 52.15 लाख[5] का अधिक भुगतान हुआ ।

कार्यपालन यंत्री ने बताया (जून 2010) की चूंकि सामग्री एक कि.मी. की लीड के भीतर उपलब्ध नहीं थी, ठेकेदार ने एक कि.मी. से अधिक दूरी से सामग्री की ढुलाई

[5] (₹ 311 ऋण ₹ 117 = ₹ 194 * 27896) ऋण 3.63 निविदा प्रतिशत = ₹ 52.15 लाख ।

करते हुए एंबेंकमेंट की भराई की । कार्यपालन यंत्री ने यह भी बताया की स्थल का सत्यापन करने के पश्चात दर नियत की जाएगी ।

जबकि कार्यपालन यंत्री ने अपने उत्तर में तथ्य स्वीकार किया कि कार्य में एम्बेंकमेंट की भराई सम्मिलित थी, उनका, कार्यान्वित मात्राओं के लिए ₹ 311 प्रति घन मीटर की दर से भुगतान करने का औचित्य मान्य नहीं है क्योंकि निष्पादित कार्य के लिए समस्त लीड एवं लिफ्ट सहित अधिकतम भुगतान योग्य दर मात्र ₹ 117 प्रति घनमीटर थी ।

प्रकरण शासन को भेजा गया (नवम्बर 2010); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2011) ।

3.1.4 परिहार्य अतिरिक्त लागत

त्रुटिपूर्ण वाहन क्षति घटक (व्ही.डी.एफ.) के अपनाने एवं यातायात तीव्रता की अनुवर्ती त्रुटिपूर्ण संगणना के परिणाम स्वरूप ₹ 30.82 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ।

3.1.4.1 भारतीय सड़क कांग्रेस (आई.आर.सी.-37[6]) विशिष्टियों के अनुसार पेवमेंट की मोटाई के साथ ही डामर की सतह का प्रकार वाणिज्यिक वाहनों के वर्तमान प्रतिदिन आवागमन पर आधारित रूपांकित कालावधि के दौरान सड़क पर से गुजरने वाले वाणिज्यिक वाहनों की नियोजित संख्या एवं 7.5 प्रतिशत की विनिर्दिष्ट दर पर इसकी भावी वार्षिक वृद्धि के आधार पर भी रूपांकित की जाती है । आगे, आई.आर.सी. विशिष्टियों की कंडिका 3.3.1.1 के अनुसार, यातायात तीव्रता को, संचयी मानक एक्सल एवं वाहन क्षति घटक (व्ही.डी.एफ.[7]) सहित अन्य यातायात संबद्ध घटकों[8] के पदों में प्राक्कलित किया जाना है ।

₹ 2.43 करोड़ के ठेके के अनुमानित मूल्य पर 8.62 कि.मी. की बिंदरई-नागदेव सड़क के निर्माण का कार्य, एक ठेकेदार को दरों की अनुसूची (अप्रैल 2005) से 32.51 प्रतिशत अधिक पर सौंपा गया (मार्च 2007)। कार्य आदेश के अनुसार (मार्च 2007) कार्य, वर्षा काल सहित 10 माह के भीतर पूर्ण होना था किंतु कार्य ₹ 2.92 करोड़ की कुल लागत से सितम्बर 2009 में पूर्ण हुआ था ।

हमने देखा (फरवरी 2010) कि सड़क का रूपांकन, सड़क की रूपांकित आयु (10 वर्ष), सबग्रेड के सी.बी.आर. मान (चार प्रतिशत), सड़क की चौड़ाई (3.75 मीटर-एकल मार्ग) एवं उतार-चढ़ाव एवं समतल भू-भाग के लिए प्राक्कलित यातायात तीव्रता पर आधारित व्ही.डी.एफ. के आधार पर किया जाना था । आई.आर.सी.- 37 के अनुसार, मिलियन मानक एक्सल (एम.एस.ए.) के पदों में प्राक्कलित यातायात तीव्रता

---

6 फ्लेक्सिबल पेवमेंट के रूपांकन के लिए दिशानिर्देश ।

7 आई.आर.सी. की कंडिका 3.3.4.1 के अनुसार, 'व्ही.डी.एफ., विभिन्न एक्सल भारों के वाणिज्यिक वाहनों की संख्या को मानक एक्सल भार आवृति की संख्या में बदलने के लिए एक गुणक है' । यह प्रति वाणिज्यिक वाहन मानक एक्सलों की संख्या है ।

8 वाणिज्यिक वाहन प्रतिदिन की संख्या के पदों में, निर्माण के पश्चात प्रारंभिक यातायात, रूपांकित आयु के दौरान यातायात में वृद्धि प्रतिशत में, रूपांकित आयु वर्षों की संख्या में, वाहन क्षति घटक एवं कैरीजवे पर वाणिज्यिक यातायात का वितरण ।

को अन्य बातों के साथ साथ व्ही.डी.एफ. को विचारित करते हुए निकाला जाना था । हमने यह भी देखा कि यातायात तीव्रता की गणना के लिए विभाग द्वारा बनाई गई डाटा शीट में व्ही.डी.एफ. को आई.आर.सी.- 37 की धारा 3.3.4.4 के अनुसार 1.5, यद्यपि सही अभिलिखित किया गया था। यातायात तीव्रता की गणना करते समय यद्यपि, व्ही.डी.एफ. को 1.5 के स्थान पर त्रुटिपूर्ण ढंग से 2.5 विचारित किया गया । फलस्वरूप, यातायात तीव्रता 0.9 एम.एस.ए. के स्थान पर त्रुटिपूर्ण ढंग से दो एम.एस.ए. निकाली गई। तदनुसार, प्राक्कलनों एवं अनुबंध में त्रुटिपूर्ण ढंग से 250 मि.मी. की विद्यमान क्रस्ट पर महंगी बिटुमिनस परत यथा 50 मि.मी. मोटाई में बिटुमिनस मेकेडम (बी.एम.) पर बिछाई गई 25 मि.मी. मोटाई की सेमी डेन्स बिटुमिनस कांकरीट (एस.डी.बी.सी.) प्रावधानित हुई थी। यदि 1.5 की सही व्ही.डी.एफ. को अपनाया जाता तो यातायात तीव्रता मात्र एक एम.एस.ए. से कम परिकलित होती जिसके लिए 20 मि.मी. मोटे ओपन ग्रेडेड प्रिमिक्स कॉरपेट (ओ.जी.पी.सी.) के ऊपर 6 मि.मी. मोटा सील कोट, जो विशिष्टि में निर्धारित है, पर्याप्त होता । वांछित ओ.जी.पी.सी. एवं सील कोट के स्थान पर बी.एम. एवं एस.डी.बी.सी. के अनावश्यक कार्यान्वयन के परिणाम स्वरूप ₹ 30.82 लाख[9] का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ ।

कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) ने स्वीकार किया (फरवरी 2010) कि प्राक्कलन तैयार करते समय अपनाया गया व्ही.डी.एफ का मान 1.5 के स्थान पर 2.5 था ।

प्रकरण शासन को भेजे जाने पर (जून 2011), शासन ने बताया (दिसम्बर 2011) कि आई.आर.सी. 37 में दिया गया व्ही.डी.एफ. का मान सुझाव मात्र था एवं व्ही.डी.एफ. का मान 2.5, अभियांत्रिकी विवेक एवं अनुभव के आधार पर विचारित किया था जो सुझाव देता है कि सड़क के निर्मित होने के पश्चात अपूर्वनिर्णीत यातायात वृद्धि एवं ट्रकों के बढ़े हुए अतिभार को संभालेगी ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि राज्य में सड़कों का रूपांकन एवं निर्माण आई.आर.सी. दिशा निर्देशों एवं विशिष्टियों के अनुसार किया जाता है । विभाग द्वारा संबंधित कारणों से केवल एक दिन में वाणिज्यिक वाहनों की संख्या (सी.व्ही.डी.) के बारे में पूर्व अनुमान बदलेगा जो विभाग द्वारा 129 सी.व्ही.डी. की भाँति प्राक्कलित किया एवं जिसके लिए आई.आर.सी.- 37 के पदों में लागू व्ही.डी.एफ. 1.5 था । इस प्रकरण में भी, सड़क की क्रस्ट को आई.आर.सी.- 37 के दिशा निर्देशों के अनुसार रूपांकित किया गया था एवं उतार-चढ़ाव वाले एवं समतल भू-भाग के लिए कार्यपालन यंत्री ने व्ही.डी.एफ. भी

---

[9]

उपबंधितः बी.एम. ₹ 2059 की दर से *1182.59 घनमीटर	₹ 24,34,953.00
एस.डी.बी.सी. ₹ 2458 की दर से * 590.73 घनमीटर	₹ 14,52,014.00
योग	₹ 38,86,967.00
जोड़िएः 32.5 प्रतिशत अधिक यथा	₹ 12,63,264.00
योग	**₹ 51,50,231.00 (ए)**
प्रावधानों के अनुसारः	
ओ.जी.पी.सी. ₹ 49 प्रति व. मी की दर से * 23651.8 व.मी.	₹ 11,58,938.00
सील कोट 17 प्रति व.मी. की दर से * 23651.8 व.मी.	₹ 4,02,080.00
योग	₹ 15,61,018.00
जोड़िएः 32.5 प्रतिशत अधिक यथा	₹ 5,07,331.00
योग	**₹ 20,68,349.00 (बी)**
अतिरिक्त लागत =(ए) - (बी)	**₹ 30,81,882.00**

ठीक ढंग से निर्धारित किया था । किन्तु यातायात तीव्रता की गणना करते समय, व्ही.डी.एफ. जो 1.5 की भाँति निकाला गया था, त्रुटिपूर्ण ढंग से 2.5 (पहाड़ी भू-भाग के लिए लागू) प्रयुक्त किया गया था । इससे 0.9 एम.एस.ए. के विरूद्ध दो एम.एस.ए. के त्रुटिपूर्ण यातायात तीव्रता का अनुमान एवं ₹ 30.82 लाख का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ ।

सबग्रेड मिट्टी के त्रुटिपूर्ण सी.बी.आर. मान को अपनाने के परिणाम स्वरूप ग्रेनुलर सब बेस का अधिक कार्यान्वयन एवं ₹ 92.53 लाख का अधिक व्यय हुआ

