चौथा अध्याय

लेनदेन लेखापरीक्षा

चौथा अध्याय

लेन देन लेखापरीक्षा

सरकारी विभागों, उनकी क्षेत्रीय संरचनाओं 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।

4.1 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 है :

वन विभाग

4.1.1 उपकर की वसूली में असामान्य देरी के कारण सरकार को ब्याज हानि

मध्य प्रदेश वनोपज (व्यापार विकास) सहकारी परिसंघ द्वारा ₹ 34.97 करोड़ देरी से जमा किया गया जिससे नियमों के उल्लंघन के परिणामस्वरूप सरकार को ₹ 4.94 करोड़ ब्याज की हानि हुई।

मध्य प्रदेश की वित्त संहिता के नियम 29 में प्रावधान है कि यह देखना विभागीय नियंत्रक अधिकारी का कर्तव्य है कि सरकार को देय राशि समय से निर्धारित, वसूली व विविध राज्य सरकार की संचित निधि या लोक लेखा में जमा की गई है। आगे मध्य प्रदेश शासन कराधान (वन विकास उपकर) नियम, 1982 के नियम 3 में प्रावधान है कि किसी माह के दौरान वनोपज बिक्री पर एकत्रित उपकर अगले महीने की 15 तारीख तक वसूली के विवरण सहित रेखांकित चैक द्वारा प्रधान मुख्य वन संरक्षक वन, म. प्र. को भुगतान कर देना चाहिए।

हमने देखा (मार्च 2012) कि नियमों में ऐसा कोई सक्षम प्रावधान नहीं है जिससे उपकर के देरी से भुगतान पर जुर्माना लिया जा सके। हमने प्रधान मुख्य वन संरक्षक (पी.सी.सी.एफ) भोपाल के अभिलेखों में यह भी देखा गया कि वन उपकर की ₹ 34.97 करोड़ की 2007-08 से 2010-11 तक की देय राशि पीसीसीएफ, भोपाल के कार्यालय में राज्य लघु उपज (व्यापार व विकास) सहकारी परिसंघ मर्यादित (परिसंघ) भोपाल द्वारा 11 से 35 महीने की देरी से भुगतान की गई। इससे न केवल ₹ 4.94 करोड़ की ब्याज हानि हुई, जो कि समय समय पर बैंक के जमा दर के अनुसार गणना की गई है (जैसा कि **परिशिष्ट 4.1** में दिखाया गया है) कि बल्कि इससे परिसंघ को भी अप्राधिकृत वित्तीय सहायता प्राप्त हुई। विभागीय नियंत्रक अधिकारी ने न तो परिसंघ द्वारा भुगतान की गई राशि की निर्धारित उपकर राशि से तुलना की और न उन्होंने वनोपज की बिक्री द्वारा एकत्रित कर के विवरण का सत्यापन किया।

सरकार को मामला इंगित (मई 2012) किए जाने पर सरकार ने परिसंघ द्वारा उपकर भुगतान में देरी स्वीकार की (जुलाई 2012) जिसका कारण जिला संघो के वार्षिक लेखे परिसंघ के कार्यालय में देर से प्राप्त होना बताया गया जिसके फलस्वरूप सरकार को देय वास्तविक उपकर की राशि की गणना में देरी हुई।

उत्तर मध्य प्रदेश कराधान (वन विकास उपकर) के नियम एवं वित्तीय संहिता के अनुरूप नहीं है। यह अनुशंसा की जाती है कि वन विकास उपकर पर लागू होने वाले नियमों को, सरकारी खाते में उपकर के देर से स्थानांतरण के संबंध में, दाण्डिक प्रावधानों को सम्मिलित करते हुए, संशोधित किया जाना चाहिए जिससे यह विलम्बित प्रेषण के विरूद्ध प्रतिवारण का काम कर सके।

4.1.2 निर्धारित मूल्य से कम पर बिक्री के कारण राजस्व हानि

खैर लकड़ी अवरोध मूल्य से कम पर नीलाम की गई जिससे ₹ 13.82 लाख की राजस्व हानि हुई ।

मध्य प्रदेश के वन मैन्युअल की कंडिका 102(3) के अनुसार, वाणिज्यिक मांग वाले वनोत्पाद के निपटान के लिए सार्वजनिक नीलामी को वरीयता दी जायेगी और जिन प्रकरणों में सार्वजनिक नीलामी में निर्धारित मूल्य[1] के लगभग कीमत नहीं मिलती है, उनमें सीलबंद निविदाएं आमंत्रित की जाएंगी।

खैर लकड़ी से सम्बन्धित निपटान की श्योपुर सामान्य संभाग के अभिलेखों की नमूना जाँच इंगित[2] (फरवरी 2011) करती है कि दिसम्बर 2009 व अप्रैल 2010 के मध्य रखी गई 4 नीलामियों जिनमें 33 ढेरियों व 11336 मदों को कुल निर्धारित मूल्य ₹ 25.17 लाख के विरूद्ध ₹ 11.35 लाख में बेच दिया गया। विभिन्न ढेरियों को निर्धारित कीमत से 35 से 78 प्रतिशत कम कीमत पर बेचा गया। सील बंद निविदाओं को आमंत्रित करने की प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया और विभाग ने बहुत कम कीमत पर बिक्री का संज्ञान भी नहीं लिया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 13.82 लाख (**परिशिष्ट 4.2**) की राजस्व हानि हुई।

लेखापरीक्षा में यह इंगित किए जाने पर, सरकार ने कथन किया (मार्च 2012) कि श्योपुर संभाग दूर-दराज क्षेत्र में स्थित है इसलिए बोलीकर्ताओं की संख्या सात से ऊपर नहीं गई और खैर की मांग कृत्रिम कत्था की बिक्री के कारण लगभग शून्य तक घट गई। सील बंद निविदाओं के संबंध में कथन किया गया कि प्रचलित आदेशों के अनुसार कार्यवाही की गई।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सीलबंद निविदाओं को आमंत्रित करने के मध्य प्रदेश वन मैन्युअल के नियम 102(3) का पालन नहीं किया गया जबकि नीलामी में पाया गया मूल्य विभाग द्वारा निर्धारित मूल्य से कम था। उत्तर में वनोत्पाद के निपटान हेतु भी

---

1 निर्धारित मूल्य का अर्थ उस न्यूनतम आरक्षित मूल्य से है जिस पर वनोपज सार्वजनिक बिक्री में नीलाम या बेची जा सकती है। यह प्रत्येक वर्ष अप्रैल व अक्टूबर में पिछले वर्ष प्राप्त बिक्री मूल्य के आधार पर तय की जाती है।

2 नीलामी पत्र, नीलामी के परिणाम, अनुमोदन, बिक्री रजिस्टर, रोकड़ बही इत्यादि

कारण स्पष्ट नहीं है जैसे कि विभाग द्वारा औद्योगिक बांस के निपटान हेतु केन्द्रीय सार्वजनिक नीलामी का पालन किया।

4.1.3 इको पर्यटन गतिविधियों पर केन्द्र सरकार के बिना अनुमोदन के किया गया व्यय

विभाग ने ईको पर्यटन संवर्धन पर वन संरक्षक अधिनियम 1980 का उल्लंघन करते हुए केन्द्र सरकार के अनुमोदन के बिना ₹ 2.17 करोड़ व्यय किए।

वन संरक्षण अधिनियम 1980 (अधिनियम), प्रावधान के अनुसार राज्य सरकार या प्राधिकरण द्वारा केन्द्र सरकार के पूर्व अनुमोदन को छोड़कर, ऐसा कोई आदेश जारी नहीं किया जाएगा, जिससे वन भूमि या उसके किसी भाग का किन्हीं गैर वानिकी उद्देश्यों के लिए प्रयोग किया जाये। पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एम.ओ.ई.एफ.), भारत सरकार नई दिल्ली (मई 2010) में स्पष्टतया ईको पर्यटन को एक गैर वानिकी गतिविधि माना गया है व किसी गैर वानिकी गतिविधि का किया जाना जिसमें स्थायी संरचना भी शामिल हैं, अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन हैं। वन संरक्षक (केन्द्रीय), (एम.ओ.ई.एफ.) भोपाल ने भी यह कहते हुए दोहराया है (सितम्बर 2011) कि पहुँच मार्ग का निर्माण "वनस्पति वाटिका" वन चेतना केन्द्र, लॉग हट, रेस्ट्रां, व नेचर ट्रेल्स के लिए अधिनियम के अंतर्गत एम.ई.ओ.एफ. का अनुमोदन अपेक्षित है।

हमने मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सी.ई.ओ.) ईको पर्यटन विकास बोर्ड मध्य प्रदेश, भोपाल के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में (जनवरी 2012) देखा कि बोर्ड द्वारा वन क्षेत्र में ₹ 6.39 करोड़ की लागत की 92 ईको पर्यटन गतिविधियां में से 21 ईको पर्यटन गतिविधियां संचालित की गई, जिसमें सम्बन्धित संभागीय वन अधिकारियों एवं फील्ड निदेशकों राष्ट्रीय पार्क के माध्यम से जून 2005 व जनवरी 2012 के मध्य ₹ 2.17 करोड़ खर्च किये गये। इन गतिविधियों में पहुँच मार्ग निर्माण, ट्री हट्स, प्लेटफार्म, नेचर ट्रेल्स, रेस्तरा, नौकायान सुविधा और विश्राम घरों का विकास व मरम्मत इत्यादि शामिल है। **(विस्तृत विवरण परिशिष्ट 4.3)।** ऐसी गतिविधियों को संचालित करने से पहले सरकार की अनुमति प्राप्त नहीं की गई जिसके परिणामस्वरूप अधिनियम का उल्लंघन हुआ।

लेखापरीक्षा (जनवरी 2012) में सरकार ने कहा (दिसम्बर 2012) कि (I) भारत सरकार के स्पष्टीकरण में (मई 2010) निहित है कि गैर वानिकी गतिविधियों, वन भूमि के उपयोग के मामले में भारत सरकार का आदेश हरियाणा सरकार के लिए लागू है इसे दूसरे राज्य के लिये सामान्य रूप से लागू नहीं किया जा सकता। (II) बोर्ड द्वारा ईको टूरिज्म गतिविधियों के कार्य आम सभा के जो भी माननीय मंत्री वन विभाग के अध्यक्ष एवं अतिरिक्त मुख्य सचिव इत्यादि अनुमोदन के उपरान्त ही सम्पादित किये गये। गतिविधियां विभिन्न वन अधिनियमों के प्रावधानों के अनुरूप हैं और यह वन संरक्षण अधिनियम का उल्लंघन नहीं हुआ है (III) वन प्रबंधन एवं वाइल्ड लाइफ के लिए ईको टूरिजम एक महत्वपूर्ण मंच के रूप में प्रभाव डालता है जो कि राष्ट्रीय एवं अर्न्तराष्ट्रीय स्तर पर संचालित है तथा (IV) इसी प्रकार की ईको पर्यटन गतिविधियां राज्यों द्वारा बड़े पैमाने पर संचालित की जा रही है। जैसे कि कर्नाटक, आंध्र प्रदेश, केरल, उत्तराखण्ड, छत्तीसगढ़, महाराष्ट्र, आसाम एवं सिक्किम इत्यादि।

उत्तर अधिनियम एवं एम.ओ.ई.एफ. के स्पष्टीकरण (मई 2010) एवं (सितम्बर 2011) के अनुरूप नहीं है। हरियाणा सरकार को एम.ओ.ई.एफ. द्वारा जारी स्पष्टीकरण वन संरक्षण अधिनियम का एक विवेचना था तथा वे स्पष्टीकरण भारत के सभी राज्यों पर सामान्य रूप से लागू है। इसी प्रकार स्पष्टीकरण एम.ओ.ई.एफ. वन संरक्षक (केन्द्र) द्वारा भी राज्य सरकार वन विभाग को जारी कर निहित किया गया कि कोई भी इको टूरिज्म गतिविधियां संभागीय करने के पूर्व भारत सरकार की अनुमति लें। इस स्पष्टीकरण ने भी वन संरक्षण अधिनियम का उल्लंघन करने वाली गतिविधियों की प्रकृति को विस्तृत किया है और ईको पर्यटन गतिविधियां, जो लेखा परीक्षा में नोटिस की गई, वन संरक्षण अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन था।

4.1.4 निधियों की अनियमित पार्किंग

मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता का उल्लंघन करते हुए संयुक्त वन समितियों हेतु बजट में राशि को आवंटित कर निकासी की गई एवं पी.डी.ए. के स्थान पर बैंक खाते में रखी गई ।

लाभ में हिस्सेदारी को ध्यान में रखते हुए वन विभाग, मध्य प्रदेश सरकार ने लकड़ी व बांस के उत्पादन से अर्जित शुद्ध लाभ का 10-20 प्रतिशत संयुक्त वन समितियों[3] पर खर्च करने का निर्णय (फरवरी 2005) लिया। शुद्ध लाभ लकड़ी व बांस की बिक्री आगमों में से निर्धारित खर्च को घटाकर परिकलित किया जाना था। योजना में प्रावधान था कि पूर्वोल्लिखित 10-20 प्रतिशत का 80 प्रतिशत संयुक्त वन प्रबंधन समितियों (जे.एफ.एम.सी.) को सीधे संवितरित किया जाना था व बाकी 20 प्रतिशत प्रशिक्षण, जागरूकता फैलाने और संयुक्त वन प्रबंधन समितियों के सदस्यों हेतु आवासीय सुविधाओं आदि के विकास पर खर्च किया जाना था। "जे.एफ.एम.सी. (सं.व.प्र.स.) को लाभ में हिस्सेदारी की देय राशि का प्रावधान विभाग के वार्षिक बजट नियतन में किया जाना था। मध्य प्रदेश की वित्त संहिता (एम.पी.एफ.सी.) के नियम 6 के अनुसार संचित निधि व लोक लेखा से पैसा किसी अन्य जगह पर निवेश के लिए वित्त विभाग की अनुमति के बिना नहीं निकालना चाहिए।

अतिरिक्त मुख्य वन संरक्षक (विकास) भोपाल (एम.पी.सी.सी.) के अभिलेखों की लेखा परीक्षा में हमने देखा (फरवरी 2012) कि वर्ष 2007-08 एवं 2011-12 के मध्य ₹ 39.15 करोड़ ट्रेनिंग एवं जागरूकता फैलाने हेतु 20 प्रतिशत भाग को आवंटित करते हुए बजट में प्रावधान किया गया। विभाग द्वारा इस राशि को निकाल कर मुख्य कार्यपालक अधिकारी के नाम से बैंक में खाता खोल कर रखा गया। वन विकास एजेन्सी भोपाल ने साथ ही इस लेखे में पड़ी अवशेष अव्ययित राशि को अगस्त 2011 में स्थानांतरित कर दिया गया तथा बिना वित्त विभाग की अनुमति लिए दूसरा खाता सेंट्रल बैंक भोपाल में ए.पी.सी.सी.एफ (जे.एफ.एम.) के नाम खोलकर रखी गई। इसमें से ₹ 20.08 करोड़ योजना के अंतर्गत निश्चित गतिविधियों पर वर्ष 2007-08 एवं 2011-12 के मध्य व्यय कर दिये गये। अव्ययत शेष राशि ₹ 19.07 करोड़ मार्च 2012

[3] शासन (वन विभाग) के राजपत्र अधिसूचना दिनांक 22 अक्तूबर 2001 के अनुसार, वन समितियां गठित की जानी है जो ड्वेलर द्वारा गठित होंगी एवं पंचायती राज जो ग्राम सभा के समान कार्य करेगी ।

के अंत तक बैंक में अवरूद्ध कर रखी गई। निधियों की निकासी और सरकारी लेखे से बाहर रखना न केवल नियम विरूद्ध हैं बल्कि वित्तीय नियंत्रण क्रिया विधि को भी निष्फल करता है। प्रधान सचिव वित्त विभाग ने भी ऐसे सभी बैंक खाते बंद कर राशियों को सरकारी खाते में सम्बन्धित कोषालयों में रखने हेतु निर्देशित (फरवरी 2009) किया।

लेखापरीक्षा (फरवरी 2012) में इंगित किए जाने पर सरकार ने कथन किया (मई व अगस्त 2012) कि राशि का उपयोग करने के लिए समिति द्वारा समय-समय पर मध्य प्रदेश विकास निधि उपयोग नियमावली, 2006 के नियम 4 के अन्तर्गत निर्णय लिये गये और चूंकि मानव संसाधन विकास एक सतत प्रक्रिया है इसलिए इसको एक वित्तीय वर्ष की सीमा में नहीं बांधा जा सकता। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नियम में निधियों को बैंक खातों में रखने का प्रावधान नहीं है। सरकारी आदेश (28 जनवरी, 2012) में सुस्पष्ट है कि पृथक विकास निधि बजट के माध्यम से आवंटित निधियों की आहरण कर बैंक खाते में रखने की अनुमति नियम में नहीं है। ट्रेनिंग एवं जागरूकता फैलाने हेतु वैयक्तिक निक्षेप खाते के माध्यम से इस राशि का उपयोग करना चाहिए। अतः निधियों का सरकारी खातों से बाहर परिचालन करने से वित्तीय संहिताओं व निर्देशों (फरवरी 2009) का उल्लंघन हुआ हैं।

4.1.5 वायरलैस सेटों की खरीददारी में अनियमित भुगतान

वायरलैस सैट व सहायक उपकरण, भारतीय तार अधिनियम के अन्तर्गत लाइसेंस न होने के कारण डीजीएसएण्डडी को ₹ 1.32 करोड़ का भुगतान करने के बाद भी नहीं लिया गया एवं बची हुई राशि को शासकीय लेखे में प्रेषण न कर डी.एफ.ओ. के वैयक्तिक जमा खाते में रखे गए ।

भारतीय तार अधिनियम, 1885 की धारा 4(1) के अनुसार केन्द्र सरकार को तार स्थापना, रखरखाव व संचालन का अन्यत्र विशेषाधिकार होगा बशर्ते ऐसी शर्तों व ऐसे भुगतान जिनको वह उचित समझती है, किसी व्यक्ति को भारत के किसी भी भाग में तार स्थापना, रखरखाव व संचालन का लाइसेंस प्रदान कर सकती है।

हमने लेखापरीक्षा में प्रधान मुख्य वन संरक्षक के अभिलेखों में देखा कि तार स्थापना व रखरखाव का लाइसेंस न होते हुए भी वायरलैस सैटो व सहायक उपकरणों की आपूर्ति मेसर्स मोटोरोला इंडिया प्राइवेट लिमिटेड के माध्यम से महानिदेशक आपूर्ति व निपटान, नई दिल्ली (डीजीएसएण्डडी) को ₹ 1.37 करोड़ का अग्रिम भुगतान (मार्च 2010) कर दिया गया। केवल ₹ 6.09 लाख की कीमत के मोटोरोला कंपनी ने सहायक उपकरणों की आपूर्ति कार्य मार्च 2010 एवं अगस्त 2011 के मध्य महानिदेशक आपूर्ति एवं निपटान, नई दिल्ली ने सितम्बर 2010 में विभाग को सूचित किया कि संचालन हेतु लाइसेंस भारतीय तार विभाग से अपेक्षित होने तक आपूर्ति नहीं की जा सकती। चूंकि विभाग (डीजीएसएण्डडी) को लाइसेंस उपलब्ध नहीं करा सका। अतः अव्यतित राशि ₹ 1.32 करोड़ राज्य वन विभाग को (मार्च 2012) वापिस कर दी गई। यह अव्यतित राशि कोषालय में जमा न कर डी.एफ.ओ. विदिशा को बैंक ड्राफ्ट के माध्यम से उनके पी.डी.ए. खाते में क्रेडिट करने हेतु बिना वित्त विभाग की अनुमति लिए स्थानांतरित कर दी गई। वित्त विभाग की अनुमति बगैर कोई भी राशि संचित निधि या लोक लेखा से