3.1.4.2 लोक निर्माण विभाग (लो.नि.वि.) के अंतर्गत सड़कों के क्रस्ट का रूपांकन, भारतीय सड़क कांग्रेस द्वारा जारी आई.आर.सी. 37 की विशिष्टियों के अनुरूप होना वांछनीय है । ये विशिष्टियाँ प्रावधानित करती हैं कि पेवमेंट की मोटाई, सड़क की रूपांकित कालावधि के लिए वाणिज्यिक वाहनों की नियोजित संख्या एवं सब ग्रेड[10] जिस पर सड़क सतह संरेखित[11] है, की केलीफोर्निया बेयरिंग रेशियो (सी.बी.आर.) के आधार पर रूपांकित की जाती है । आगे, आई.आर.सी. 37 में प्रावधानित करता है कि यदि यातायात तीव्रता एक मिलियन मानक एक्सल (एम.एस.ए.) से कम एवं सतह स्तर पर सब ग्रेड के सी.बी.आर. का मान सात से अधिक हो तो ग्रेन्यूलर सब बेस को मात्र 150 मि.मी. मोटाई में बिछाया जाना आवश्यक है ।

उन्नयन एवं चौड़ीकरण के लिए आयोजनाबद्ध, गोगापुर-बपैया-जूटावाड़-रनयारपीर सड़क के विद्यमान भाग की मोटाई 270 मि.मी. थी जिसमें 150 मि.मी. का सात से अधिक सी.बी.आर. वाला ग्रेन्यूलर सब बेस (जी.एस.बी.) सम्मिलित था । उपर्युक्त गोगापुर-बपैया-जूटावाड़-रनयारपीर सड़क के उन्नयन एवं चौड़ीकरण के कार्य के लिए 57 वाणिज्यिक वाहन प्रतिदिन (सी.व्ही.पी.डी.), 15 वर्षों की रूपांकित आयु एवं दो सी.बी.आर. की सबग्रेड पर 0.82 एम.एस.ए. यातायात तीव्रता के आधार पर सबग्रेड रूपांकित था ।

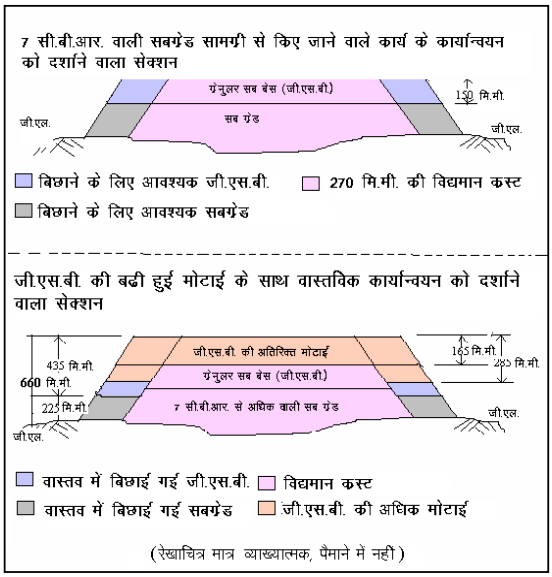
लो.नि.वि. उज्जैन ने सड़क के उन्नयन एवं चौड़ीकरण के कार्य को जुलाई 2006 से अगस्त 2008 के दौरान कार्यान्वित किया । सड़क के चौड़ीकृत भाग की सबग्रेड को खनन गढ्ढों से प्राप्त की गई सात से अधिक सी.बी.आर. मान वाली अनुमोदित सामग्री को भरकर एवं संहतिकरण कर तैयार किया गया था । सड़क के चौड़ीकृत भाग में, मिट्टी कार्य एवं संहतिकरण के पश्चात सबग्रेड की अंतिम उँचाई 50 से.मी. बढ़ गई एवं जी.एस.बी. को 435 मि.मी. की मोटाई में कार्यान्वित किया गया था । विद्यमान पेवमेंट में 165 मि.मी. की अतिरिक्त जी.एस.बी. कार्यान्वित की गई थी ।

---

[10] सबग्रेड का अर्थ निर्माण स्तर तक एम्बेंकमेंट जिसमें बाहर से लाई गई मिट्टी से निर्मित एवं सुदृढ़ित सबग्रेड सम्मिलित है ।

[11] आई.आर.सी. 37:2001 की शर्त 3.4.1 - निर्माण स्तर पर एम्बेंकमेंट के ऊपरी 50 से.मी. को सबग्रेड समझा जाता है ।

रेखाचित्र-1



हमने देखा कि कार्य में उपयोग की गई सबग्रेड सामग्री का सी.बी.आर. मान सात[12] था । इसप्रकार संभाग को चौड़ीकृत भाग के रूपांकन में, सात के वास्तविक सी.बी.आर. मान एवं 0.82 एम.एस.ए. (जो एक एम.एस.ए. से कम है) के आधार पर 150 मि.मी. सबग्रेड को प्रावधानित करना आवश्यक था । यद्यपि संभाग ने, सबग्रेड के सी.बी.आर. मान की त्रुटिपूर्ण ढंग से दो की भाँति गणना की । इसके कारण, चौड़ीकृत भाग में 150 मि.मी. की आवश्यक मोटाई के स्थान पर 435 मि.मी. मोटाई के ग्रेनुलर सब बेस को कार्यान्वित किया था । विद्यमान पेवमेंट में, 165 मि.मी. की अतिरिक्त जी.एस.बी. कार्यान्वित की गई थी यद्यपि जी.एस.बी. बिछाना आवश्यक नहीं था क्योंकि इसमें पहले ही 270 मि.मी. सबग्रेड (जी.एस.बी. के 150 मि.मी. सहित) की मोटाई थी । इसप्रकार, सड़क के चौड़ीकृत भाग में 285 मि.मी. एवं विद्यमान भाग में 165 मि.मी. की परिहार्य अधिक मोटाई थी ***(रेखाचित्र-1)***। इसके परिणामस्वरूप, 19.50 कि.मी. की कुल लम्बाई में, जी.एस.बी. के 26865.51 घनमीटर अधिक कार्यान्वयन के कारण ₹ 92.53 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ जैसा **परिशिष्ट 3.1** में विवरण दिया गया है ।

कार्यपालन यंत्री ने बताया (अगस्त 2008) कि क्रस्ट रूपांकन प्राक्कलन के अनुसार अनुमोदित था, जिसमें सबग्रेड की दो प्रतिशत सी.बी.आर. विचारित की गई । स्पष्ट रूप से, क्रस्ट रूपांकन त्रुटिपूर्ण सी.बी.आर. मान पर आधारित था जिससे सड़क की परिहार्य अतिरिक्त मोटाई की सबग्रेड का कार्यान्वयन एवं परिणामी अतिरिक्त व्यय हुआ ।

प्रकरण शासन को भेजा गया था (जुलाई 2011), उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2011) ।

जल संसाधन विभाग

3.1.5 अतिरिक्त लागत

एक क्यूमेक से कम बहाव वाली फील्ड चैनलों (क्षेत्र नहरों) के निर्माण कार्य में प्लेन सीमेंट कांकरीट 1:3:6 के स्थान पर एक महंगी विशिष्टी पर आधारित 1:2:4 के प्रबलित सीमेंट कांकरीट का उपयोग करते हुए लाईनिंग कार्य करने के परिणाम स्वरूप ₹ 1.92 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई ।

[12] टेस्ट रिपोर्टों में निर्मित सबग्रेड का सी.बी.आर.मान सात एवं अधिक दर्शाया गया ।

मध्यप्रदेश सिंचाई प्रबंधन में कृषकों की भागीदारी अधिनियम, 1999 (अधिनियम) के अंतर्गत - राज्य में विभिन्न सिंचाई परियोजनाओं के कमान क्षेत्र में नहरों के प्रचालन एवं रख-रखाव कार्य संबद्ध कमान क्षेत्रों की जल उपभोक्ता संथाओं (डब्ल्यू.यू.ए.) को सौंपा गया था । यह कमान क्षेत्रों में उच्चतर कृषि वृद्धि हेतु निर्मित एवं उपयोगी सिंचाई क्षमता के मध्य के अंतर को पाटने हेतु उद्देशित था ।

(अ) कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) वैनगंगा संभाग, बालाघाट ने कमान क्षेत्र में जल मार्गों एवं क्षेत्र नहरों के निर्माण के ₹ 7.49 करोड़ की लागत वाले 45 कार्य विभिन्न डब्ल्यू.यू.ए.को सौंपे (2006-07 एवं 2007-08) । इन कार्यों के लिए भुगतान करने से पूर्व कार्यपालन यंत्री को डब्ल्यू.यू.ए. द्वारा क्रियान्वित कार्य का सत्यापन एवं मापन करना आवश्यक था।

हमने देखा किः

- कार्यपालन यंत्री द्वारा 45 कार्यों को डब्ल्यू.यू.ए. को उच्चतर मूल्य के संहत कार्यों को खंडशः रीति से विभाजित करते हुए सौंपा गया था (जैसा **परिशिष्ट 3.2** में दर्शाया गया है) जो म.प्र. निर्माण विभाग नियमावली (नियमावली) के प्रावधानों के उल्लंघन में था चूँकि ₹ 20 लाख से अधिक के समस्त कार्य तकनीकी रूप से मुख्य अभियंता द्वारा स्वीकृत होने चाहिए ।
- विभाजित करते समय, इन कार्यों मे से प्रत्येक की तकनीकी स्वीकृति ₹ 20 लाख से नीचे रखी गई। इन 13 कार्यों में जहाँ तकनीकी स्वीकृति का मूल्य ₹ 20 लाख से कम था, वास्तविक किया गया व्यय ₹ 20 से अधिक एवं ₹ 45 लाख तक था ।
- डब्ल्यू.यू.ए. ने इन कार्यों को ठेकेदारों को कोई अनुबंध निष्पादित किए बिना सौंपा। डब्ल्यू.यू.ए. एवं ठेकेदारों के मध्य एक अनुबंध के अभाव में, किए गए कार्य के लिए किए गए भुगतान के स्पष्ट आधार का अभाव हुआ एवं मात्रात्मक एवं गुणवत्तात्मक रूप से किए गए व्यय हेतु धन का मूल्य सुनिश्चित करने हेतु कोई गारंटियां उपलब्ध नहीं थीं ।