निकाल कर निवेश हेतु अन्यत्र रखना मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता के नियम 6 का उल्लंघन है।

लेखापरीक्षा में इंगित (मार्च 2012) किए जाने पर सरकार कथन किया कि कम्पनी को आदेश जारी करते समय लाइसेंस की आवश्यकता नहीं प्रदर्शित की गई थी एवं (डीजीएसएण्डडी) एक सरकारी संस्थान है व अग्रिम भुगतान आपूर्ति शर्तानुसार किया गया।

उत्तर स्वीकार योग्य नहीं है क्योंकि टेलीफोन लाइन को संचालित एवं व्यवस्थित करने हेतु विभाग को जरूरी वैधानिकता की जानकारी से अवगत होना चाहिए था। इसके अतिरिक्त वार्षिक बजट के माध्यम से आवंटित निधि को पी.डी.ए. में रखा जाना वित्तीय संहिता के नियम 6 एवं वित्त विभाग द्वारा जारी आदेश (10 फरवरी 2009) का उल्लंघन हैं।

नर्मदा घाटी विकास विभाग

4.1.6 आद्योपांत (टर्न-की) संविदा में घटक का प्रतिस्थापन होने पर मूल्य में कमी न करने के कारण हानि

जारी मिश्रित संविदा के कार्यक्षेत्र से ₹ 48.32 करोड़ को लागत का महत्वपूर्ण घटक "ओपन ट्रफ" (खुली द्रोणिका) हटा दिया गया। प्रतिस्थापित घटकों में ₹ 21.15 करोड़ की राशि के आमेलन के बाद ₹ 27.17 करोड़ की परिणामी बचत राशि भी, संपूर्ण संविदा कीमत घटाने के स्थान पर, दूसरे, कार्यो के लिए भुगतान कर दी गई।

नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण (एन.वी.डी.ए.) ने "इंदिरा सागर मुख्य नहर का आर.डी.[4] 130.935 कि.मी. से 155.00 कि.मी. तक में नहर प्रणाली निष्पादन, वितरण प्रणाली सहित" का कार्य ₹ 242.55 करोड़ की आद्योपांत (टर्न-की) संविदा पर दो निर्माण फर्मो (ठेकेदार) द्वारा निर्मित संयुक्त उद्यम को दे दिया (मार्च 2008) कार्य को 36 माह में अर्थात् मार्च 2011 तक समाप्त करना था। ठेकेदार ने मार्च 2008 में कार्य प्रारम्भ किया तथा 48 माह में, मार्च 2012 तक केवल 73 प्रतिशत कार्य पूरा किया। मार्च 2012 तक ₹ 199.77 करोड़ का संचयी भुगतान ठेकेदार को किया जा चुका है।

संविदा अनुसूची में संपूर्ण कार्य को चार बड़े घटकों में विभाजित किया गया अर्थात् -

(I)	मुख्य नहर का संपूर्ण कार्य	₹ 100.73 करोड़
(II)	सटक जलवाही सेतु	₹ 62.87 करोड़
(III)	ओपन ट्रफ का निर्माण	₹ 48.32 करोड़
(IV)	वितरण नेटवर्क प्रणाली (डिसनेट) का निर्माण	₹ 30.63 करोड़

निष्पादन के दौरान, ओपन ट्रफ का संपूर्ण घटक (990 मी0) मुख्य अभियंता द्वारा कार्य क्षेत्र से हटा दिया गया (मार्च 2009)। कार्य लोप की क्षतिपूर्ति जलवाही सेतु की लम्बाई 273 मीटर (मूल 960 मीटर से 1233.12 मीटर) व मुख्य नहर की लम्बाई 717 मीटर (मूल 22115 मीटर से 22832 मीटर) बढ़ाकर की गई।

---

[4] चल दूरी

हमने लेखा परीक्षा के दौरान पाया कि ₹ 48.32 करोड़ के ओपन ट्रफ घटक के हटाने के कारण कार्य क्षेत्र बदल गया था, जिसमें कार्य लागत में ₹ 27.17 की शुद्ध कमी हो गई थी। (जैसा कि **परिशिष्ट 4.4** में वर्णित है) हांलाकि प्राधिकरण ने कार्य की लागत में कमी नहीं की। इसके बजाय प्राधिकरण ने लागत में कमी को, अनधिकृत रूप से नहर कार्य के विभिन्न उपघटकों की निर्धारित दरों को बढ़ाकर (मार्च 2009) समायोजित कर दिया। इस प्रकार आद्योपांत (टर्न-की) संविदा के मूल्य में कमी न करके, कीमती घटकों को सस्ते घटकों द्वारा प्रतिस्थापित किया गया जिससे सरकार को ₹ 27.17 करोड़ की हानि हुई, परिणामस्वरूप ठेकेदार को अनुचित वित्तीय लाभ हुआ।

हमने आगे देखा कि कार्य को विलोपित करने के निर्णय के पूर्व ही ₹ 96.63 लाख "ओपन ट्रफ" के निर्माण पर खर्च कर दिये गये। चूंकि यह कार्य कुल कार्य क्षेत्र से हटाये जाने के कारण निष्क्रिय रहा, अतः इस पर किया गया संपूर्ण व्यय ₹ 96.63 लाख निष्फल रहा।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर (नवम्बर 2011), कार्यपालन यंत्री नर्मदा घाटी नहर संभाग, खरगौन ने बताया (नवम्बर 2011) कि परिशोधित भुगतान अनुसूची प्रस्ताव को परियोजना समन्वय समिति ने अनुमोदित किया गया था। उन्होनें यह भी बताया कि कार्य का सकल मूल्य संविदा मूल्य तक सीमित था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकिः (i) आद्योपांत (टर्न-की) संविदा को सरकार द्वारा अनुमोदित किया गया था, कार्य प्रदान करने के बाद,कार्य क्षेत्र से ₹ 48.32 करोड़ के सुस्पष्ट घटक को मुख्य अभियंता द्वारा हटाना अनुचित था क्योंकि इसने संपूर्ण निविदा व संविदा प्रक्रियाओं को गड़बड़ कर दिया। (ii) क्योंकि कार्यक्षेत्र में बदलाव हुआ था जिससे संपूर्ण लागत में कमी आई, लागत में कमी के लाभ को, दूसरे कार्य घटकों की अलग-अलग मदों की दरों को बढ़ाकर, ठेकेदार को दिया गया परिणामस्वरूप सरकार को हानि हुई।

4.1.7 कड़ी चट्टान की खुदाई में कम वसूली

चार नहर निर्माण कार्यो में उपयोग की जाने वाली कड़ी चट्टानों की ₹ 1.05 करोड़ की वसूली नहीं की गई ।

नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण कार्य के प्राक्कलन एवं निष्पादन हेतु जल संसाधन विभाग द्वारा जारी की गई दर अनुसूची का अनुसरण करता है। दर अनुसूची के अनुसार खुदाई से प्राप्त उपयोग करने योग्य कड़ी चट्टान को कार्य स्थल सामग्री लेखे में 1.3 गुणा लेखाबद्ध किया जाना चाहिए।

ठेके के सामान्य नियमों एवं शर्तों के अनुसार खुदाई से प्राप्त कड़ी चट्टान को कार्य निष्पादन के दौरान उपयोग किया जाना था एवं संविदा में वर्णित दर के आधार पर ठेकेदार से वसूली की जानी थी।

हमने देखा (नवंबर 2011 से दिसंबर 2011) कि दो संभागों[5] के अंतर्गत नहर निर्माण के चार अनुबंधों में खुदाई से प्राप्त उपयोग की जाने वाली कड़ी चट्टान के लिए दर ₹ 27 प्रति घन मीटर से ₹ 41 प्रति घन मीटर की दर से वसूली का प्रावधान था।

हमने आगे देखा कि कुल खनित 667427 घन मीटर कड़ी चट्टान में से चारों अनुबंधों के अंतर्गत कार्यों हेतु 298917.75 घन मीटर कड़ी चट्टान आवश्यक थी। इस प्रकार कड़ी चट्टान से कार्यों की आवश्यकता पूरी हो सकती थी एवं वर्णित दर के आधार पर ठेकेदारों से राशि की वसूली की जानी थी, परंतु ठेकेदारों से केवल 14467.87 घन मीटर मात्रा की कड़ी चट्टान के लिए वसूली हो सकी। फलस्वरूप ठेकेदारों से ₹ 1.05 करोड़ की कम वसूली की गई, जैसा कि **परिशिष्ट 4.5** में वर्णित है।

कार्यपालन यंत्री, नर्मदा विकास संभाग 21, सनावद ने बताया (नवंबर 2011) कि मात्र 14467.87 घन मी. कड़ी चट्टान के लिए वसूली की गई, क्योंकि शेष मात्रा ठेकेदार द्वारा अन्य खदान से लायी गई।

कार्यपालन यंत्री नर्मदा विकास संभाग 24, खरगोन ने बताया (दिसंबर 2011) कि राशि ठेकेदार के चलित देयक से काटी जायेगी।

कार्यपालन यंत्री सनावद का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि ठेके की शर्त के अनुसार ठेकेदार को उपलब्ध कड़ी चट्टान का उपयोग करना था। कार्य में उपयोग हेतु कड़ी चट्टान खुदाई से प्राप्त थी, अतः संभागों को उनके उपयोग पर जोर देना चाहिए था एवं ठेके में वर्णित दर के अनुसार वसूली की जानी चाहिए थी।

मामला शासन को प्रतिवेदित किया गया (अगस्त 2012), उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (मार्च 2013)।