इस प्रकार, कार्य के सौंपे जाने की संपूर्ण प्रक्रिया, अपारदर्शी एवं नियमावली में विवरित स्थापित निविदा प्रक्रिया के उल्लंघन में थी ।

(ब) सिंचाई विभाग द्वारा जारी किए गए तकनीकी परिपत्र (मई 1990) के अनुसार, जल मार्गों एवं क्षेत्र नहरों के निर्माण के लिए आर.सी.सी. [13] अर्द्ध गोल ह्यूम पाईप[14] उपयोग होंगे । आगे सिंचाई विशिष्टि एवं यू.एस.आर.-2007[15] उल्लिखित करते हैं कि एक मीटर से कम गहराई के साथ तीन क्यूमेक तक का बहाव ले जा रही नहरों को एम.-10 सीमेंट कांकरीट (सी.सी. 1:3:6) से अस्तरित (लाईन्ड) किया जाना चाहिए ।

---

13 प्रबलित सीमेंट कांकरीट ।

14 आई.एस.:458 की पुष्टि में एन.पी.-2 प्रकार के ह्यूम पाइप ।

15 यू.एस.आर. (जुलाई 2007) के अध्याय 25 का सामान्य नोट 7

जिला बालाघाट में वारासिवनी उप जेल के पास अस्तरित (लाईन्ड) जल मार्ग का एक दृश्य, जिसमें आर.सी.सी. लाईनिंग कार्य का किया जाना बताया गया था ।

अभिलेखों की संवीक्षा (जनवरी 2009) में प्रकट हुआ कि एक क्यूसेक (0.028 क्यूमेक) तक कम बहाव एवं 0.33 मी. से कम तक की उथली गइराई के जल मार्गों एवं क्षेत्र नहरों के प्राक्कलन एवं कार्यान्वयन में एम.10 (1:3:6) प्लेन सीमेंट कांकरीट या आर.सी.सी. अर्द्ध गोल ह्यूम पाईप के स्थान पर एम.15 (1:2:4) के मद की मूल्यवान एवं महंगी विशिष्टि अपनाई गई । इसके परिणाम स्वरूप ₹ 1.92 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ जैसा **परिशिष्ट 3.2** में विवरण दिया गया है ।

इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर (जनवरी 2010), शासन ने बताया (अगस्त 2011) कि यू.एस.आर. में अनुदेश सुस्पष्ट नहीं थे एवं यह कि यू.एस.आर. के अध्याय 16 के अनुसार 1:2:4 साधारण मिश्रण के साथ आर.सी.सी. एम.-15 बिछाया गया । उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अध्याय 16, सिंचाई संरचनाओं के लिए सी.सी. एवं आर.सी.सी. कार्यों हेतु प्रावधानित है न कि नहर लाईनिंग जो यू.एस.आर. के अध्याय 25 में विशेष रूप से संबद्ध है ।

3.1.6 परिहार्य व्यय

विभाग ने 50 से 60 मि.मी. लाईनिंग के स्थान पर 75 मि.मी. स्थल पर ढलित लाईनिंग के कार्यान्वयन के कारण ₹ 2.64 करोड़ का परिहार्य व्यय किया ।

प्रमुख अभियंता (ई इन सी), जल संसाधन विभाग द्वारा जारी (जनवरी 1984) तकनीकी परिपत्र एवं सिंचाई परियोजनाओं हेतु विशिष्टियों (दिसम्बर 1995) की कंडिका 25.6.3.2 प्रावधानित करती हैं कि शून्य एवं पाँच क्यूमेक के मध्य बहाव ले जाने की क्षमता वाली की नहरों के नहरतल एवं पार्श्व ढलानों को 50 मि.मी. से 60 मि.मी. स्थल पर ढलित सीमेंट कांकरीट (एम-10 शक्ति) से लाईनिंग किया जाना चाहिए ।

उपरोक्त प्रावधान के विपरीत, तीन संभागों[16] में नहर तल एवं पार्श्व ढलानों में 75 मि.मी. मोटी स्थल पर ढलित लाईनिंग प्रावधानित की गई थी । इसके परिणामस्वरूप ₹ 2.64 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ जैसा **परिशिष्ट-3.3** में विवरण दिया गया है ।

कार्यपालन यंत्रियों ने बताया कि कार्य, मुख्य अभियंता द्वारा स्वीकृति किए गए प्राक्कलनों के अनुसार कार्यान्वित किए गए थे । कार्यपालन यंत्रियों का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्यों के लिए प्राक्कलन तकनीकी परिपत्र एवं प्रमुख अभियंता द्वारा जारी की विशिष्टियों में दिए गए प्रावधानों को ध्यान में रखे बिना बनाए गए थे ।

[16] पिपरिया शाखा नहर सं., पिपरिया, जल संसाधन सं. शाजापुर एवं रॉकफिल बाँध सं. देवलोंद।

प्रकरण शासन को भेजा गया (अगस्त 2011), उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2011)।

3.1.7 अनुचित प्राक्कलन के कारण अतिरिक्त लागत

अनुचित सर्वेक्षण एवं प्राक्कलन के कारण कार्य की मदों की मात्राओं के बढ़ने के परिणामस्वरूप कार्य पर ₹ 3.83 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई ।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग (एम.पी.डब्ल्यू.डी.) नियमावली में निहित प्रावधानों में परिकल्पित है कि कार्यान्वयन की अवस्था में मात्राओं में किसी अनुचित परिवर्तन को टालने के लिए कार्य के प्राक्कलन क्षेत्र अन्वेषण एवं सर्वेक्षण को संचालित करने के उपरांत यर्थाथता से बनाए जाने चाहिए । अनुबंधों की शर्त 4.3.13.3 के अनुसार, किसी मद की मात्रा, ठेका दस्तावेज में दर्शाई गई मात्रा से 10 प्रतिशत से अधिक बढ़ती है तो ऐसी बढ़ी हुई मात्राओं के लिए भुगतान, मद की प्राक्कलित दर में समग्र ठेका प्रतिशत का जोड़कर या घटाकर किया जाएगा ।

जल संसाधन (डब्ल्यू.आर.) संभाग, हरदा में, ठेकेदार"ए" को नवम्बर 2006 में सौंपा गया "इमलीढाना तालाब के निर्माण" का कार्य अगस्त 2007 तक पूर्ण होना अनुसूचित था । कार्य पूर्ण हुआ (मार्च 2010) एवं ठेकेदार"ए" को ₹ 7.54 करोड़ के लिए अंतिम देयक का मार्च 2010 में भुगतान किया गया ।

बाह परियोजना संभाग, गंजबसौदा में भागरू मध्यम परियोजना के बांध के निर्माण का कार्य ठेकेदार"बी" को मई 2008 में सौंपा गया । कार्य अगस्त 2009 तक पूर्ण होना था। कार्य प्रगति पर था एवं जून 2011 तक ठेकेदार को ₹ 8.09 करोड़ का भुगतान किया गया ।

'इमलीढाना तालाब के निर्माण' के कार्य की 'कड़ी चट्टान में खुदाई' की मद के लिए उद्धृत दर ₹ 65 प्रति घनमीटर थी जबकि प्राक्कलित दर ₹ 270.23 प्रति घनमीटर थी। 'भागरू मध्यम परियोजना के बांध के निर्माण' के कार्य की 'सीमेंट कांकरीट (सी.सी.) एम-15 प्रदाय करना एवं बिछाना' मद की दो उपमदों के लिए उद्धृत दरें ₹ 1800 एवं ₹ 2500 प्रति घनमीटर थी जबकि प्राक्कलित दरें क्रमशः ₹ 2075 एवं ₹ 2714 प्रति घनमीटर थी ।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ (जुलाई 2010) कि अनुमोदित प्राक्कलन के अनुसार, इमलीढाना तालाब के कार्य के विषय में कड़ी चट्टान की खुदाई की मात्रा 9,562 घनमीटर थी किन्तु कार्यान्वयन के दौरान, मात्रा असामान्य रूप से 542 प्रतिशत से 61,402 घनमीटर तक बढ़ गई। इसी प्रकार, भागरू बांध के कार्य के विषय में, अनुमोदित प्राक्कलन के अनुसार, सीमेंट कांकरीट (सी.सी.) एम-15 प्रदाय करने एवं बिछाने की मात्रा 1,926 घनमीटर थी, कार्यान्वयन के दौरान मात्रा पुनः 586 प्रतिशत से 15,155 घनमीटर तक बढ़ी । मात्राओं में यह असामान्य परिवर्तन विस्तृत प्राक्कलन तैयार करने से पूर्व अपर्याप्त सर्वेक्षण एवं अन्वेषण का संकेत सूचक था एवं

परिणामस्वरूप दो कार्यों में उच्चतर प्राक्कलित दर के कारण ₹ 3.83 करोड़[17] की अतिरिक्त लागत आई ।

इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर (जुलाई 2010), कार्यपालन यंत्री, जल संसाधन संभाग हरदा ने बताया (सितम्बर 2011) कि विस्तृत सर्वेक्षण एवं अन्वेषण करने के लिए समय उपलब्ध नहीं था एवं यह भी कि सक्षम प्राधिकारी ने ऐसा अन्वेषण अनुमत नहीं किया था । कार्यपालन यंत्री, बाह परियोजना संभाग, गंजबसौदा ने बताया (सितम्बर 2011) कि सी.सी. एम-15 की मात्रा नींव के तल में गहराई होने के कारण बढ़ी थी ।

दोनों प्रकरणों में, प्रमुख सचिव ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया (सितम्बर 2011) एवं बताया कि अब कार्य विस्तृत सर्वेक्षण एवं अन्वेषण के प्रतिवेदनों के आधार पर ही स्वीकृत किए जा रहे थे एवं भविष्य में ऐसे मुद्दे पुनः घटित नहीं होंगे ।

उत्तर यद्यपि शासन पर अतिरिक्त वित्तीय भार एवं भविष्य में होने वाले ऐसे असामान्य परिवर्तनों की अवस्था में शासन के हितों को सुरक्षित करने के लिए उपायों पर मौन था।

3.1.8 असंतुलित दर की मदों के लिए ठेकेदारों को अनुचित वित्तीय सहायता

असंतुलित मद की दर के लिए अतिरिक्त सुरक्षा जमा की कटौती न होने के कारण शासन को हानि एवं ठेकेदारों को ₹ 9.44 करोड़ की अनुचित वित्तीय सहायता

अनुबंध की सामान्य शर्त (शर्त 3.28) एवं शासन के आदेश (नवम्बर 1994) के अनुसार, मद दर निविदाओं[18] में, मदें, जिनके लिए ठेकेदार ने प्राक्कलित दरों की तुलना में अनुपातहीन ढंग से उच्चतर दरें उद्धृत की, ऐसी मदों के लिए भुगतान, मदों की प्राक्कलित दर में समग्र ठेका प्रतिशत जोड़कर या घटाकर सीमित किया जाना चाहिए । अंतर की राशि को ठेकेदारों के देयकों से अतिरिक्त सुरक्षा जमा की भाँति रोक कर रखा जाना आवश्यक था । ठेकेदारों द्वारा संविदागत दायित्वों के पालन करने में चूक होने की अवस्था में यह काटी गई अतिरिक्त सुरक्षा जमा शासन को जब्ती योग्य है ।

हमने अवलोकन किया कि 11 संभागों (14 कार्यों) में, असंतुलित दरों के कारण उद्भूत होने वाले अतिरिक्त सुरक्षा जमा के ₹ 10.12 करोड़ ठेकेदारों के चलित देयकों से काटे जाने आवश्यक थे । जैसा कि यह 10 चल रहे कार्यों में नहीं किया गया, अतिरिक्त सुरक्षा जमा की कटौती न होने के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 9.44 करोड़ की

17

प्राक्कलित धन 10 प्रतिशत मात्रा	अनुबंध के अनुसार दर	कार्यान्वित मात्रा	अधिक कार्यान्वित मात्रा	भुगतान की गई दर	अतिरिक्त लागत
10518.20 घन मी.	₹ 65 प्रति घन मी.	61402घन मी.	50883.86 घन मी.	₹ 270.23* प्रति घन मी.	**₹ 1,37,50,345**
* प्राक्कलित दर ₹ 216.41 धन निविदा प्रतिशत 24.87 = ₹ 270.23					
682 घन मी.	₹ 2500 प्रति घन मी.	2201 घन मी.	1519 घन मी.	₹ 2500 प्रति घन मी.	₹ 37,97,500
1437 घन मी.	₹ 1800 प्रति घन मी.	12954घन मी.	11517 घन मी.	₹ 1800 प्रति घन मी.	₹ 2,07,30,600
योग		15155 घन मी.			**₹ 2,45,28,100**

18 असंतुलित दर मद- मदें, जिसके लिए ठेकेदार ने प्राक्कलित दर धन या ऋण सकल निविदा प्रतिशत की तुलना में उच्चतर दरें उद्धृत कीं ।

अनुचित वित्तीय सहायता हुई । चार अन्य कार्यों के विषय में, ठेकेदारों ने कार्य को मध्य में ही छोड़ देने के परिणामस्वरूप उनसे अतिरिक्त सुरक्षा जमा की वसूली न होने के कारण ₹ 67.69 लाख की हानि हुई जैसा **परिशिष्ट 3.4** में विवरण दिया गया है ।

प्रमुख सचिव ने आश्वासन दिया (सितम्बर 2011) कि इस विषय में सुधारात्मक उपाय प्रारंभ किए जाएँगे । प्रारंभ किए गए सुधारात्मक उपायों के विवरण हमें सूचित नहीं किए गए (दिसम्बर 2011)।

3.2 पर्याप्त औचित्य के बिना व्यय

लोक निधियों से प्राधिकृत व्यय लोक व्यय के औचित्य तथा दक्षता के सिद्धांतों द्वारा निर्देशित होते हैं। व्यय करने के लिए अधिकृत प्राधिकारियों से वही सतर्कता लागू करने की आशा की जाती है जो एक सामान्य बुद्धि का व्यक्ति अपने स्वयं के धन के संबंध में बरतता है और उसे प्रत्येक कदम पर वित्तीय व्यवस्था तथा पूर्ण मितव्ययिता लागू करना चाहिए। लेखापरीक्षा ने लोक निधि से व्यय करने में अनौचित्य के अनेक उदाहरण पाए हैं। महत्वपूर्ण प्रकरणों की चर्चा नीचे की गई हैः

लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग

3.2.1 चिकित्सा उपकरणों के क्रय पर अनियमित तथा अतिरिक्त व्यय

₹ 2.15 करोड़ मूल्य के चिकित्सा उपकरणों के अनियमित क्रय तथा क्रय नियमों का पालन न करने के परिणामस्वरूप ₹ 1.36 करोड़ का अधिक व्यय हुआ।

मध्य प्रदेश भण्डार क्रय नियम (नियम 14 का परिशिष्ट ख) में यह प्रावधान है कि उसमें उल्लेखित कुछ वस्तुओं का क्रय केवल मध्य प्रदेश लघु उद्योग निगम से ही किया जाना चाहिए। यह भी कि मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता (एम.पी.एफ.सी.) के नियम 119 में यह प्रावधान है कि उच्च सक्षम प्राधिकारियों की स्वीकृति प्राप्त करने से बचने के लिए क्रय आदेश विभाजित नहीं किये जाने चाहिए।

संयुक्त संचालक स्वास्थ्य सेवायें उज्जैन के अभिलेखों की नमूना जाँच (अक्टूबर 2007) और आगे संग्रहीत जानकारी (जून 2011) से प्रकट हुआ कि उपरोक्त प्रावधानों के प्रतिकूल ₹ 2.15 करोड़ मूल्य की शल्य चिकित्सा मदें तथा प्रयोगशाला उपकरणों सहित चिकित्सा उपकरण मध्य प्रदेश लघु उद्योग निगम के माध्यम से क्रय नहीं किये गये थे। संयुक्त संचालक स्वास्थ्य सेवायें द्वारा मध्य प्रदेश राज्य सहकारी उपभोक्ता संघ मर्यादित से दिसंबर 2006 एवं मई 2007 के मध्य क्रय आदेश में विशिष्टियों का उल्लेख किए बिना क्रय किया गया था। ₹ 2.15 करोड़ के कुल क्रय में से ₹ 1.80 करोड़ के क्रय प्रस्ताव उच्च प्राधिकारियों द्वारा संवीक्षा से बचने के लिए विभाजित (प्रत्येक ₹ एक लाख से कम) किये गये थे (देखिये **परिशिष्ट-3.5**)। परिणामस्वरूप संघ द्वारा प्रभारित उच्चतर दरों के कारण ₹ 1.36 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया गया **(परिशिष्ट-3.6)**।

लेखापरीक्षा में यह इंगित करने पर (अक्टूबर 2007) संयुक्त संचालक स्वास्थ्य सेवायें ने स्वीकार किया (जुलाई 2011) कि हानि परिहार्य योग्य थी यदि तत्कालीन संयुक्त संचालक स्वास्थ्य सेवायें द्वारा क्रय नियमों का पालन किया गया होता।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया (जून 2011 एवं सितंबर 2011); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था।

जल संसाधन विभाग

3.2.2 खोदी गई सामग्री के निपटान हेतु अधिक भुगतान

सीधी में महान मुख्य नहर का कार्य कर रहे एक ठेकेदार को खोदी गई अनुपयोगी सामग्री के निपटान के लिए लीड प्रभार के ₹ 85.52 लाख का अधिक भुगतान किया गया, यद्यपि खुदाई के लिए भुगतान में समस्त लीड एवं लिफ्ट सम्मिलित थी ।

महान मुख्य नहर आर.डी. 22.50 कि.मी. से 28.56 कि.मी. के निर्माण का कार्य कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), महान नहर संभाग, सीधी द्वारा एक ठेकेदार को ₹ 14.45 करोड़ की लागत पर सौंपा गया (जनवरी 2007) । कार्य, जो वर्षा काल सहित 18 माह के भीतर पूर्ण होना था, अब तक प्रगति पर था । ठेकेदार को चल देयकों के माध्यम से सितम्बर 2011 तक ₹ 18.86 करोड़ का भुगतान किया जा चुका था ।

अनुबंध में समस्त लीड एवं लिफ्ट सहित, कड़ी चट्टान को छोड़कर सभी प्रकार की चट्टानों में खुदाई एवं अनुपयोगी सामग्री का निर्देशानुसार स्थानों पर निपटान करना प्रावधानित था । कार्य की इस मद का ठेकेदार को भुगतान उसकी उद्धृत दर ₹ 83 प्रति घनमीटर से किया जाना था ।

लेखापरीक्षा ने देखा कि संभाग ने खुदाई के लिए भुगतान के अतिरिक्त ठेकेदार को 1,95,779 घनमीटर खोदी गई सामग्री के निपटान हेतु अतिरिक्त मद के रूप में लीड प्रभारों के ₹ 85.52 लाख का भुगतान भी किया (दिसम्बर 2010 तक) । चूंकि अनुबंध में खुदाई के कार्य की मद में खोदी गई सामग्री का निपटान समस्त लीड एवं लिफ्ट सहित सम्मिलित था, यह भुगतान अस्वीकार्य था ।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर (जून 2011), प्रमुख अभियंता (ई-इन-सी.), जल संसाधन विभाग ने लेखापरीक्षा के अभिमत की पुष्टि करते समय (सितम्बर 2011), खोदी गई अनुपयोगी सामग्री के निपटान बिंदु का एक नए स्थल पर परिवर्तन के आधार पर लीड प्रभार को न्यायोचित ठहराया ।

प्रमुख अभियंता का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुबंध के अनुसार ठेकेदार को खोदी गई अनुपयोगी सामग्री का निपटान कार्यपालन यंत्री द्वारा निर्देशित स्थलों पर करना था । इसके अतिरिक्त, अतिरिक्त मद के रूप में ₹ 85.52 लाख के भुगतान की स्वीकृति भी शासन से प्राप्त नहीं की गई थी (दिसम्बर 2011)।

प्रकरण शासन को भेजा गया था (फरवरी 2011); उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2011) ।