4.2 पर्याप्त औचित्य के बिना व्यय

लोक निधियों से प्राधिकृत व्यय लोक व्यय के औचित्य तथा दक्षता के सिद्धांतों द्वारा निर्देशित होते है। 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 व्यय, अतिरिक्त एवं निष्फल व्यय को पाया गया। उनमें से कुछ की नीचे चर्चा की गई हैः

नर्मदा घाटी विकास विभाग

4.2.1 अस्वीकार्य प्रोत्साहन राशि का भुगतान

एक ठेकेदार को कार्य की अवास्तविक प्रगति दिखाने पर, समय पूर्व वित्तीय लक्ष्यों की प्राप्ति के आधार पर ₹ 11.68 करोड़ का नकद प्रोत्साहन (₹ 5.84 करोड़ भुगतान किए गए) मंजूर कर दिया गया, जबकि ठेकेदार विनिर्दिष्ट भौतिक लक्ष्यों की प्राप्ति में असफल रहा व कार्य लगातार लम्बित रखा गया ।

नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण (एन.व्ही.डी.ए.) ने "पुनासा उद्वहन सिंचाई योजना जिसमें 35008 हेक्टेयर कृषि अधियोग्य कमान क्षेत्र की सिंचाई के लिए पाइप लाइनों का

[5] नर्मदा विकास (एन.डी.) 24 खरगोन, एन.डी. 21 सनावद

वितरण नेटवर्क 40 हेक्टेयर के "चक"[6] तक था। का कार्य टर्न-की संविदा दर ₹ 418.50 करोड़ में एक ठेकेदार को दे दिया (सितम्बर 2008) कार्य 36 महीने में अर्थात् सितम्बर 2011 तक पूर्ण होना निर्धारित हुआ। 45 महीने खत्म होने पर भी कार्य अभी भी चल रहा है (जून 2012)। ₹ 417.86 करोड़ का संचयी भुगतान सितम्बर 2012 तक ठेकेदार को किया जा चुका है।

निविदा शर्तों की क्लॉज 71 में विनिर्दिष्ट किया गया था कि प्रगति की छमाही समीक्षा की जानी थी और यदि ठेकेदार द्वारा 6 माह की अवधि में समय पूर्व लक्ष्य प्राप्ति की गई थी तो वह 6 माह की अवधि के दौरान प्रत्येक सप्ताह 0.2 प्रतिशत की दर से प्रोत्साहन राशि पाने का हकदार था। इस तरह की 50 प्रतिशत प्रोत्साहन राशि मध्यवर्ती भुगतान द्वारा जारी की जानी थी व शेष 50 प्रतिशत राशि संपूर्ण कार्य समाप्ति पर भुगतान की जानी थी।

ठेकेदार को फरवरी 2010 में समाप्त पहली तीन छमाही अवधियों के दौरान, किए गए कार्य के लिए ₹ 234.92 करोड़ का भुगतान किया गया। अधीक्षण यंत्री (अ.यं.), नर्मदा विकास वृत्त, नं. 8, सनावद द्वारा ₹ 11.68 करोड़ की नगद प्रोत्साहन राशि की अतिरिक्त मंजूरी प्रदान (मार्च 2010) की गई, जिसका विवरण निम्न तालिका में दिया गया है;

तालिका : ठेकेदार को भुगतान किया गया प्रोत्साहन

क्र. संख्या	छमाही अवधियां	रूपयों के सम्बन्ध में लक्ष्य (₹ लाख में)	प्राप्ति (₹ लाख में)	प्रोत्साहन मंजूरी (₹ लाख में)
1	सितम्बर 2008 से फरवरी 2009 तक	600	1625.18	74.76
2	मार्च 2009 से अगस्त 2009 तक	2400	11327.84	566.39
3	सितम्बर 2009 से फरवरी 2010 तक	7000	10538.83	526.94
कुल			**23491.85**	**1168.09**[7]

हमने लेखापरीक्षा (नवम्बर 2011) में पाया कि यद्यपि संविदा शर्तें माइलस्टोन निर्धारण के लिए वर्क प्रोग्राम में दिए गए कार्य मदों (12 मद) के साथ-साथ निष्पादन को स्पष्टतया विनिर्दिष्ट करती है, तो भी ठेकेदार ने पहली-पहली छमाहियों में वर्क प्रोग्राम में विनिर्दिष्ट कार्यो के निष्पादन की उपेक्षा की व उसने सारे प्रयास प्रापण व आपूर्ति पर केन्द्रित किए। अगस्त 2009 में समाप्त होने वाली पहली व दूसरी छमाही अवधियों में 12 मदों में से 10 मदों के कार्य निष्पादन के लिए वर्ष प्रोगाम में विनिर्दिष्ट ₹ 30 करोड़ के वित्तीय लक्ष्य के विरूद्व ठेकेदार को केवल प्रापण के विरूद्व ₹ 129.53 करोड़ की संपूर्ण राशि का भुगतान कर दिया गया। तीसरी छमाही अवधि में भी ₹ 70.00 करोड़ के

---

6 चक से आशय खेत का आकार (सिंचाई जल के वितरण की तीव्रता से सीधे संबंधित) जो पार्श्व या सीधी दिशा में जल के कम-से-कम क्षय के साथ प्रभावी सिंचाई प्राप्त कर सके से है ।

7 ₹ 5.84 करोड़ मार्च 2010 में भुगतान किया गया व शेष 50 प्रतिशत कार्य समाप्ति पर संभावित रिलीज के लिए नकद जमा रखा गया।

वित्तीय लक्ष्य के विरूद्ध, ₹ 84.21 करोड़ की राशि ठेकेदार को संविरचन/सामग्री प्रापण के लिए भुगतान कर दी गई और (जैसा कि **परिशिष्ट-4.6** में वर्णित है) विनिर्दिष्ट 10 मदों के विरूद्ध 2 कार्य मदों के लिए ही ₹ 21.17 करोड़ भुगतान किए गए। अतएव सभी तीन छमाही अवधियों के लिए विनिर्दिष्ट माइलस्टोन में विरूद्ध व्यय तरीका अवास्तविक दर्शाया गया। क्योंकि ठेकेदार कार्य सूची में निर्धारित विशिष्ट माइलस्टोन की प्राप्ति करने में असफल रहा, इसलिए संविदा शर्तों के अनुसार वह प्रोत्साहन के लिए अर्ह नहीं था। ₹ 11.68 करोड़ प्रोत्साहन की मंजूरी व उसके विरूद्ध ₹ 5.84 करोड़ का भुगतान अस्वीकार्य था व ठेकेदार से वसूली योग्य था।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर (नवम्बर 2011), कार्यपालन अभियंता (का.अ.) नर्मदा विकास डिवीजन संख्या-25, नर्मदा नगर ने उत्तर दिया कि लक्ष्य प्राप्ति में देरी मुख्यता भूमि अधिग्रहण समस्याओं की वजह से थी। उन्होनें ये भी बताया कि प्रोत्साहन भुगतान सीधे वित्तीय लक्ष्यों की प्राप्ति से सम्बन्धित है। उन्होनें ये भी जोड़ा कि प्रोत्साहन के भुगतान को दशाने वाली क्लॉज वित्तीय प्रगति व अनुबंध पत्र में उल्लिखित माइलस्टोन में कोई संबंध स्थापित नहीं करती है। आगे यह बताया गया कि ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत वर्क प्रोग्राम के विरूद्ध वित्तीय लक्ष्य को पहले प्राप्त किया गया, इसलिए प्रोत्साहन का भुगतान किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि (i) ठेकेदार को चूंकि भूमि अधिग्रहण में देरी के लिए मूल्य वृद्वि करके पर्याप्त रूप से प्रतिपूर्ति, (सितम्बर 2012 तक संविदा मूल्यों से ऊपर ₹ 6.24 करोड़) की गई। (ii) लक्ष्यों की समयपूर्व प्राप्ति अर्थात् प्रत्येक छमाही अवधि में वर्क प्रोग्राम में विनिर्दिष्ट प्रत्येक मद के लिये माइलस्टोन प्राप्ति, प्रोत्साहन के अनुदान के लिए, संविदा शर्तों के अनुसार पूर्व शर्त थी। ठेकेदार वर्क प्रोग्राम में विनिर्दिष्ट कार्यो के क्रम के पालन व विभिन्न मदों के लिए माइलस्टोन क्रम में असफल रहा। (iii) कार्यपालन यंत्री के ठेकेदार के प्रति पत्र (8 अक्टूबर, 2010) में टिप्पणी की गई कि ठेकेदार द्वारा किया गया प्रापण सम्बन्धी था, इसमें ठेकेदार को अंधाधुंध प्रापण के विरूद्ध सावधान किया गया व उसको उचित वर्क प्रोग्राम का पालन करने व कार्य प्रगति में तेजी लाने को निर्देशित किया गया। (iv) उत्तरवर्ती अधीक्षण अभियंता (एस.ई.) ने भी (नवम्बर 2012) प्रोत्साहन अनुदान के औचित्य पर सवाल उठाये।

मामला सरकार को संदर्भित कर दिया गया था (जुलाई 2012), उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है।

4.2.2 मूल्य वृद्वि समायोजन में अधिक भुगतान

"पी.ओ.एल. एवं सामग्री के त्रुटिपूर्ण घटक अपनाने के कारण ठेकेदार को मूल्य वृद्धि समायोजना हेतु ₹ 85.59 लाख का अधिक भुगतान।

इंदिरा गांधी मुख्य नहर के किलोमीटर 206 से 243.896 के निर्माण का कार्य नर्मदा विकास संभाग 11, बड़वानी द्वारा मेसर्स सोमदत्त बिल्डर्स, नई दिल्ली को जून 2009 में प्राक्कलित राशि ₹ 243 करोड़ में कार्यादेश के 48 महीनों की निश्चित अवधि में पूर्ण करने के साथ सौंपा गया था।

ठेकेदार के साथ किए गए अनुबंध की शर्त 31.1 के अनुसार मूल्य समायोजन के भुगतान स्टील, सामग्री, श्रम तथा पीओएल और सामग्री की कीमत में त्रैमासिक कटौती बढोतरी के आधार पर ठेकेदार को भुगतान किया जाना होगा। मूल्य वृद्धि की गणना हेतु इस्पात, सीमेंट के लिए अन्य पीओएल और सामग्री का घटक 15 प्रतिशत और 29 प्रतिशत का निर्धारण कार्य की लागत में शामिल प्रत्येक घटक की मात्रा के आधार पर निर्धारित किया गया। अनुबंध की शर्तों में मूल्य समायोजन के भुगतान के उद्देश्य के लिए विभिन्न घटकों के प्रतिशत अनुबंध की अवधि के दौरान अपरिवर्तित रहेंगे। घटकों के प्रतिशत में कोई परिवर्तन ठेकेदार का देय मूल्य समायोजन की राशि को प्रभावित करेगी।

हमने देखा (फरवरी 2012) कि कार्य निष्पादन के दौरान अनुबंध में निर्धारित 15 तथा 29 प्रतिशत की तुलना में पीओएल एवं सामग्री दोनों घटकों के लिए 30 प्रतिशत अपनाया गया। इसके परिणामस्वरूप जनवरी 2011 से दिसंबर 2011 के दौरान मूल्य समायोजन के ₹ 85.59 लाख का अतिरिक्त भुगतान ठेकेदार को किया गया।

संभागीय अधिकारी ने बताया (फरवरी 2012) कि ठेकेदार से अधिक राशि की वसूली की जाएगी।

मामला शासन को प्रतिवेदित किया गया (अगस्त 2012), उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (मार्च 2013)।

लोक निर्माण विभाग

4.2.3 दोषपूर्ण योजना के कारण व्यर्थ व्यय

बारहवें वित्त आयोग (टी.एफ.सी.) के अनुदान अन्तर्गत 35 कि.मी. सड़क की मंजूरी व कार्यान्वयन में देरी के कारण कार्य को योजना अवधि की समाप्ति व निधियों की रोक की वजह से बीच में ही छोड़ना पड़ा, परिणामस्वरूप ₹ 4.94 करोड़ का व्यर्थ व्यय हुआ ।

टी.एफ.सी. के, भारत सरकार द्वारा सड़कों व पुलों के रखरखाव के लिए जारी अनुदान सहायता के सम्बन्ध में, (मई 2005) जारी दिशा निर्देशानुसार राज्य सरकार द्वारा परियोजना रिपोर्ट तैयार करने में अपेक्षित है कि यथाविधि निश्चित करें कि मंजूर हुआ कार्य अनुदान का पूरा उपयोग करते हुए अनुबंधित समय सीमा में पूरा किया जा सकता है। दिशा निर्देशों में यह भी प्रावधान है कि अनुदान पूर्वानुमानित अवधि (2006-10) के आखिरी चार वर्षो के लिए समान किश्तों में दिया जायेगा जिससे कि राज्य सरकार को पहला वर्ष निधियों के आमेलन की तैयारी करने के लिए मिल सके।

राज्य सरकार टी.एफ.सी. की सहायता के अन्तर्गत कार्यान्वित डामरीकृत बांदा-बरायथा -गिरार सड़क (35 कि. मी.) के नवीनीकरण के लिए ₹ 16.57 करोड़ का प्रशासनिक अनुमोदन कर दिया (30 सितम्बर 2008)। टी.एफ.सी. अनुदान केवल उन कार्यो पर ही लागू था जो मार्च 2010 तक किये जाने थे व 31 मार्च 2010 के बाद अतिरिक्त निधियां लागू नहीं थी। चूँकि टी.एफ.सी. अनुदान बन्द होने मे केवल 18 महीने बचे थे, अतः कार्य की विस्तृतता को ध्यान में रखते हुए विभाग के लिए यह अनिवार्य था कि वो निविदा प्रक्रिया व निविदा अनुमोदन शीघ्रता से करे।

हमने देखा कि (अप्रैल 2012) मुख्य अभियंता (सी.ई), लोक निर्माण विभाग (पी.डब्ल्यू.डी.), सागर द्वारा मई 2009 में अनुमोदनार्थ, प्रस्तुत मसौदा दस्तावेज प्रमुख अभियंता (ई-इन-सी) द्वारा अपर्याप्त पाये गये। इसलिए दस्तावेज प्रमुख अभियंता (ई-इन-सी) द्वारा सी.ई. को तत्काल परिशोधन के लिए वापस कर दिए गये। परिशोधन के बाद, दस्तावेज सी.ई. द्वारा जून 2009 में पुनः प्रस्तुत किए गये। निविदा प्रक्रिया पूरी करने के बाद कार्य को ₹ 17.53 करोड़ की अनुमानित राशि के साथ अनुसूची दर (एस.ओ.आर) से 13.50 प्रतिशत नीचे, एक ठेकेदार को दे दिया गया (अक्टूबर 2009)। हमने आगे जाँच में पाया कि यद्यपि टी.एफ.सी के अन्तर्गत निधियाँ केवल 31 मार्च 2010 तक की उपलब्ध थी, कार्यादेश में कार्य समाप्ति अवधि 17 महीने अर्थात् अप्रैल 2011 तक थी। ठेकेदार ने वर्तमान डामरीकृत सतह को उखाड़कर मार्च 2010 तक ₹ 4.94 करोड़ लागत का कार्य निष्पादित कर दिया व 31 मार्च 2010 के बाद निधि रोके जाने के कारण कार्य को अर्द्धनिर्मित स्थिति में छोड़ दिया। न तो विनिर्दिष्ट डामरीकरण हुआ और न अर्द्धनिर्मित सतह पर उचित परत चढ़ाई गई। इस प्रकार कार्य तेजी से खराब होने के लिए छोड़ दिया गया।

इस प्रकार अनियोजित व विलंबित टी.एफ.सी. कार्य निष्पादन जो प्रारंभिक प्रक्रिया में परिहार्य देरी से घिरा रहा, ₹ 4.94 करोड़ के खर्च को व्यर्थ व्यय में बदल दिया।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर (अप्रैल 2012) कार्यपालन अभियंता (ई.ई.) ने तथ्यों को स्वीकार कर लिया और कथन किया कि कार्य मार्च के अन्त तक पूरा किया जाना था लेकिन संविदा ऐजेंसी निश्चित करने की परिहार्य देरी व निविदा को एक समूह में आमंत्रित करने के बजाय एक से अधिक समूहो में तोड़नी थी, कार्य को पूरा नहीं किये जा सकने का कारण रहा।

मामला सरकार को संदर्भित कर दिया गया है (जून 2012), उत्तर अपेक्षित है।

जल संसाधन विभाग

4.2.4 समान कमान क्षेत्र की सिंचाई योजनाओं का अनियमित निष्पादन

राजापुर उद्वहन सिंचाई योजना के 1628 हेक्टेयर के कुल कमान क्षेत्र कार्य को, समाप्त प्रशासनिक अनुमोदन के विरूद्व 2007 में शुरू किया गया जो त्योंथर में दूसरी बड़ी उद्वहन सिंचाई योजना के कमान क्षेत्र के साथ पड़ गया, जिससे ₹ 1.63 करोड़ का अपव्यय हुआ ।

सोन नदी पर बाणसागर बहुउद्देशीय परियोजना बिहार, मध्य प्रदेश व उत्तर प्रदेश की एक अन्तर्राज्जीय परियोजना है। परियोजना में अन्य बातों के साथ-साथ, रीवा जिले में टोंस नदी के दाहिने किनारे पर त्योंथर उद्वहन सिंचाई परियोजना का निर्माण परिकल्पित किया गया जिसमें 36 कि.मी. नहर का, संरचनाओं व सम्बन्ध वैद्युत-यांत्रिकी उपकरणों सहित निर्माण शामिल था, जिससे कि 11,330 हेक्टेयर सिंचाई क्षमता का सृजन हो सके। विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) अक्टूबर 2007 में केन्द्रीय जल आयोग को अनुमोदनार्थ प्रस्तुत किया गया। सरकार ने विभाग को त्योथर एल.आई.एस. के कार्य को, ₹ 96.36 करोड़ की अनुमानित लागत (जो दिसम्बर 2009 में परिशोधित की गई)

पर शुरू करने की अनुमति (फरवरी 2008) प्रदान कर दी। विभाग ने अगस्त 2006 में कार्य शुरू कर दिया।

हमने लेखापरीक्षा में पाया कि मध्य प्रदेश सरकार ने रीवा जिले की त्योंथर तहसील में दूसरी एल.आई.एस. (राजापुर एल.आई.एस.) के निर्माण का 1628 हेक्टेयर क्षेत्र की सिंचाई हेतु ₹ 41.97 लाख की लागत पर, प्रशासनिक अनुमोदन (ए.ए.) (नवम्बर 1984) में प्रदान किया था, जो त्योंथर एल.आई.एस. के परियोजित 11,330 हेक्टेयर कमान क्षेत्र[8] द्वारा पूर्णतया आच्छादित था। निधियों का आवंटन न होने के कारण राजापुर एल.आई.एस., का कार्य 2007 तक शुरू नहीं किया जा सका। मुख्य अभियंता गंगा बेसिन रीवा द्वारा राजापुर एल.आई.एस. की एल.आई.एस. शीर्ष कार्य हेतु ₹ 40.58 लाख[9] की स्वीकृति (जुलाई 2007) कार्य ठेकेदारों की (नवम्बर 2007) ₹ 1.77 करोड़ की लागत का तीन संवीक्षाओं के माध्यम से किया गया। मार्च 2012 के अन्त तक ₹ 1.63 करोड़[10] का कार्य पूर्ण किया जिसके विरूद्ध ₹ 71 लाख भुगतान जारी किया गया। चूंकि राजापुर एल.आई.एस. का मार्च नवम्बर 2012 में दिये जाने के पूर्व त्योंथर एल.आई.एस. की डी.पी.आर. अनुमोदन हेतु प्रस्तुत कर दी गई थी। अतः पूरा व्यय ₹ 1.63 करोड़ खर्च करने से रोका जा सकता था।