3.2.3 एम.एन.आर.ई.जी.एस. कार्यों में अनियमित भुगतान

लेखापरीक्षा ने शहडोल में एम.एन.आर.ई.जी.एस. कार्यों में मस्टर-रोल के माध्यम से अपंजीकृत ट्रेक्टरों द्वारा परिवहन प्रभारों के लिए ₹ 45.29 लाख का अनियमित भुगतान देखा । इसके अतिरिक्त, ₹ 22.80 लाख का अतिरिक्त भुगतान भी पाया गया ।

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एम.एन.आर.ई.जी.एस.) के मार्गदर्शी सिद्धांतो के अनुसार, मजदूरी एवं सामग्री का अनुपात 60:40 में समानुपातिक बनाए रखा जाना है । एम.एन.आर.ई.जी.एस. कार्यों के लिए, मस्टर-रोल के माध्यम से किए गए कार्य के लिए मात्र मजदूरी का भुगतान अनुज्ञेय है जिसमें समुचित साक्ष्य जैसे नाम, पिता/पति का नाम, गांव का नाम, जॉब कार्ड नम्बर एवं मस्टर-रोल में ही दर्ज की गई वास्तविक दैनिक उपस्थिति हो । ठेकेदारों के माध्यम से एम.एन.आर.ई.जी.एस. कार्यों का कार्यान्वयन एवं मस्टर-रोल के माध्यम से एम.एन.आर.ई.जी.एस. कार्यों के लिए परिनियोजित मशीनरी के भाड़ा प्रभारों का भुगतान अनुज्ञेय नहीं है । एम.एन.आर.ई.जी.एस. कार्यों के लिए भुगतान ग्रामीण यांत्रिकी सेवा, मध्य प्रदेश शासन की प्रचलित दरों की अनुसूची (एस.ओ.आर.) में विनिर्दिष्ट दरों के अनुसार विनियमित किए जाने हैं ।

कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), जल संसाधन संभाग क्र. 2, शहडोल ने एम.एन.आर.ई.जी.एस. के अंतर्गत कार्यान्वयन के लिए तीन लघु तालाबों यथा रतगा, कनाड़ी एवं कुदराटोला तालाबों के निर्माण के कार्य हेतु क्रमशः ₹ 35.82 लाख, ₹ 34.54 लाख एवं ₹ 33.91 लाख की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की (नवम्बर 2007) । श्रमिकों एवं ट्रेक्टर मालिकों को फरवरी 2008 एवं जून 2009 के मध्य मस्टर-रोल के माध्यम से कुल ₹ 79.89 लाख[19] का भुगतान किया गया था ।

माप पुस्तिकाओं (एम.बी.)[20] एवं नाम मस्टर रोल (एन.एम.आर.) की संवीक्षा के दौरान यह देखा गया था कि इन तालाबों के लिए सामग्री का परिवहन नए ट्रेक्टरों के माध्यम से उनका पंजीयन क्रमांक दर्शाए बिना किया जाना दर्शाया गया था । विक्रेता द्वारा आवंटित अस्थाई पंजीयन क्रमांक या तो एन.एम.आर. या एम.बी. में भी नहीं दर्शाए गए थे । एन.एम.आर. पर ट्रेक्टर द्वारा सामग्री के परिवहन का भुगतान अनियमित था । आगे, पूर्वकथित तालाबों के लिए जैसा एम.बी. एवं एन.एम.आर. (भाग-।।।) में भी अभिलिखित किया गया था, सामग्री के परिवहन के माप की गणना एस.ओ.आर. दरों पर ₹ 22.50 लाख हुई, जबकि एन.एम.आर. में अभिलिखित वास्तविक भुगतान ₹ 45.29 लाख था । इसके परिणाम स्वरूप ₹ 22.79 लाख का अधिक भुगतान हुआ, इसके अतिरिक्त ट्रेक्टरों द्वारा सामग्री के परिवहन के लिए एन.एम.आर. पर ₹ 45.29 लाख का अनियमित भुगतान हुआ जैसा की **परिशिष्ट 3.7** में विवरण दिया गया है ।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2010), कार्यपालन यंत्री ने बताया कि परिवहन के कारण व्यय, परिवहित सामग्री की मात्रा के लिए दरों के अनुसार था ।

---

[19] इसमें नाम मस्टर रोल पर ट्रेक्टरों के माध्यम से सामग्री के परिवहन के लिए किए गए भुगतान के ₹ 45.29 लाख की राशि सम्मिलित है ।

[20] माप पुस्तिका क्र. 1617, 1618 एवं 1619

आगे यह बताया गया कि ट्रेक्टर मालिक पंजीकरण प्रक्रिया से अवगत नहीं थे एवं अपंजीकृत ट्रेक्टर, कार्य की समयबद्ध पूर्णता के लिए परिनियोजित किए गए थे । तदनन्तर, संभागीय आयुक्त, शहडोल ने अपचारी अधिकारी के विरूद्ध अनुशासनिक कार्रवाई प्रारंभ की (नवम्बर 2010) । अधिक भुगतान की वसूली के विवरण एवं प्रकरण में अन्य प्रगति प्रतीक्षित थे (दिसम्बर 2011) ।

प्रकरण शासन को भेजा गया था (जून 2011); उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2011) ।

3.2.4 संरचना के प्रकार में परिवर्तन के कारण अतिरिक्त लागत

आर.सी.सी. एक्वाडक्ट का स्टील एक्वाडक्ट से किसी न्यायोचित के बिना प्रतिस्थापन के परिणामस्वरूप ₹ 13.91 करोड़ की अतिरिक्त लागत

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग द्वारा जारी तकनीकी परिपत्र 70/1 के पदों में, नहर कार्यों के लिए प्रति प्रवाह (क्रॉस ड्रेनेज) प्रदान करने के लिए केवल प्रबलित सीमेंट कांकरीट (आर.सी.सी.) एक्वाडक्ट प्रावधानित किए गए । आर.सी.सी. एक्वाडक्ट, मजबूती, टिकाऊपन, मितव्ययिता के साथ-साथ कम संधारण लागत के मामलों में अन्य प्रकार के एक्वाडक्ट से विशेष लाभप्रद थे ।

दो नहर कार्यों[21] की संवीक्षा में प्रकट हुआ (जुलाई 2010) कि प्रमुख अभियंता द्वारा जारी किसी विशिष्टि में स्टील एक्वाडक्ट को प्रावधानित नहीं किया गया था । इसलिए, शासन द्वारा अनुमोदित एक्वाडक्ट के निर्माण के लिए विस्तृत प्राक्कलनों में मूल रूप से आर.सी.सी. एक्वाडक्ट प्रावधानित थे । तदनन्तर, मुख्य अभियंता (सी.ई.) ने किसी कारण को नियत किए बिना इन्हें स्टील एक्वाडक्ट से प्रतिस्थापित किया । गंजबसौदा संभाग के कार्य में मुख्य अभियंता द्वारा पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन प्राप्त किए बिना एक्वाडक्ट की संख्या भी बढ़ाई थी । स्टील एक्वाडक्ट के कार्य ₹ 15.17 करोड़ की लागत से पूर्ण हुए थे जबकि आर.सी.सी. एक्वाडक्ट की तद्नुरूप लागत मात्र ₹ 1.26 करोड़[22] होती । इस प्रकार, कार्यान्वयन के दौरान आर.सी.सी. एक्वाडक्ट का स्टील एक्वाडक्ट से अनियमित प्रतिस्थापन के परिणामस्वरूप ₹ 13.91 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई ।

इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर (सितम्बर 2010), संभागों के कार्यपालन यंत्रियों ने बताया कि मुख्य अभियंता द्वारा प्रदान की गई तकनीकी स्वीकृति के अनुसार कार्य कार्यान्वित किए गए थे । यद्यपि प्रमुख सचिव ने बताया (सितम्बर 2010), कि प्रकरण की जाँच की जा रही थी एवं उत्तर उपलब्ध करने हेतु आश्वासन दिया ।

---

[21] संजय सागर परियोजना सं. गंजबसौदा - (चार एक्वाडक्ट), एवं बाँध सुरक्षा सं. ग्वालियर - (छह एक्वाडक्ट) ।

[22] गंजबसौदा सं. ₹ 18.58 लाख प्रत्येक की दर से पाँच एक्वाडक्ट = ₹ 92.9 लाख एवं बाँध सुरक्षा सं. ₹ 32.60 लाख की लागत वाले छह एक्वाडक्ट । आर.सी.सी. एक्वाडक्ट की कुल लागत = ₹ 1.26 करोड़ ।

शासन का अंतिम उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसम्बर 2011)।

3.2.5 मूल्य वृद्धि का अतिरिक्त भुगतान

अनुबंधों के प्रावधान के उल्लंघन में ठेकेदारों को मूल्य वृद्धि के ₹ 2.42 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था ।

कार्य-संबद्ध अनुबंधों की सामान्य शर्त प्रावधानित करती है कि मूल्य समायोजन शर्त उस किए गए कार्य के लिए लागू होगी जो ठेके की नियत अवधि के भीतर किए जाते है एवं ऐसी बढ़ाई गई अवधि जिसके लिए कारण ठेकेदार पर आरोपणीय नहीं हों ।

हमने चार कार्यों में मूल्य वृद्धि के कारण अस्वीकार्य भुगतान देखे जैसा नीचे विवरण दिया गया हैः

(।) दो कार्यों यथा 'पूरवा मुख्य नहर के कि.मी. 21 एवं 65 के मध्य चार एक्वाडक्ट के निर्माण' एवं 'सिहावल मुख्य नहर के कि.मी. 22 से 75 के संरचनाओं के निर्माण का शेष कार्य' दो विभिन्न ठेकेदारों को क्रमशः ₹ 8.84 करोड़ एवं ₹ 13.80 करोड़ के ठेका मूल्य पर अक्तूबर 2005 एवं जनवरी 2006 तक नियत पूर्णता के साथ अप्रैल 2004 एवं अक्तूबर 2004 में सौंपे गए । दोनों कार्य अब भी प्रगति पर थे (दिसम्बर 2011)। ठेकेदारों को ₹ 10.51 करोड़ एवं ₹ 12.98 करोड़ का भुगतान क्रमशः फरवरी 2009 एवं सितम्बर 2008 में किया गया ।