यह जल संसाधन विभाग के मुख्य अभियंता के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन विभिन्न संभागों में समन्वय न होने व कमान क्षेत्रों के एक साथ पड़ने वाली योजनाओं को चिन्हित करने में नियंत्रण क्रियाविधि के अभाव का भी सूचक है। मामला मुख्य अभियंता, गंगा बेसिन, रीवा और सरकार को संदर्भित किया गया (जुलाई 2012), मुख्य अभियंता, गंगा बेसिन रीवा ने लेखापरीक्षा के तथ्यों को स्वीकार किया (अगस्त 2012) व बताया कि राजापुर एल.आई.एस. कमान क्षेत्र पूर्णतया त्योंथर एल.आई.एस. द्वारा आच्छादित है व भविष्य में अनुपयोगी है। उन्होनें आगे कहा कि अनुपयोगी कार्य की लागत को बट्टे खाते डालने की आवश्यक है।

मामला सरकार को संदर्भित किया गया, उत्तर मार्च 2012 तक अप्राप्त है।

4.3. 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 प्रतिवेदन सतत अनियमितताओं के प्रकरणों की चर्चा नीचे की गई है।

---

8 राजापुर, भगवानपुर, चुनरी, सोहागी, सहिजवार, पांचा, अंतसुईया, खटिया, एवं बेलोहागांव

9 राजापुर एल.आई.एस. के लिए ₹ 5.62 करोड़ की पुनरीक्षित ए.ए. प्रदान करने के लिए प्रस्ताव शासन को प्रस्तुत किया गया (अक्तूबर 2010)। पुनरीक्षित ए.ए. अपेक्षित थी (जून 2012)।

10 पूर्व में भुगतान किए गए ₹ 71.38 लाख धन बकाया देयता ₹ 91.69 लाख

नर्मदा घाटी विकास विभाग

4.3.1 अतिरिक्त सुरक्षित जमा राशि का न काटा जाना

ठेकेदारों से असंतुलित दर के लिए अतिरिक्त सुरक्षा जमा राशि की वसूली नहीं किया जाना ₹ 3.56 करोड़ ।

मद दर अनुबंध की शर्त 3.26 में प्रावधानित है कि मदें जिनके लिए ठेकेदार ने प्राक्कलित दरों की तुलना में अनुपातहीन ढंग से उच्चतर दरें उद्धृत कीं, ऐसी मदों के लिए भुगतान, मदों की प्राक्कलित दर में समग्र ठेका प्रतिशत जोड़ कर या घटा कर सीमित किया जाना चाहिए। भुगतान में रोकी गई राशि को कार्यपालन यंत्री द्वारा अतिरिक्त सुरक्षा जमा राशि के रूप में रखा जाना चाहिए जिसको समस्त कार्य पूर्ण होने के पश्चात् जारी किया जाना चाहिए।

हमने देखा (जून 2011 से दिसंबर 2011) कि दो संभागों[11] में संभागीय अधिकारियों ने ठेकेदारों द्वारा प्राक्कलित दरों की तुलना में अनुपातहीन उच्चतर उद्धृत दरों के लिए राशि **₹ 3.56 करोड़** (**परिशिष्ट 4.7**) कम काटी गई। असंतुलित मदों के लिए प्राप्त राशि के कारण ठेकेदारों ने उन मदों के निष्पादन में कोई रूचि नहीं दिखाई, फलस्वरूप कार्य की प्रगति बाधित हुई।

अतः कार्यों की पूर्णता में निर्धारित समयावधि से 21 से 28 महीनों की देरी हुई (दिसंबर 2012)।

कार्यपालन यंत्री नर्मदा विकास संभाग 24, खरगोन ने तथ्य को स्वीकार किया (दिसंबर 2011) एवं आश्वासन दिया कि गणना के पश्चात् राशि की वसूली कर ली जाएगी। कार्यपालन यंत्री नर्मदा विकास 19, भीकनगांव ने उत्तर में बताया (जून 2011) कि ठेकेदार ने उच्च दर के साथ-साथ निम्न दर की मदों का निष्पादन भी किया, अतः अतिरिक्त सुरक्षा जमा राशि की वसूली नहीं की गई।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अतिरिक्त सुरक्षा जमा राशि रोके जाने में चूक, ठेकेदार को अनधिकृत सहायता के साथ ही अनुबंध के प्रावधान का उल्लंघन है।

मामला सरकार को संदर्भित कर दिया गया है (अगस्त 2012)। उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है। (मार्च 2013)

4.3.2 मूल्य वृद्धि क्लॉज में संशोधन से ठेकेदार को अधिक भुगतान

शासन की पूर्व स्वीकृति के बिना मूल्य वृद्धि गुणक घटक में संशोधन के कारण ठेकेदार को अधिक भुगतान ₹ 9.33 करोड़ ।

मानक निविदा दस्तावेजों में प्रावधानित था कि कार्यालय आर्थिक सलाहकार, उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित किए गए थोक विक्रय मूल्य सूचकांक, मूल्य वृद्धि की गणना के लिए विभिन्न सामग्री जैसे सीमेंट, सामग्री, स्टील एवं अन्य सामग्री आधार होंगे। मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता भाग-एक, खण्ड-चार, अध्याय-2 के नियम 21 के

[11] नर्मदा विकास संभाग 24 खरगोन एवं नर्मदा विकास संभाग 19 भीकनगांव।

अनुसार मानक बोली दस्तावेज़ (एस.बी.डी.) में किसी परिवर्तन के लिए विधि एवं वित्त विभाग से पूर्व अनुमोदन आवश्यक था।

हमने देखा (नवंबर 2011 से मई 2012) कि नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण के तीन ठेकों के मानक बोली दस्तावेजों में मूल्य वृद्धि सूत्र[12] के लिए 0.75 गुणक घटक का प्रावधान था। विभाग ने ठेकेदारों की माँग पर संशोधित मूल्य वृद्धि सूत्र के लिए गुणक घटक 0.75 के स्थान पर 0.85 का प्रस्ताव वित्त विभाग के पास भेजा जिसकी स्वीकृति अक्टूबर 2008 में प्राप्त हुई।

इसी बीच विभाग ने कार्यों में संशोधित मूल्य वृद्धि सूत्र में गुणक घटक 0.85 वृद्धि के साथ निविदा आमंत्रित की (जनवरी 2008)।

मानक बोली दस्तावेज़ में किसी भी प्रकार के संशोधन के लिए वित्त विभाग की पूर्व स्वीकृति आवश्यक है, अतः 0.85 गुणक घटक के साथ ठेका समझौता किया जाना मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता के नियम 21 का उल्लंघन था, फलस्वरूप ₹ 9.33 करोड़[13] का अधिक भुगतान हुआ।

मामला सरकार को संदर्भित (अगस्त 2012) किया गया उत्तर अपेक्षित है। (मार्च 2013)

4.4 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 रही 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 है:

12

एस.बी.डी. के अनुसार प्रावधान	संशोधित शर्त
V= 0.75*Ps*R*(X-Xo)/Xo	V= 0.85*Ps*R*(X-Xo)/Xo

जहां Ps = घटक का प्रतिशत यथा मजदूर, पी.ओ.एल., सामग्री, सीमेंट, स्टील
R = संबद्ध तिमाही के दौरान किए गए कार्य का मूल्य
V = सामग्री, पी.ओ.एल., सीमेंट के कारण कार्य की लागत में बढ़ोतरी या कमी
X = संबद्ध तीनों माह के लिए समस्त वस्तुओं का सूचकांक
Xo = निविदा खोलते समय समस्त वस्तुओं का आधार सूचकांक

13 अनुबंध क्र. 16/07-08: ₹ 1.73 करोड़, अनुबंध क्र. 07/07-08: ₹ 3.66 करोड़ एवं अनुबंध क्र. 14/07-08: ₹ 3.94 करोड़

जल संसाधन विभाग

चम्बल बेतवा कछार के ईकाइयों में अनुबंध प्रबंधन के मुद्दे पर दीर्घ कण्डिका

चम्बल बेतवा कछार मध्य प्रदेश राज्य की सबसे बड़ी नदी कछार में से एक है। जल संसाधन विभाग 11 संभागों[14] के द्वारा चम्बल बेतवा कछार के कमाण्ड क्षेत्र की सिंचाई का प्रबंधन करता है। लेखापरीक्षा द्वारा नवम्बर 2011 से अप्रैल 2012 के मध्य चम्बल बेतवा बेसिन के 11 सम्भागों में से सात संभागो की अनुबंध प्रबंधन की समीक्षा की गई। लेखापरीक्षा द्वारा सात सम्भागों[15] के 61 अनुबंधों की जाँच की गई और लेखापरीक्षा के परिणामतः असंतुलित दर की मदों के लिए ठेकेदारों को अनुचित वित्तीय सहायता, विलंब हेतु कम/नहीं क्षतिपूर्ति की वसूली,मूल्य समायोजन का अधिक भुगतान, विशिष्टि के अनुसार कार्य न करना और अपर्याप्त सर्वेक्षण एवं प्राक्कलन के कारण अतिरिक्त लागत की कमियां संज्ञान में आई, जिसकी विस्तृत चर्चा आगे की कंडिकाओं में की गई है।

4.4.1 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 ठेकेदारों को अनुचित वित्तीय सहायता ₹ 8.48 करोड़ एवं शासन को हानि ₹ 43.92 लाख ।

अनुबंध की शर्त 3.28 के अनुसार असंतुलित मद[16] दरों के प्रकरण 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। संविदागत दायित्वों के पालन करने में चूक होने की अवस्था में यह काटी गई अतिरिक्त सुरक्षा जमा शासन को राजसात हो जावेगी।