पूर्ववर्ती प्रकरण में, अनुबंध की शास्ति शर्त के अंतर्गत अप्रैल 2008 तक समय वृद्धि प्रदान करते समय मुख्य अभियंता (सी.ई.) ने निर्देशित किया था कि ठेकेदार पूर्णता की नियत अवधि तक (यथा अक्तूबर 2005) ही मूल्य वृद्धि हेतु पात्र होगा एवं श्रेणीगत रूप से अवलोकन किया कि ठेकेदार उसके बाद प्रकट होने वाले विलंबों के लिए पूर्ण रूप से उत्तरदायी था। बाद वाले प्रकरण में भी मुख्य अभियंता ने अनुबंध की शास्ति शर्त एवं विलंब की अवधि के लिए ठेकेदार पर निर्धारित क्षतिपूर्ति को वसूल करने के विभाग के अधिकार को सुरक्षित रख कर मार्च 2008 तक समय वृद्धि प्रदान की थी ।

हमने अवलोकन किया कि मुख्य अभियंता के पूर्वकथित निर्देशों के उल्लंघन में दोनों संभागों के कार्यपालन यंत्रियों (ई.ई.) ने मूल्य वृद्धि के भुगतान योग्य ₹ 8.40 लाख एवं ₹ 10.60 लाख की राशि के विरूद्ध क्रमशः ₹ 1.44 करोड़ एवं ₹ 56.70 लाख भुगतान किए । इसके परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 1.36 करोड़ एवं ₹ 46.10 लाख का अधिक भुगतान हुआ ।

पूर्ववर्ती प्रकरण में कार्यपालन यंत्री में बताया (जून 2008) कि प्रकरण की जाँच की जाएगी एवं परिणाम यथा समय हमें सूचित किए जाएँगे । बाद के प्रकरण में, कार्यपालन यंत्री ने बताया (मई 2009) कि सत्यापन के पश्चात अधिक राशि वसूल की जाएगी ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मूल्य वृद्धि का भुगतान संविदागत अवधि से परे अवधि के लिए भुगतान योग्य नहीं था एवं मुख्य अभियंता के अनुदेशों के स्पष्ट उल्लंघन में था । वसूली, यदि कोई की गई हो, लेखापरीक्षा को दिसम्बर 2011 तक अवगत नहीं कराई गई थी ।

(।।) संरचनाओं सहित 'बाणसागर परियोजना की दाँयी तट नहर (कि.मी.18 से 30.20 कि.मी.) के निर्माण' का कार्य अगस्त 2003 तक पूर्ण करने के लिए ₹ 2.09 करोड़ की

लागत पर एक ठेकेदार को सौंपा गया (मई 2002), जो मई 2006 में पूर्ण हुआ था। एक अन्य कार्य 'पूरवा मुख्य नहर के कि.मी. 68.22 से 84 का निर्माण' मार्च 2008 तक पूर्ण करने के लिए ₹ 21.08 करोड़ की लागत पर एक ठेकेदार को सौंपा गया (सितम्बर 2006)। कार्य प्रगति पर था (फरवरी 2011)।

हमने अवलोकन किया कि दोनों कार्यों में, निविदा आमंत्रित करते समय, मूल्य समायोजन से संबद्ध शर्त को विलोपित करते/ काटते हुए एन.आई.टी. दस्तावेजों से शर्त 2.40.1 को निकाल दिया गया था । तथापि, मूल्य परिवर्तन के लिए ठेकेदारों को ₹ 49.61 लाख (फरवरी 2011) एवं ₹ 10.49 लाख (मई 2006) भुगतान किए गए थे, जो अनुबंध के क्षेत्र से परे था ।

प्रमुख सचिव ने बताया (सितम्बर 2011) कि ठेकेदारों से वसूली की जाएगी ।

वसूली के विवरण हमें सूचित नहीं किए गए थे (दिसम्बर 2011)।

3.3 सतत एवं व्यापक अनियमितताएं

एक अनियमितता तब सतत समझी जाती है यदि यह वर्ष दर वर्ष प्रकट होती हो । यह व्यापक हो जाती है जब यह संपूर्ण प्रणाली में प्रचलित हो जाती है । पूर्व की लेखापरीक्षाओं में इंगित करते रहने के बावजूद अनियमितताओं की पुनरावृत्ति न केवल कार्यपालक के भाग पर गंभीर न होने की संकेत सूचक है अपितु यह प्रभावी परिवीक्षण के अभाव का सूचक भी है । क्रमागत रूप से यह नियमों/ विनियमों के अनुपालन से जान बूझकर किए गए विचलनों को बढ़ावा देता है एवं प्रशासनिक संरचना की कमजोरी में परिणीत होता है । लेखापरीक्षा में प्रतिवेदित सतत अनियमितताओं के प्रकरणों की चर्चा नीचे की गई है:

वन विभाग

3.3.1 धन का अनावश्यक आहरण एवं इसे बैंक खाते में रखा जाना

तत्काल वितरण के लिए आवश्यकता के बिना, सहायता अनुदान के ₹ 5.11 करोड़ का अनियमित आहरण

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता खंड-I के सहायक नियम 284 के अनुसार, खज़ाने से कोई धन तब तक आहरित नहीं किया जाएगा जब तक कि यह तत्काल वितरण आवश्यक न हो। मांगों की प्रत्याशा में या बजट अनुदानों को व्यपगत होने से बचाने के लिए खज़ाने से अग्रिमों का आहरण एक गंभीर अनियमितता है ।

क्षेत्र निदेशक, सतपुड़ा टाईगर रिजर्व होशंगाबाद के अभिलेखों में प्रकट हुआ (नवम्बर 2009) कि राष्ट्रीय बाघ संरक्षण प्राधिकरण नई दिल्ली, पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा सतपुड़ा टाईगर रिजर्व में बोरी गाँव के पुनर्वास हेतु वर्ष 2008-09 के लिए ₹ 11.24 करोड़ की राशि का सहायता अनुदान विमुक्त किया (अगस्त 2008)। राशि वित्तीय वर्ष 2008-09 के अंत से पूर्व तक उपयोग की जानी थी एवं व्यय न किए गए शेष यदि कोई हो भारत सरकार को वापस किए जाने थे । पुनर्वास की विभिन्न मदों पर ₹ 6.13 करोड़ का व्यय किया गया था । ₹ 5.11 करोड़ के व्यय न किए गए शेष

पुनर्वास समिति, बोरी के दो बैंक लेखाओं में जनवरी 2009 एवं मार्च 2009 के मध्य जमा किए गए थे । 2008-09 के अंत तक, ₹ 5.11 करोड़ की राशि न तो उपयोग की गई न ही भारत सरकार को वापस की गई थी। व्यय न की गई राशि को बैंक में रखना दर्शाता है कि राशियाँ तत्काल वितरण के लिए आवश्यक नहीं थी एवं बजट अनुदानों को व्यपगत होने से बचाने के लिए खज़ाने से अग्रिम में आहरित की गई थीं ।

इसे इंगित किए जाने पर विभाग ने बताया (जुलाई 2011) कि वन विभाग, म.प्र. शासन के अनुदेशों के अनुसार एवं कार्यान्वयन के अधीन कार्यों के लिए निधियों की निरंतर उपलब्धता बनाए रखने के की दृष्टि से जिला स्तर समिति द्वारा अनुमोदित पुनर्वास आयोजना के अनुसार राशि बैंक लेखाओ में जमा की गई । यदि शेष राशि भारत सरकार को लौटाई जाती तो पुनर्वास योजना का कार्यान्वयन समाप्त हो जाता ।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि राशियाँ तत्काल आवश्यकता से आधिक्य में आहरित की गईं थीं एवं ₹ 5.11 करोड़ की व्यय न की गई राशि, न तो इसके आहरण के अगले दो वर्षों में उपयोग की गई न ही भारत सरकार को लौटाई गई (जुलाई 2011)।

3.4 असावधानी/नियंत्रण में विफलता

सरकार का दायित्व है कि वह जनता के जीवन की गुणवत्ता में सुधार करे जिसके लिए वह स्वास्थ्य, शिक्षा, विकास तथा अधोसंरचना एवं लोक सेवा के उन्नयन के क्षेत्र आदि में कुछ उद्देश्यों की पूर्ति की दिशा में कार्य करती है। तथापि लेखापरीक्षा में ऐसे उदाहरण पाए गए हैं जिनमें समुदाय के लाभ के लिए सार्वजनिक संपत्तियों के सृजन के लिए सरकार द्वारा दी गई निधियां अप्रयुक्त/अवरूद्ध रहीं और/अथवा विभिन्न स्तरों पर अनिर्णयात्मकता, प्रशासनिक असावधानी तथा संगठित कार्यवाही के अभाव के कारण निष्फल/अनुत्पादक सिद्ध हुई। कुछ ऐसे प्रकरणों का उल्लेख नीचे किया गया हैः

आवास एवं पर्यावरण विभाग

3.4.1 ₹ 12.68 करोड़ मूल्य की अविक्रित भूमि और भवन सम्पत्ति

उचित नियोजन, स्थल चयन, पर्याप्त पंजीयन के अभाव तथा गुणवत्ता मामलों के कारण ₹ 12.68 करोड़ मूल्य की भूमि और भवन संपत्तियां अविक्रित पड़ी हुई थीं।

मध्य प्रदेश गृह निर्माण तथा अधोसंरचना विकास मण्डल (एम.पी.एच.आई.डी.बी.) समाज के समस्त वर्गों को उचित मूल्य पर तथा अच्छी गुणवत्ता वाले आवास/भूखण्ड/वाणिज्यिक भूखण्ड उपलब्ध कराता है। मध्य प्रदेश गृह निर्माण तथा अधोसंरचना विकास मण्डल ने अपने अनुदेशों (नवम्बर 1996) में दोहराया था कि 50 प्रतिशत हितग्राहियों/आवेदकों के पंजीयन के पश्चात निर्माण कार्य की स्वीकृत योजनाएं कार्यान्वित की जायें जिससे कि निर्मित संपत्तियां अविक्रित न रह जायें।