हमने तीन सम्भागों[17] (सात कार्यों) में देखा (फरवरी 2012 से अप्रैल 2012) कि असंतुलित दरों के कारण उत्पन्न होने वाली अतिरिक्त सुरक्षा जमा ₹ 9.58 करोड़ ठेकेदारों के चलित देयकों से काटा जाना आवश्यक था, जबकि इसके विरूद्ध पाँच चलित कार्यों से केवल ₹ 0.66 करोड़ की कटौती की गई, परिणामस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 8.48 करोड़ की अनुचित वित्तीय सहायता हुई । दो अन्य कार्यों के सम्बन्ध में ठेकेदारों द्वारा कार्य को अधूरा छोड़ देने के परिणामस्वरूप उनसे अतिरिक्त सुरक्षा जमा की वसूली न होने के कारण ₹ 43.92 लाख की हानि हुई, जैसा कि विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 4.8** में दिया गया है।

---

14 अशोक नगर, भोपाल, गुना, नरसिहंगढ़, राधौगढ़, रायसेन, राजगढ , सम्राट अशोक सागर (एस ए एस) विदिशा ,संजय सागर (बाह) परियोजना गंजबासौदा , सीहोर और विदिशा

15 भोपाल, नरसिहंगढ़, रायसेन, राजगढ , सम्राट अशोक सागर (एस ए एस) विदिशा ,संजय सागर (बाह) परियोजना गंजबासौदा और सीहोर

16 ऐसी मदो जिनके लिए ठेकेदार ने प्राक्कलित दरों में समग्र ठेका प्रतिशत जोडकर या घटाकर की तुलना में उच्चतर दर उद्धृत की हो

17 नरसिहंगढ़, रायसेन ,संजय सागर (बाह) परियोजना गंजबासौदा

प्रमुख सचिव ने बताया (जुलाई 2012) कि इस तरह के स्थिति की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए अनुबंध प्रणाली में परिवर्तन (मद दर अनुबंध के बदले प्राक्कलित दर धन या ऋण सकल प्राक्कलित निविदा) कर लिया है ।

तथ्य यह है कि उन प्रकरणों में अतिरिक्त सुरक्षा जमा की वसूली नहीं की गई है । परिणामतः ठेकेदारों को अनुचित वित्तीय सहायता ₹ 8.48 करोड़ एवं शासन को हानि ₹ 43.92 लाख हुई।

4.4.2 निर्धारित क्षतिपूर्ति की कम/ नहीं वसूली

सात कार्यों के निष्पादन में विलम्ब जिसके लिए ठेकेदार जिम्मेदार थे से निर्धारित क्षतिपूर्ति वसूली नहीं करने से शासन को ₹ 1.68 करोड़ की हानि।

अनुबंध की शर्त 49.1 परिकल्पित करता है कि यदि ठेकेदार माइल स्टोन को प्राप्त करने में विफल रहता है, तो वह नियोक्ता को निर्धारित क्षतिपूर्ति के भुगतान हेतु जिम्मेदार होगा। निर्धारित क्षतिपूर्ति की अधिकतम राशि अनुबंध की राशि की 10 प्रतिशत है।

हमने चार संभागों (सात कार्यों) में देखा (दिसम्बर 2011 से अप्रैल 2012) कि ठेकेदार अनुबंध में दर्शाई गई माइल स्टोन को प्राप्त करने में विफल रहे । इस प्रकार ठेकेदार निर्धारित क्षतिपूर्ति राशि ₹ 2.46 करोड़ के भुगतान हेतु जिम्मेदार थे, जबकि ठेकेदारों के देयकों से ₹ 78 लाख की निर्धारित क्षतिपूर्ति की वसूली की गई । इसके परिणामस्वरूप शासन को ₹ 1.68 करोड़ की हानि हुई जैसा कि विवरण **परिशिष्ट 4.9** में दिया गया है।

प्रमुख सचिव ने बताया (जुलाई 2012) कि निर्धारित क्षतिपूर्ति की राशि की वसूली कार्य की समाप्ति पर कर ली जावेगी और विभाग में उपलब्ध सुरक्षा/निष्पादन प्रतिभूति होने से निर्धारित क्षतिपूर्ति की राशि सुरक्षित है।

उत्तर सहमति योग्य नहीं है क्योंकि अनुबंध में दी गई शर्तों के अनुसार प्रत्येक माइल स्टोन की अनुपलब्धि पर निर्धारित क्षतिपूर्ति की वसूली का प्रावधान है। सुरक्षा / निष्पादन प्रतिभूति की प्राप्ति घटिया कार्य एवं टूट-फूट के विरूद्ध ली गई है और निर्धारित क्षतिपूर्ति के विरूद्ध इस राशि का विनियोजन इसलिए आवश्यक था।

4.4.3 स्टील पर मूल्य समायोजन का अनियमित भुगतान

स्टील पर मूल्य समायोजन की गणना में उच्चतर दरों एवं न किये गये कार्यों का भुगतान लेने के कारण ठेकेदार को अधिक भुगतान ₹ 81.71 लाख ।

संभागीय अधिकारी, नरसिंहगढ़ ने कुशलपुरा तालाब के रेडियल क्रस्ट गेट मय स्टाप लॉग लिफिटंग बीम एवं जेन्ट्री क्रेन के रूपांकन, संस्थापन एवं स्थापना का कार्य अनिल स्टील, इन्दौर को मध्य प्रदेश लद्यु उद्योग निगम (एम.पी.एल.यू.एन.) के माध्यम से सौंपा (मार्च 2005)। प्रदायकर्ता को निर्धारित अवधि 15 माह के अनुबंधित समय में कार्य पूरा करने हेतु कार्य आदेश 24 मार्च 2005 को जारी किया गया । अनुबंध के विशिष्टि निबंधन एवं शर्तो के अनुसार 85 प्रतिशत राशि का भुगतान सामग्री प्रदाय करने के पश्चात् किया जावेगा । शेष 15 प्रतिशत राशि दो किश्तों में भुगतान की जावेगी, प्रथम

10 प्रतिशत की किश्त संतुष्टि कारक स्थापना के बाद एवं द्वितीय पांच प्रतिशत की किश्त उपभोगकर्ता द्वारा सफलतापूर्वक संस्थापना, परीक्षण, एवं जांच के बाद किया जावेगा। ठेकेदार को अनुबंध के शर्तों के अनुसार मूल्य समायोजन का भुगतान किया जाना था। अनुबंध के शर्त 2.40.1 में प्रावधान है कि ठेकेदार द्वारा डाली गई दर का आधार स्टाक यार्ड मूल्य होगी और यदि स्टील अथॉरिटी ऑफ इण्डिया लिमिटेड द्वारा स्टील की कीमत में वृद्वि किया जाता है, और ठेकेदार स्टील खरीदता है तब अंतर की प्रतिपूर्ति की जावेगी।

संभाग ने प्रदाय स्टील पर मूल्य समायोजन ₹ 5.48 करोड़ का भुगतान अवधि मार्च 2005 से दिसम्बर 2011 के दौरान किया, जिसकी गणना मध्य प्रदेश लद्यु उद्योग निगम (एम.पी.एल.यू.एन.) के निविदा आमंत्रण दिनांक (जुलाई 2004) एवं वास्तविक प्रदाय दिनांक पर 'सेल' के प्रचलित दर के अंतर के आधार पर किया गया ।

हमने देखा (फरवरी 2012) कि भुगतान के लिए विचारित स्टील की आधार दर आपूर्ति की तिथि पर 'सेल' के स्टील की वास्तविक आधार दरों से अधिक थी। इस प्रकार मूल्य समायोजन की गणना में गलत (उच्चतर) दर लेने के कारण अधिक भुगतान ₹ 15.10 लाख हुआ ।

हमने आगे देखा कि सम्भाग ने स्थापना एवं संस्थापना के भुगतान पर ₹ 66.61 लाख का मूल्य समायोजन भी दिया जबकि यह कार्य ठेकेदार के द्वारा नहीं किया गया था । परिणामतः कुल अधिक भुगतान ₹ 81.71 लाख किया गया, जैसा कि विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 4.10** में दिया गया है ।

प्रमुख सचिव ने बताया (जुलाई 2012) कि अधिक भुगतान की गई मूल्य समायोजन की वसूली कर ली जावेगी और अपने अधिकारियों को निर्देशित किया कि मूल्य समायोजन के भुगतान के अन्य प्रकरणों की जाँच करें। अधिक भुगतान की वसूली को हमें सूचित नहीं किया गया है (मार्च 2013)।

4.4.4 निम्न योजना के परिणामस्वरूप निष्क्रिय व्यय

योजना में कमी एवं नाला क्लोजर एवं वेस्ट वियर के निर्माण में क्रमबद्वता नहीं होने से निष्क्रिय व्यय ₹ 1.53 करोड़ ।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली (एम.पी.डब्ल्यू.डी.) की कण्डिका 7.016 में परिकल्पित है कि नाला-बंद[18] करने के कार्य के पहले नियत से अधिक जल निकासी व्यवस्था का निर्माण (वेस्ट वियर)[19], सभी मामलों में बांध/सडल बांध के अन्य भागों का पूर्ण होना, नाला सतह में कट ऑफ ट्रेंच[20] की खुदाई हो जानी चाहिए।

---

18 नाला बंधान बॉध की अप स्ट्रीम में पानी को संग्रहित करने के लिए नदी या नाले में प्रवाह को रोकने की दृष्टि से बांध के एक भाग में निर्माण से संबद्ध है ।

19 बांध का जलस्तर पूर्ण तालाब स्तर तक पहुचने के पश्चात अधिक पानी के बहाब को अनुमत करने के लिए वेस्ट वियर का निर्माण किया जाता है ।

20 नाले के आधार से ऊपर और नीचे दोनों से ही सीपेज को कम करने के लिए कट ऑफ ट्रेन्च प्रावधानित की जाती है