संपदा प्रबंधक, मध्य प्रदेश गृह निर्माण तथा अधोसंरचना विकास मण्डल, गुना (अक्टूबर 2010), होशंगाबाद (मई 2010) तथा कार्यपालन यंत्री, मध्य प्रदेश गृह निर्माण तथा अधोसंरचना विकास मण्डल, रतलाम (अप्रैल 2011) तथा संभाग-3, भोपाल (जून 2011) के अभिलेखों की नमूना जाँच से प्रकट हुआ कि 1989 से 2008-09 के

दौरान कुल ₹ 12.68 करोड़[23] मूल्य के निर्मित/विकसित 37 वाणिज्यिक भवन, 38 वाणिज्यिक भूखण्ड, 49 आवासीय भवन तथा 580 आवासीय भूखण्ड **परिशिष्ट-3.8** में दर्शाये गए विभिन्न कारणों से मार्च 2011 तक अविक्रित पड़े हुए थे। मध्य प्रदेश गृह निर्माण तथा अधोसंरचना विकास मण्डल ने संपत्तियों के विक्रय में विलंब का कारण टाउन एण्ड कंट्री प्लानिंग डिपार्टमेंट से नक्शों का अनुमोदन लंबित रहना, प्रीमियम के जमा न करने के कारण तहसीलदार द्वारा संपत्ति का जब्त करना (गुना); मांग की कमी, क्षतिपूर्ति के लिये न्यायालय में प्रकरणों का लंबित रहना, दुकानों में तकनीकी दोष (होशंगाबाद); स्थल नगर से बहुत अधिक दूर होना तथा मध्य प्रदेश गृह निर्माण तथा अधोसंरचना विकास मण्डल द्वारा निर्धारित दरें क्षेत्र में प्रचलित दरों से अधिक होना (रतलाम); और मांग की कमी (भोपाल) बताया।

विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालयों के उत्तरों से यह स्पष्ट है कि उचित नियोजन की कमी यथा स्थल चयन, अवमानक निष्पादन, गुणवत्ता के मामलों और अपर्याप्त पंजीयन के कारण भूमि और भवन संपत्तियां अविक्रित रही तथा धन अवरूद्ध रहा।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया (जुलाई 2011 तथा सितंबर 2011), उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ।

नर्मदा घाटी विकास विभाग

3.4.2 मोबिलाइजेशन अग्रिम एवं विलंब के लिए शास्ति की कम वसूली

माइलस्टोन प्राप्त करने में विलंब के लिए शास्ति के ₹ 8.66 करोड़ की कम वसूली, ₹ 13.88 करोड़ के मूल्य समायोजन का अस्वीकार्य भुगतान एवं मोबीलाइजेशन अग्रिम की अनियमित एवं विलंबित वसूली के कारण ब्याज के ₹ 41.73 लाख की हानि

"इंदिरा सागर परियोजना (आई.एस.पी.) की नहर प्रणाली की मुख्य नहर[24] के आर.डी. 130.93 कि.मी. से आर.डी. 155 कि.मी." के कार्यान्वयन का कार्य एक ठेकेदार को टर्न-की आधार पर सौंपा गया । ₹ 242.55 करोड़ के लिए कार्य आदेश संपूर्ण कार्य को वर्षा काल सहित 36 माह में पूर्ण करने के लिए जारी किया गया था (मार्च 2008)। मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय के स्थगन आदेश के कारण कार्य 11 नवम्बर 2009 एवं 6 मार्च 2010 के मध्य 116 दिवसों के लिए स्थगित रहा । अगस्त 2011 तक ठेकेदार को ₹ 146.05 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था । लेखापरीक्षा द्वारा निम्न कम उद्ग्रहण एवं कम वसूलियां अवलोकित की गईं ।

---

[23] संपत्ति प्रबंधक मध्य प्रदेश आवास तथा अधोसंरचना विकास मण्डल, गुना ₹ 1.88 करोड़, होशंगाबाद ₹ 1.07 करोड़, कार्यपालन यंत्री मध्य प्रदेश आवास तथा अधोसंरचना विकास मण्डल, रतलाम ₹ 6.57 करोड़, संभाग-3, भोपाल ₹ 3.16 करोड़

[24] सर्वेक्षण, आयोजना, रूपांकन, प्राक्कलन, भूमि अधिग्रहण के प्रकरण तैयार करना, वन प्रकरण, नहर खुदाई/ मिट्टी कार्य, समस्त संरचनाओं सहित पेवर मशीन से सी.सी. लाईनिंग, एक्वाडक्ट, सुपर पैसेज, फाल, हेड/ क्रॉस रेग्यूलेटर एवं एस्केप आउटलेट के सम्मिलित कार्य।

ए. माइलस्टोन प्राप्त करने में विलंब के लिए शास्ति का कम उद्ग्रहण

अनुबंध की शर्त 115.1 के अनुसार, ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत की गई कार्य की योजना[25] को प्रत्येक छह माहों में मॉनीटर करना था । संबद्ध छह माह[26] स्तर के लिए कार्य की प्रगति में अनुसूचित कार्यक्रम के 20 प्रतिशत से अधिक किसी कमी की अवस्था में ठेकेदार पर परियोजित मूल्य में कमी के 0.1 प्रतिशत प्रति दिन की दर से उसके पूर्ण होने तक शास्ति आरोपित की जानी थी । शास्ति की कटौती ठेकेदार के मध्यवर्ती भुगतानों से की जानी थी । यद्यपि संचयी शास्ति को ठेका मूल्य के दस प्रतिशत तक सीमित किया जाना था। इसके अतिरिक्त, 100 दिवसों से परे विलंब को ठेके की समाप्ति एवं समस्त सुरक्षा जमा एवं निष्पादन प्रतिभूति की जब्ती के लिए एक कारक मानना था।

हमने अवलोकित किया (अगस्त 2010) कि;

- लक्ष्यित अवधि के 77 प्रतिशत के व्यपगत होने के पश्चात भी, ठेकेदार ने मात्र 20.46 प्रतिशत भौतिक/ वित्तीय प्रगति प्राप्त की थी । चौथे छमाही स्तर के अंत तक यथा 26 मार्च 2010 तक निर्धारित लक्ष्य[27] की तुलना में कार्य की स्थिति में ठेकेदार पर आरोपणीय 478 दिवसों का विलंब एवं कार्य में ₹ 54.93 करोड़ की संचयी कमी प्रदर्शित हुई । फलस्वरूप, अनुबंध के पदों में, चौथी छमाही अवधि के अंत तक यथा मार्च 2010 तक ठेकेदार से ₹ 9.73 करोड़ की शास्ति वसूली योग्य थी जैसा **परिशिष्ट 3.9** में विवरण दिया गया है ।

  इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने (अगस्त 2010) के पश्चात, संभाग ने ₹ 1.07 करोड़ की शास्ति वसूल की (सितम्बर 2010)। ₹ 8.66 करोड़ की शेष राशि अब भी वसूल की जानी थी (दिसम्बर 2011) ।

- मूल्य समायोजन के कारण ठेकेदार को अगस्त 2011 तक ₹ 13.88 करोड़ का भुगतान भी किया गया जो अनुमत्य नहीं था क्योंकि विलंब संपूर्ण रूप से उसपर आरोपणीय थे ।

इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर, कार्यपालन यंत्री ने तीसरी छमाही अवधि के लिए ₹ 4.43 करोड़ की शास्ति निर्धारित की । तपश्चात्, (अक्तूबर 2011), शासन ने उनके उत्तर में बताया कि मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय जबलपुर से स्थगन आदेश के कारण, 11 नवम्बर 2009 से 6 मार्च 2010 तक कार्य स्थगित रहने के आधार पर तीसरी छमाही अवधि के लिए शास्ति की राशि ₹ 31.09 लाख तक कम हुई थी ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 11 नवम्बर 2009 से 6 मार्च 2010 (4थी छमाही अवधि में 116 दिवस) तक कार्य के स्थगित रहने के परिणामतः उस छमाही अवधि के दौरान लक्ष्यित किए जाने वाले कार्य के मूल्य ₹ 55 करोड़ से ₹ 18 करोड़ तक कम करने से

---

25 अनुबंध की विशेष शर्तों के उपवाक्य 71.1 एवं 8.3.1 के पदों में ।

26 1ली छमाही अवधि 27.03.08 से 26.09.08; 2री छमाही अवधि 27.09.08 से 26.03.08 3री छमाही अवधि 27.03.09 से 26.09.09; 4थी छमाही अवधि 27.09.09 से 26.03.10 5वीं छमाही अवधि 27.03.10 से 26.09.10 ।

27 अनुबंध की शर्त 10.9.1 छमाही लक्ष्यों को निर्धारित करने हेतु प्रावधानित करती है ।

ठेकेदार की पर्याप्त रूप से क्षतिपूर्ति हुई थी । इसलिए, शास्ति में कमी, अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार नहीं थी । मूल्य समायोजन के अस्वीकार्य भुगतान के बारे मे कोई उत्तर नहीं दिया गया ।

बी. अग्रिमों की कम वसूली एवं उसपर ब्याज की हानि

अनुबंध की शर्त 113.6 के अनुसार, मोबिलाइजेशन अग्रिम की वसूली, कुल अंतरिम भुगतान के ठेका मूल्य के दस प्रतिशत तक पहुँचने पर यथाशीघ्र अगले भुगतान से प्रारंभ होनी थी । यह वसूली समस्त अंतरिम भुगतानों से 12.50 प्रतिशत की दर पर की जानी थी । अनुबंध की शर्त 109 (ई) के अनुसार, अंतरिम भुगतान में वे परिर्धन[28] एवं कटौतियाँ[29] सम्मिलित थे जो ठेके के प्रावधानों के अनुसार भुगतान के लिए देय हो सकते थे ।

ठेकेदार को ₹ 24.26 करोड़ के मोबिलाइजेशन अग्रिम का भुगतान किया गया (सितम्बर 2008) । मोबिलाइजेशन अग्रिम की वसूली हेतु किश्त की संगणना करते समय विभाग द्वारा मूल्य वृद्धि एवं रोके गए भुगतान जो बाद में विमुक्त किए गए थे, की राशियाँ गलत ढंग से निकाल दी गईं थीं । इसके अतिरिक्त, मोबिलाइजेशन अग्रिम की वसूली के उद्देश्य से कार्य के संचयी मूल्य में से ठेका मूल्य के 10 प्रतिशत योगात्मक प्रारंभिक भुगतान भी निकाल दिए गए थे । इसके परिणामस्वरूप, मोबिलाइजेशन अग्रिम के ₹ 3.33 करोड़ की कम वसूली हुई एवं जुलाई 2010 तक उपार्जित ₹ 39.37 लाख[30] के ब्याज की हानि भी हुई (जैसा **परिशिष्ट 3.10** में विवरण दिया गया है)।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2011) कि मोबिलाइजेशन अग्रिम के कम वसूल किए गए ₹ 3.03 करोड़ एवं फरवरी 2011 तक ब्याज के ₹ 38.44 लाख वसूल किए जा चुके थे । यद्यपि हमारे द्वारा विशेष रूप से देयक वार विवरण मांगे गए थे, ब्याज की ₹ 0.93 लाख की शेष राशि की वसूली के विवरण एवं वास्तविक प्रभावी वसूली से संबद्ध दस्तावेज हमें उपलब्ध नहीं कराए गए थे (दिसम्बर 2011)।

लोक निर्माण विभाग

3.4.3 ठेकेदार को कपटपूर्ण भुगतान

ठेकेदार, जिसने जाली बैंक गारंटियां प्रस्तुत की एवं शासकीय अभिलेखों में हेर फेर किया, को कार्यपालन यंत्री लोक निर्माण संभाग, सिंगरौली ने एक अन्य संभाग द्वारा समय पर भुगतान करने के विरूद्ध चेतावनी देने के बावजूद भी ₹ 47.88 लाख का भुगतान किया

लोक लेखा समिति (पी.ए.सी.) ने अपने 260 वें प्रतिवेदन (मार्च 2003) में अनुशंसा की कि शासन को ठेकेदारों द्वारा बयाना जमा एवं सुरक्षा जमा के विषय में जाली प्रपत्र

---

[28] जैसे मूल्य वृद्धि ।

[29] जैसे मोबिलाइजेशन, मशीनरी अग्रिमों, करों इत्यादि की वसूलियाँ ।

[30] 2009-10 के लिए राज्य शासन के औसत उधार लेने की दर (6.94 प्रतिशत की दर पर) के आधार पर गणना की गई ।

प्रस्तुत करने के कपटों की पुनरावृत्ति रोकने के लिए समुचित एवं प्रभावी कदम उठाए जाने चाहिए ।

कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), लोक निर्माण संभाग (पी.डब्ल्यू.डी.), सीधी ने 2001-02 में हरफारी-धानी-खैरा सड़क (27 कि.मी. की लम्बाई में) के निर्माण का कार्य एक ठेकेदार को ₹ 3.34 करोड़ की लागत पर सौंपा । कार्य मार्च 2006 तक पूर्ण होना था ।

कार्य के प्रभारी कार्यपालन यंत्री ने नोट किया कि ठेकेदार जो जून 2007 तक की समय वृद्धि प्रदान किए जाने के बावजूद कार्य पूर्ण करने में विफल रहा था, ने उक्त कार्यों के लिए सुरक्षा जमा के लिए दो जाली बैंक गारंटियां प्रस्तुत की थी एवं शासकीय अभिलेखों में जालसाज़ी भी की थी । कार्यपालन यंत्री, लोक निर्माण विभाग, सीधी संभाग ने पुलिस स्टेशन कोतवाली, सीधी में एक शिकायत दर्ज की (अक्तूबर 2008) । ठेकेदार, लोक निर्माण विभाग, संभाग सिंगरौली में दो अन्य सड़क कार्य को भी कार्यान्वित कर रहा था, कार्यपालन यंत्री, लोक निर्माण विभाग, संभाग सीधी ने उनसे ठेकेदार के सभी भुगतान रोकने का अनुरोध किया (2 फरवरी 2009)। कार्यपालन यंत्री, सीधी संभाग ने 16 फरवरी 2009 को कार्यपालन यंत्री सिंगरौली संभाग को यह बताते हुए पुनः स्मरण कराया "कि ठेकेदार द्वारा शासकीय अभिलेखों की हेर फेर एवं जाली बैंक गारंटी प्रस्तुत करने सुस्पष्ट मौखिक एवं लिखित सूचना के बावजूद, उनके संभाग द्वारा उक्त ठेकेदार को भुगतान किए जा रहे थे एवं ऐसी कार्रवाई शासन के हित के लिए अहितकर होगी" ।

कार्यपालन यंत्री लोक निर्माण विभाग, सीधी से उस संभाग में ठेकेदार द्वारा कि गई अभिकथित जालसाज़ी के बारे में सूचना प्राप्त करने के पश्चात, कार्यपालन यंत्री, लोक निर्माण विभाग, सिंगरौली को ठेकेदार द्वारा उपलब्ध कराए गए दस्तावेज, सावधि जमा रसीदों, बैंक गारंटियों इत्यादि को अपने संभाग में भी सत्यापित करवा लेना चाहिए था । उसने मामले को संज्ञान में नहीं लिया एवं ठेकेदार को 11 फरवरी 2009 एवं 28 मार्च 2009 के मध्य ₹ 47.88 लाख के भुगतान विमुक्त किए । इन दो कार्यों के कार्यान्वयन में प्रगति प्राप्त करने में विफलता पर, कार्यपालन यंत्री, लोक निर्माण विभाग, सिंगरौली ने बैंक गारंटियां निवेदित की (मई 2009) किंतु पता लगा कि ₹ 16 लाख की एक बैंक गारंटी जाली थी एवं ₹ 10 लाख की अन्य 12 दिसंबर 2008 को पहले ही कालातीत हो चुकी थी । प्रकरण इस तथ्य का सूचक है कि पी.ए.सी. के सख्त निर्देशों के बावजूद, विभाग ने ठेकेदारों को भुगतान विमुक्त करने से पूर्व उनके द्वारा प्रस्तुत प्रपत्रों की प्रामाणिकता को प्रमाणित करने की कोई प्रभावी प्रणाली नहीं बनाई थी ।

कार्यपालन यंत्री, लोक निर्माण विभाग, सीधी के द्वारा यथोचित रूप से चेतावनी देते रहने के बावजूद, ठेकेदारों द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों, सावधि जमा रसीदों एवं बैंक गारंटियों की वास्तविकता के सत्यापन में कार्यपालन यंत्री, लोक निर्माण विभाग, सिंगरौली की विफलता के परिणाम स्वरूप ठेकेदार को ₹ 47.88 लाख का अनियमित भुगतान हुआ।

कार्यपालन यंत्री, लोक निर्माण विभाग, सिंगरौली ने उत्तर दिया (मई 2010) कि मामले की जाँच-पड़ताल की जा रही थी । लेखापरीक्षा को इस प्रकरण में आगे की गतिविधियां प्रतिवेदित नहीं की गई थी (जुलाई 2011) ।

प्रकरण शासन को जून 2010 में एवं पुनः दिसंबर 2010 में भेजा गया; उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (दिसंबर 2011)

जल संसाधन विभाग

3.4.4 निविदा आमंत्रण के बिना संयुक्त कार्य का सौंपा जाना

सिविल एवं मेकेनिकल कार्य अपारदर्शी रीति से निविदा आमंत्रण किए बिना मध्य प्रदेश लघु उद्योग निगम को अनियमित रूप से सीधे सौंपे गए थे, इस प्रकार प्रतिस्पर्धा के लाभ लेने के अवसर नकार दिया गया

निर्माण विभाग नियमावली में अपेक्षित है कि ₹ दो लाख एवं अधिक मूल्य वाले प्रत्येक कार्य के लिए विभाग को पारदर्शक रीति में अखबारों में प्रचार के माध्यम से निविदा आमंत्रित करनी चाहिए ताकि उचित एवं प्रतियोगी दरें प्राप्त की जा सके । मध्य प्रदेश भंडार क्रय नियम के अनुसार, उसमें विनिर्दिष्ट भंडार की आरक्षित मदों की आपूर्ति के लिए मध्य प्रदेश लघु उद्योग निगम (एम.पी.एल.यू.एन.) ही एक अनुमोदित पूर्ति कर्ता एजेंसी थी। यह सिविल निर्माण कार्य या नए मैकेनिकल कार्य को स्थापित करने लिए अधिदेशित ऐजेंसी नहीं थी क्योंकि म.प्र. भंडार क्रय नियमों के अंतर्गत इनकी अधिप्राप्ति आरक्षित नहीं है ।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में प्रकट हुआ (सितम्बर 2009 से जून 2011) कि पाँच संभागों[31] ने ₹ 147.01 करोड़ **(परिशिष्ट 3.11)** मूल्य के एम.एस.पाईप का प्रदाय, स्थापना एवं चालू करने, बांध द्वार एवं संबद्ध सिविल कार्यों के निर्माण के लिए निविदा आमंत्रित किए बिना एवं दरों के औचित्य को निर्धारित किए बिना एम.पी.एल.यू.एन. को आदेश दिए। एम.पी.एल.यू.एन. को कार्यों का सौंपा जाना न केवल अनियमित था अपितु इसके परिणाम स्वरूप प्रतिस्पर्धात्मक दरें प्राप्त करने के अवसर को खोना पड़ा ।

इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर कार्यपालन यंत्रियों ने बताया कि कार्य, अधीक्षण अभियंता एवं मुख्य अभियंता, जो ऐसी स्वीकृति जारी करने हेतु सक्षम थे की स्वीकृतियों के अनुसार एम.पी.एल.यू.एन. के माध्यम से फर्म को सौंपे गए थे । यद्यपि, प्रमुख सचिव ने बताया (सितम्बर 2011) कि उत्तरदायित्व निर्धारित किया जाएगा एवं कार्रवाई की जाएगी ।

शासन का अंतिम उत्तर अब तक अपेक्षित था (दिसम्बर 2011)।

[31] जल संसाधन सं. शिवपुरी, संजय सागर परियोजना, गंजबसौदा, हरसी हाई लेवल केनाल सं. 2 ग्वालियर, माही परियोजना सं. पेटलावद एवं जल संसाधन सं. खजवा राजनगर ।