हमने राजगढ़ संभाग में देखा (फरवरी 2012) कि चौतरा बाँध का बंधान (जून 2010), वेस्ट वियर निर्माण के पहले कर दिया। परिणामस्वरुप वर्षाकाल 2011, में बाढ़ का पानी गाँव में फैल गया और बांध के निकट रह रहे निवासियों एवं बांध की सुरक्षा के लिए आपातकालीन स्थिति में बांध के बांयी दिशा में 80 मीटर लम्बाई में काटा गया यद्यपि तथाकथित बांध के नहर का निर्माण पूर्ण (फरवरी 2011) हुआ था बांध के काटे गये भाग के पुर्ननिर्माण न होने के साथ-साथ वर्षाकाल (2012) के पूर्व वेस्ट वियर का निर्माण न होने के परिणामस्वरूप निष्क्रिय व्यय ₹ 1.53 करोड़ हुआ ।

सम्भागीय अधिकारी ने बताया (फरवरी 2012) कि जब नालाबंधान किया (जून 2010) गया था, तब खुदाई हेतु पर्याप्त समय था चूंकि ऐसी आशा नहीं थी कि स्ट्रेटा में इतनी अधिक परिवर्तन होगी एवं कड़ी चट्टान की खुदाई की मात्रा बढ़ जायेगी।

उत्तर स्वीकार योग्य नहीं है। नियमावली में प्रावधानित है कि नालाबंधान के पूर्व वेस्ट वियर का निर्माण हो जाना चाहिए था जो अनुपालन नहीं किया गया।

4.4.5 विशिष्टियों के अनुसार कार्य का न किया जाना

मिट्टी कार्य बिना जल सिंचन एवं संहतिकरण किए जाने के परिणामस्वरूप अवमानक के कार्य राशि ₹ 49.59 लाख ।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 2.028 में प्रावधानित है कि एक प्राक्कलन को तकनीकी स्वीकृति देने वाला अधिकारी, रूपांकन के सही होने एवं आरेखन के संदर्भ में प्राक्कलन में सभी आवश्यक मदों को सम्मिलित करने हेतु उत्तरदायी है। सिंचाई परियोजनाओं के लिए विशिष्टियों (कार्यों के लिए दरों की अनुसूची की)की कंडिका 4.9.9 (खण्ड-II, भाग-I) प्रावधानित करती है कि अनुकूलतम आर्द्रता धारिता पर शुष्क घनत्व पर मिट्टी भरण वाले बांध में कार्यान्वित मात्रा में से, न दबने वाली (चट्टान) एवं दबने वाली (मिट्टी) नींव के लिए क्रमशः एक प्रतिशत एवं दो प्रतिशत समंजन छूट (श्रींकेज एलाउंस) घटाई जाएगी। सिंचाई विशिष्टियों के अनुसार बांध के मिट्टी कार्य में, मिट्टी को 15 सेंटीमीटर की परतों में बिछाना, जल सिंचन एवं अधिकतम शुष्क घनत्व प्राप्त करने के लिए मिट्टी कार्य का अनुकूलतम आर्द्रता धारिता पर दृढ़ीकरण सम्मिलित था।

जल संसाधन संभाग, नरसिंहगढ़ में शमशेरपुरा तालाब के आधुनिकीकरण एवं पुनर्गठन का कार्य मध्य प्रदेश जल प्रदाय पुनर्गठन परियोजना (एम.पी.डब्ल्यू.एस.आर.पी.) के अन्तर्गत ठेकेदार को दिसम्बर 2010 में सौंपा गया था जिसे दिसम्बर 2011 तक पूरा करना था। कार्य प्रगतिरत था एवं ठेकेदार को नवम्बर 2011 तक चलित देयक से राशि ₹ 1.74 करोड़ का भुगतान किया गया। अनुबंध में नहर हेतु मिट्टी कार्य 1,61,436.65 घन मीटर एवं लाइनिंग कार्य 1076.59 घन मीटर प्रावधान है । कार्य निष्पादन में मिट्टी कार्य 1,59,441.85 घन मीटर एवं लाईनिंग कार्य 810.65 घनमीटर क्रमशः लागत ₹ 68.99 लाख एवं ₹ 36.48 लाख पर शामिल था।

हमने देखा (मार्च 2012) कि मिट्टी कार्य (भराव मात्रा) 134024.59 घनमीटर का किया गया जिसका भुगतान 25 प्रतिशत संकुचन अंश कटौती कर किया गया। यह दर्शाता है कि मिट्टी कार्य बिना जल सिंचन एवं संहतीकरण के किए गए हैं जो कि

पूर्ण मिट्टी कार्य हेतु आवश्यक भाग है। इस प्रकार मिट्टी कार्य राशि ₹ 49.59 लाख[21] का अवमानक कार्य हुआ। जल रिसने के परिणामस्वरूप जलस्तर मे तेजी से कमी आएगी। साथ ही नहरों की लाइनिंग में समयपूर्व क्षय होने की सम्भावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

प्रमुख सचिव ने बताया (जुलाई 2012) कि नहर की ऊंचाई तीन मीटर से कम है और लाइनिंग विहीन है इस प्रकार जल सिंचन और संहतीकरण आवश्यक नहीं है। आगे प्रमुख सचिव आश्वस्त करते हैं कि आगे के सभी नहरों के मिट्टी कार्यों के जल सिंचन और संहतीकरण के विशिष्टियों में परिवर्तन कर दिया जावेगा ।

उत्तर स्वीकार योग्य नहीं है क्योंकि कार्य नहर लाईनिंग से सम्बन्धित है इसलिए मिट्टी कार्य हेतु जल सिंचन एवं संहतीकरण आवश्यक है।

4.4.6 अपर्याप्त सर्वेक्षण एवं प्राक्कलन के कारण अतिरिक्त लागत

अपर्याप्त सर्वेक्षण एवं प्राक्कलन के कारण कार्य की मदों की मात्राओं के बढ़ने के परिणामस्वरूप कार्य पर ₹ 57.55 लाख की अतिरिक्त लागत ।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग (एम.पी.डब्ल्यू.डी.) नियमावली की कंडिका 2.028 के अनुसार क्रियान्वयन 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।

हमने संभाग सीहोर एवं राजगढ़ में देखा (दिसम्बर 2011 से फरवरी 2012) कि टिटोरिया तालाब (सीहोर) में कड़ी चट्टान की सभी स्ट्रेटा की खुदाई में कड़ी चट्टान के अलावा वास्तविक मात्रा, चौतरा तालाब (राजगढ़) में कड़ी चट्टान की खुदाई की वास्तविक मात्राएं प्राक्कलन की मात्राओं से असामान्य रूप से अधिक थी जैसा कि विवरण **परिशिष्ट 4.11** में दिया गया है। संभागीय अधिकारी सीहोर ने अतिरिक्त मात्राओं के लिए नई निविदा आमंत्रित की और सम्भागीय अधिकारी राजगढ़ ने अतिरिक्त मात्राओं को ठेकेदार द्वारा इन्कार करने पर विभाग के भारी अर्थ संयंत्र (एच.ई.एम.) संभाग से कराया। इस प्रकार अपर्याप्त सर्वेक्षण और प्राक्कलन के परिणामस्वरूप शेष मात्राओं को उच्चतर दर पर कराने से शासन को ₹ 57.55 लाख[22] का अतिरिक्त बोझ पड़ा।

संभागीय अधिकारी सीहोर ने बताया (दिसम्बर 2011) कि कड़ी चट्टान की खुदाई की मात्रा करीब 10,000 घनमीटर बढ़ गई और इस प्रकार ठेकेदार ने अनुबंधित मात्रा से

---

21 नरसिंहगढ़ संभाग (अनुबंध क्रमांक 6/10-11) 134024.59 घनमीटर दर ₹ 37.00 प्रति घनमीटर

22 सीहोर संभाग-अनुबंध क्रमांक 172/2007-08 ₹ 13.19 लाख (मात्रा 10608 घनमीटर दर ₹ 205.80 - ₹ 81.46) (प्राक्कलित दर ₹ 79.47 / घनमीटर + 1.86 निविदा प्रतिशत), राजगढ़ संभाग, अनुबंध क्रमांक 11/2008-09 ₹ 44.36 लाख (31000 घनमीटर दर ₹ 143.10 (एच.ई.एम. द्वारा ली गई दर ₹ 307.74 प्रति घनमीटर- ₹ 164.64 प्रति घनमीटर) (प्राक्कलित दर ₹ 196 प्रति घनमीटर - 16 प्रतिशत) (निविदा प्रतिशत))

आगे कार्य करने से इन्कार कर दिया। संभागीय अधिकारी राजगढ़ ने बताया (फरवरी 2012) कि ट्रायल पिट की खुदाई के आधार पर मात्राओं का प्राक्कलन किया गया था लेकिन खुदे हुए ट्रायल पिट से आशानुरूप खुदाई की स्ट्रेटा प्राप्त नहीं हुई । आगे कहा गया है ट्रायल पिट के अनुचित स्थल चयन के कारण स्ट्रेटा में बदलाव आया जिससे मात्रा में असामान्य वृद्वि हुई। प्रमुख सचिव ने बताया (जुलाई 2012) कि कार्य के विभिन्न प्रकार की स्ट्रेटा से खुदाई की कुल मात्रा में परिवर्तन नहीं हुआ है ।

संभागीय अधिकारियों का उत्तर स्वीकार योग्य नहीं है क्योंकि उत्तर तथ्य की पुष्टि करता है कि अपर्याप्त सर्वेक्षण के स्थल चयन के कारण मात्राओं में असामान्य वृद्वि हुई। अनुपयुक्त सर्वेक्षण के परिणामस्वरूप अनुबंध को बन्द करना पड़ा जो कि आगे अन्य एजेंसियों को उच्चतर दर पर सौंपा गया।

भोपाल
दिनांक

(डी.के. शेखर)
महालेखाकार
(आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा)
मध्य प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक

(विनोद राय)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक