तीसरा अध्याय

लेन-देनों की लेखापरीक्षा

शासकीय विभागों, उनकी क्षेत्रीय संरचनाओं की अनुपालन लेखापरीक्षा से संसाधनों के प्रबंधन में चूकें तथा नियमितता, औचित्य एवं मितव्ययिता के मानकों के पालन में विफलताओं के अनेक दृष्टांत सामने आए। इन्हें व्यापक उद्देश्य शीर्षकों के अंतर्गत आगामी कंडिकाओं में प्रस्तुत किया गया है।

3.1 नियमों, आदेशों इत्यादि का अनुपालन न किया जाना

सुदृढ़ वित्तीय प्रशासन तथा वित्तीय नियंत्रण के लिए यह आवश्यक है कि व्यय, वित्तीय नियमों, विनियमों तथा सक्षम अधिकारी द्वारा जारी किए गए 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 किए जाने से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों में से कुछ निम्नानुसार हैः

वन विभाग

3.1.1 शुद्ध वर्तमान मूल्य की कम वसूली

वन विभाग ने संशोधित शुद्ध वर्तमान मूल्य (एन.पी.वी.) की मांग नहीं की, परिणामस्वरूप राशि ₹ 99.81 लाख की एन.पी.वी. की कम वसूली हुई।

मध्य प्रदेश शासन, वन विभाग, (जी.ओ.एम.पी.) ने, उपयोगकर्ता एजेंसी से आश्वासन प्राप्त करने के पश्चात्, ₹ 5.80 लाख प्रति हेक्टेयर की न्यूनतम दर से शुद्ध वर्तमान मूल्य (एन.पी.वी.[1]) की राशि की आगामी आदेशों तक अनंतिम रूप से वसूली करने के निर्देश जारी किए (दिसम्बर 2003)। मध्य प्रदेश शासन ने माननीय उच्चतम न्यायालय के आदेशों (मार्च एवं मई 2008) को ध्यान में रखते हुए वन भूमि के गैर-वानिकी उपयोग हेतु व्यपवर्तन के लिए उपयोगकर्ता एजेंसी पर प्रभारित की जाने वाली एन.पी.वी. के गणना हेतु दरें निर्धारित की (सितम्बर 2008)।

दरें, वनों के घनत्व एवं ईको-वेल्यू के अनुसार ₹ 4.38 लाख से ₹ 10.43 लाख तक प्रति हेक्टेयर वन भूमि निर्धारित की गई थी। प्रधान मुख्य वन संरक्षक (पी.सी.सी.एफ.) ने माननीय उच्चतम न्यायालय के आदेशों के अनुसरण में एन.पी.वी. की देय राशि की वसूली के अनुदेश भी जारी किए (जनवरी 2009)।

वन मंडल अधिकारी, (सामान्य), शिवपुरी (डी.एफ.ओ.) के अभिलेखों की जांच के दौरान हमने देखा (सितम्बर 2012) कि फर्शी पत्थर के खनन के लिए पाँच पट्टा धारकों[2] (मध्य प्रदेश राज्य खनन निगम) को 217.063 हेक्टेयर वन भूमि अप्रैल 2007 में व्यपवर्तित की गई। संशोधित दरों पर एन.पी.वी. की अंतर राशि के भुगतान के संबंध में उपयोगकर्ता एजेंसी से आश्वासन प्राप्त करने के पश्चात ₹ 5.80 लाख प्रति हेक्टेयर

---

1 एन.पी.वी. वन भूमि के गैर वानिकी उपयोग के लिए प्रत्यावर्तन करने के मूल्य को मौद्रिक रूप में व्यक्त करता है।

2 बूधोन राजापुर खदानें, लोहारछा खदानें, भिलारी खदानें, टेहटा खदाने और खाड़ा खदानें।

की अंतरिम दर पर एन.पी.वी. राशि ₹ 12.59 करोड़ वसूली गई थी (मई 2007)। माननीय उच्चतम न्यायालय के आदेशों (मार्च एवं मई 2008) के अनुसार व्यपवर्तित भूमि की एन.पी.वी. की ₹ 6.26 लाख प्रति हेक्टेयर[3] की दर पर ₹ 13.59 करोड़ गणना की गई। विभाग को सितम्बर 2008 में शासन के पत्र के जारी होने के तुरंत बाद एन.पी.वी. की अंतर राशि ₹ 99.81 लाख का दावा करने की आवश्यकता थी किंतु मई 2013 तक उपयोगकर्ता एजेंसी से बकाया वसूली एवं दावे को वरीयता नहीं दी गई। इससे विभाग की लापरवाही इंगित हुई जिसके परिणामस्वरूप मध्य प्रदेश शासन द्वारा उपयोगकर्ता एजेंसी से सितम्बर 2008 में एन.पी.वी. की निर्धारित दरों की तुलना में ₹ 99.81 लाख की कम वसूली हुई **(परिशिष्ट 3.1)।**

इसे ध्यान में लाने पर, शासन ने बताया (जून 2013) कि अंतर राशि ₹ 99.81 लाख के लिए मांग की गई थी (दिसंबर 2012 से मई 2013) एवं उपयोगकर्ता एजेंसी ने इसे अभी तक जमा नहीं किया (जून 2013)।

तथ्य वही है कि सितम्बर 2008 में शासन का पत्र जारी होने के तुरंत बाद अंतर राशि के लिए मांग नहीं की गई थी एवं मांग केवल लेखापरीक्षा द्वारा ध्यान में लाए जाने के पश्चात ही उठाई गई। इसके अतिरिक्त, एन.पी.वी. की वसूली में अत्यधिक देरी से एन.पी.वी. के उद्देश्य अर्थात वन क्षेत्र की भावी लागत का समानीकरण, विफल हुआ क्योंकि उपयुक्त छूट दर[4] का प्रयोग करते हुए 2007-08 में देय एन.पी.वी. का मूल्य 2013-14 के दौरान काफी कम होगा।

3.1.2 संयुक्त वन प्रबंधन समितियों को लाभांश का अधिक भुगतान

शुद्ध लाभ की गणना के लिए पुनरोत्पादन पर हुए ₹ 6.70 करोड़ के व्यय को छोड़ देने के कारण लाभांश के ₹ 53.58 लाख का अधिक भुगतान संयुक्त वन प्रबंधन समितियों को वितरित किया गया।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, भारत सरकार ने निर्देशित किया (जून 1990) कि जनजातीय व अन्य ग्रामवासियों का, जो वन में या उसके आस पास निवास कर रहे है, का वन उत्पादों पर पहला अधिकार है। इस आदेश के अनुसरण में मध्य प्रदेश शासन ने वन उत्पादों से प्राप्त शुद्ध लाभ के लाभांश को वितरित करने के संकल्प को अधिसूचित किया (अक्तूबर 2001), जिसको प्रधान मुख्य वन संरक्षक, मध्य प्रदेश के निर्देशानुसार (मई 2008), संयुक्त वन प्रबंधन समितियों (जे.एफ.एम.सी.) के स्व-विवेक से वन क्षेत्रों में एवं उनके सामाजिक उत्थान पर खर्च किया जायेगा। वन विभाग, मध्य प्रदेश शासन के निर्देशानुसार (फरवरी 2005), लाभांश[5], जिसको जे.एफ.एम.सी. समितियों को वितरित किया जाता है, की गणना के उद्देश्य से 'शुद्ध लाभ' को निर्धारित करने के लिए वन विभाग द्वारा किए गए 'पुनरोत्पादन पर व्यय' को इमारती लकड़ी व बांस की विक्रय से प्राप्त आय से घटाया जाना है। मध्यप्रदेश वन वित्तीय नियम-1979 के नियम 136

---

3 माननीय उच्चतम न्यायालय की अनुशंसा (मार्च एवं मई 2008) के अनुसार वन भूमि के ईको-वेल्यू एवं घनत्व पर निर्भर शासन द्वारा निर्धारित दरें (सितम्बर 2008)।

4 छूट 12 प्रतिशत प्रतिवर्ष मानते हुए, 2013-14 में यह मात्र 46.34 लाख होगा।

5 लाभांश इमारती लकड़ी के विक्रय से हुए शुद्ध लाभ का 10% है इस राशि का 80% जे.फ.एम. सिमितयों को वितरित किया है।

(बी) 54 के अनुसार, पुनरोत्पादन पर व्यय में बीज रोपण, पौधे, गड्ढे खोदना, मिट्टी बदलने, खाद, परिवहन, वृक्षारोपण, कीटनाशक, निराई व सुरक्षा पर हुए व्यय शामिल हैं।

डिंडोरी एवं मंडला (पूर्व) के दो वन मंडलाधिकारियों (डी.एफ.ओ.) के अभिलेखों की जाँच के दौरान हमने पाया (अगस्त 2012 एवं जनवरी 2013) कि इन दो संभागों में शुद्ध लाभ (₹ 68.02 करोड़) के आधार पर ₹ 5.44 करोड़ की कुल राशि को 92 जे.एफ.एम.सी. में 2010-11 एवं 2011-12 के दौरान वितरित किया था। हमने देखा कि डी.एफ.ओ. द्वारा लाभांश की गणना करते समय पुनरोत्पादन व्यय ₹ 6.70[6] करोड़ शामिल नहीं किया था **(परिशिष्ट 3.2)**। यद्यपि, पुनरोत्पादन पर हुए व्यय ₹ 6.70 करोड़ को घटाने के पश्चात वास्तविक भुगतान योग्य लाभांश ₹ 4.91 करोड़ संगणित किया गया। इसके परिणामस्वरुप जे.एफ.एम.सी. को लाभांश के रूप में ₹ 53.58 लाख का अधिक भुगतान हुआ **(परिशिष्ट 3.3)**।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे ध्यान में लाए जाने पर (जून 2013), शासन ने बताया (सितम्बर 2013) कि लाभांश की गणना करते समय पुनरोत्पादन पर हुए व्यय को घटा दिया गया था एवं लेखापरीक्षा द्वारा ध्यान में लाई गई राशि ₹ 6.70 करोड़ लाभांश की गणना में घटाए जाने वाले पुनरोत्पादन व्यय की श्रेणी में नहीं आती थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ₹ 6.70 करोड़ का व्यय पौधा रोपण एवं पौधा रोपण पूर्व कार्यों जैसी पुनरोत्पादन गतिविधियों पर हुआ था जैसा कि **परिशिष्ट 3.2** में दर्शाया गया है। इसके अतिरिक्त, सिवनी जिले में, जिले की जे.एफ.एम.सी. के लिए वर्ष 2011-12 हेतु लाभांश की गणना करते समय शुद्ध लाभ प्राप्त करने हेतु पुनरोत्पादन व्यय कि ऐसी सभी मदें घटाई गई थीं (नवम्बर 2012)।

जल संसाधन विभाग

3.1.3 संविदागत प्रावधानों के उल्लंघन से अधिक भुगतान

मात्राओं का विवरण (बी.ओ.क्यू.) के 10 प्रतिशत से अधिक मात्रा के लिए प्राक्कलित दर में कार्य की कुल लागत का समग्र निविदा प्रतिशत जोड़कर या घटाकर भुगतान करने के स्थान पर उद्धृत दरों पर भुगतान करने के कारण ठेकेदार को ₹ 64.26 लाख का अधिक भुगतान किया था।

कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) जल संसाधन संभाग, डिंडोरी द्वारा दनदना नाला तालाब परियोजना, मेहदवानी की मुख्य नहर[7] (आर.डी.[8] 0.00 कि.मी. से 18.06 कि.मी.) का निर्माण कार्य ₹ 3.02 करोड़ की लागत पर (प्राक्कलित लागत ₹ 4.48 करोड़ का 67.35 प्रतिशत) न्यूनतम निविदाकार को दिया था (मई 2010) जो कि प्राक्कलित लागत से 32.65 प्रतिशत कम था।

अनुबंध की शर्त 4.3.13.3 (ए) के अनुसार, ऐसी स्थिति में जहां कार्यान्वित मात्रा, अनुबंध के मात्राओं के विवरण में दर्शाई गई मात्रा से 10 प्रतिशत से अधिक है, 10

---

6 कुल ₹ 9.81 करोड़ के पुनरोत्पादन पर हुए व्यय के विरूद्ध ₹ 3.11 करोड़ घटाए गए।

7 मुख्य नहर एवं स्ट्रक्चर हेड रेगुलेटर (9 नग) ड्रेनेज क्रासिंग (23 नग) वी.आर.बी. (2 नग) डी.आर.बी. (1 नग) फाल (13 नग) और आऊटलेट (5 नग)

8 चल दूरी

प्रतिशत से अधिक मात्रा का भुगतान, निविदा आमंत्रण की दिनांक पर मद की प्राक्कलित दर धन या ऋण स्वीकृत निविदा का कार्य की कुल लागत से सकल प्रतिशत से होगा। कार्य[9] की चार मदों के संबंध में ठेकेदार द्वारा कार्यान्वित मात्रा प्राक्कलनों में प्रावधानित मात्रा के 10 प्रतिशत से अधिक थी।

हमने देखा (जनवरी 2013) कि चार मदों के लिए, जहाँ मात्रा, प्राक्कलित मात्रा के 10 प्रतिशत से अधिक थी, कार्यपालन यंत्री ने अनुबंध के अनुसार प्राक्कलित दर से 32.65 प्रतिशत निविदा छूट घटाने के स्थान पर उद्धृत दरों पर भुगतान किया। परिणामस्वरुप, ठेकेदार को 10 वें चल देयक तक कुल ₹ 5.68 करोड़ के भुगतान में से ₹ 64.26 लाख का अधिक भुगतान हुआ था (दिसंबर 2012) जैसा कि **परिशिष्ट 3.4** में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा में ध्यान में लाए जाने पर (जुलाई 2013) शासन ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया (सितम्बर 2013) एवं बताया कि मुख्य अभियंता (सी.ई.) को ठेकेदार के चल देयकों या सुरक्षा निधि से अधिक राशि की वसूली सुनिश्चित करने हेतु अनुदेशित किया गया था।

3.1.4 अतिरिक्त मद के लिए त्रुटिपूर्ण प्राक्कलित दर अपनाने के कारण ठेकेदार को अधिक भुगतान।

एक सिंचाई जलाशय की एक अतिरिक्त मद (एम-25 नियंत्रित कंक्रीट) के लिए दर की स्वीकृति प्रदान करते समय शासन ने ₹ 3118.91 प्रति घन मीटर के वास्तविक प्राक्कलन के विरूद्ध ₹ 3947.86 प्रति घन मीटर की राशि पर निविदा प्रीमियम जोड़ा। परिणामस्वरुप ठेकेदार को 44.39 लाख का अधिक भुगतान हुआ।

कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), जल संसाधन संभाग (डब्ल्यू.आर.डी.) नरसिंहगढ़ के अभिलेखों की जांच में प्रकट हुआ (दिसम्बर 2012) कि कुशलपुरा मध्यम सिंचाई परियोजना के अंतर्गत सेंट्रल स्पिलवे का कार्य जल संसाधन विभाग द्वारा मै. फैरो कंक्रीट, इंदौर को ₹ 23.83 करोड़ (₹ 16.01 करोड़ की प्राक्कलित लागत का 48.71 प्रतिशत अधिक) की लागत पर सौंपा गया (जून 2010)। चूँकि सेंट्रल स्पिलवे के घटकों में से एक घटक अर्थात् रोलर बकेट कार्य के क्षेत्र में सम्मिलित नहीं किया गया था, विभाग ने रोलर बकेट के निर्माण के लिए पृथक से निविदाएं आमंत्रित की (फरवरी 2011)। दो निविदाकारों, मै. फैरो कंक्रीट, (सेंट्रल स्पिलवे के कार्य हेतु वर्तमान ठेकेदार) एवं मै. गोविंद कंस्ट्रक्शन कंपनी ने प्राक्कलित लागत से क्रमशः 58.50 प्रतिशत एवं 47.06 प्रतिशत दरें अधिक प्रस्तावित कीं। यद्यपि, प्रमुख अभियंता ने राज्य शासन से अनुमोदन प्राप्त करने के पश्चात् मुख्य अभियंता को बिना कोई कारण बताए निविदा प्रक्रिया समाप्त करने एवं कार्य वर्तमान ठेकेदार मै. फैरो कंक्रीट से वर्तमान ठेके की प्राक्कलित लागत से 48.71 प्रतिशत अधिक पर अतिरिक्त मद के रूप में कार्यान्वित करने हेतु अनुदेशित किया (अप्रैल 2011)। रोलर बकेट का कार्य जून 2012 में ₹ 3.99 करोड़ की लागत पर पूर्ण हुआ।

---

[9] (I) सीमेंट कंक्रीट (सी.सी.) 1:3:6 प्रदाय करना एवं लगाना (II) सी.सी. 1:2:4 प्रदाय करना एवं लगाना (III) एन.पी. 3 आर.आर.सी. ह्यूम पाईप बिछाना एवं स्थिति नियतन करना (IV) बंड के लिए मिट्टी कार्य।

हमने देखा कि विभाग द्वारा फरवरी 2011 में आमंत्रित निविदा (बाद में निरस्त) में एम-25 नियंत्रित कंक्रीट (रोलर बकेट की अतिरिक्त मद) को ₹ 3,118.91 प्रति घनमीटर प्राक्कलित किया गया था। इसके अतिरिक्त, शासन द्वारा मद की लागत की संस्वीकृति के समय (जून 2012), विभाग ने इस मद के लिए 48.71 प्रतिशत के निविदा प्रीमियम को ₹ 3,118.91 प्रति घनमीटर जो विभाग द्वारा इस मद के लिए प्राक्कलित की गई थी, के बजाय ₹ 3,947.86 प्रति घनमीटर की प्राक्कलित राशि में जोड़ दिया था। परिवर्तन/वृद्धि के लिए कोई कारण नहीं दर्शाया गया था। इस मद के लिए भुगतान योग्य दर की गणना के लिए मद की प्राक्कलित राशि में परिवर्तन/वृद्धि के कारण, 3,601.01 घन मीटर मात्रा के कार्यान्वयन के लिए ठेकेदार को ₹ 44.39 लाख की अधिक राशि का भुगतान हुआ था।

इसे ध्यान में लाए जाने पर कार्यपालन यंत्री ने बताया (दिसम्बर 2012) कि प्रकरण की जाँच की जाएगी एवं आवश्यक कार्यवाही की जाएगी।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया था (जुलाई एवं सितम्बर 2013); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जनवरी 2014)।

3.1.5 अवमानक विशिष्टि के कार्य का कार्यान्वयन एवं न किए गए कार्य के लिए भुगतान

नहर तटों के मिट्टी कार्य में, जल-सिंचन एवं संघनन का कार्य नहीं किया गया था। यद्यपि, इस कार्य की लागत को मिट्टी कार्य की सम्मिलित दर से नहीं घटाया गया था। इसके परिणामस्वरुप, ₹ 86.80 लाख मूल्य के अवमानक मिट्टी कार्य को स्वीकार किया गया जिसके कारण एम्बेंकमेंट का आधार अस्थिर हुआ इसके अतिरिक्त ₹ 19.29 लाख का अधिक भुगतान हुआ।

मध्य प्रदेश (म.प्र.) सिंचाई विशिष्टियों की कण्डिका 2.16.6 के अनुसार, 3 मीटर से अधिक ऊंचे नहर तटों का संघनन किया जाना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, कार्य के लिए एकीकृत दर सूची प्रावधानित करती है कि यदि मिट्टी कार्य (मिट्टी भराव) की मद में न तो संघनन और न ही जल-सिंचन किया गया हो तो मिट्टी कार्य की कार्यान्वित मात्रा में से 20 प्रतिशत की कटौती की जानी है।

"महान मुख्य नहर के शेष मिट्टी कार्य का निर्माण", सीधी के आर.डी.[10] कि.मी. 0.10 से कि.मी. 22.50 एवं इसकी माईनरों एवं संरचनाओं का कार्य एक ठेकेदार को अक्तूबर 2010 में ₹ 7.26 करोड़ पर सौंपा गया। अनुबंध में सिंचाई विशिष्टियों के अनुसार जल-सिंचन एवं संघनन सहित नहर तटों के लिए मिट्टी कार्य के कार्यान्वयन के लिए प्रावधान था। कार्य, जो अप्रैल 2011 तक पूर्ण किए जाने के लिए नियत था, नियत तिथि तक पूर्ण हुआ था एवं जुलाई 2012 तक ठेकेदार को ₹ 6.19 करोड़ के अंतिम देयक का भुगतान किया गया था।

प्राक्कलनों मे अन्य बातो के साथ-साथ, मद 'जल-सिंचन एवं संघनन सहित अनुमोदित मिट्टी से नहरों के निर्माण के लिए मिट्टी कार्य' के लिए एक सम्मिलित दर ₹ 112.46 प्रति घनमीटर का भी प्रावधान था। विभाग द्वारा तैयार किए गए क्लबिंग स्टेटमेंट (दर विश्लेषण) के अनुसार, उक्त मद मे जल-सिंचन एवं संघनन के लिए दरें क्रमशः ₹ 12

[10] आर.डी.-चल दूरी

प्रति घन मीटर एवं ₹ 13 प्रति घन मीटर सम्मिलित थी। इसके विरूद्ध, ठेकेदार ने सम्मिलित मद के लिए ₹ 70 प्रति घन मीटर दर उद्धृत की।

हमने देखा (दिसम्बर 2012) कि ठेकेदार ने 1,55,000.75 घन मीटर[11] मिट्टी कार्य कार्यान्वित किया था किंतु माप पुस्तिका[12] के अनुसार ठेकेदार द्वारा जल-सिंचन एवं संघनन का कार्य नहीं किया गया। मिट्टी कार्य की शुद्ध मात्रा ज्ञात करने हेतु एकीकृत दर अनुसूची के अनुसरण में 20 प्रतिशत की दर से संकुचन के लिए कटौती के पश्चात ठेकेदार को 1,24,000.60 घन मीटर के लिए उसके द्वारा उद्धृत दर ₹ 70 प्रति घन मीटर पर भुगतान किया गया (मूल्यः ₹ 86.80 लाख)। चूँकि ठेकेदार द्वारा जल-सिंचन एवं संघनन नहीं किया गया था, ₹ 15.56[13] प्रति घन मीटर की और कमी भी अपेक्षित थी जिसकी कटौती ठेकेदार के देयक से नहीं की गई थी। परिणामस्वरुप, ठेकेदार को ₹ 19.29 लाख (1,24,000 घन मीटर X ₹ 15.56) का अधिक भुगतान हुआ।

नहर की उन्हीं दूरियों में विभाग द्वारा भारी रिसाव देखा गया जिससे ₹ 86.80 लाख का अवमानक कार्य इंगित हुआ।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे ध्यान में लाए जाने पर (दिसम्बर 2012), कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) महान नहर संभाग, सीधी ने बताया कि एकीकृत दर अनुसूची में जल-सिंचन एवं संघनन की आनुपातिक लागत काटने का कोई प्रावधान नहीं किया गया था।

कार्यपालन यंत्री का उत्तर सही नहीं है क्योंकि एकीकृत दर अनुसूची में जल-सिंचन एवं संघनन की मदों के लिए दरें पृथक से प्रावधानित है। जल-सिंचन एवं संघनन सहित सम्मिलित मदों के लिए ₹ 70 प्रति घन मीटर की दर उद्धृत की थी। चूँकि ठेकेदार ने जल-सिंचन एवं संघनन कार्यान्वित नहीं किया था, कार्यान्वित नहीं की गई मदों का मूल्य, ठेकेदार को भुगतान करते समय घटाया जाना चाहिए था। इसके अतिरिक्त, ऐसे समरूप प्रकरण[14] में प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया था (अक्तूबर 2012)।

आगे, नहर से रिसाव रोकने के लिए, मुख्य अभियंता, गंगा कछार, रीवा ने नहर में सीमेंट- कंक्रीट लाईनिंग करने के लिए ₹ 31.50 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की (जुलाई 2011)। प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग के तकनीकी परिपत्र (जनवरी 1984) के अनुसार, सीमेंट- कंक्रीट लाईनिंग के लिए, तटबंधों की ऊंचाई को ध्यान में रखे बिना मिट्टी कार्य का जल-सिंचन एवं संघनन होना चाहिए। चूंकि मिट्टी कार्य का जल-सिंचन एवं संघनन नहीं हुआ था, अस्थिर आधार के कारण सीमेंट-कंक्रीट लाईनिंग के खराब होने का जोखिम था।

---

11 चूकि 20 प्रतिशत संकुचन (श्रिंकेज) काटने के पश्चात् शुद्ध मात्रा 1,24,000.60 घन मीटर थी।

12 माप पुस्तिका कार्यान्वित कार्यों के दिन-प्रतिदिन के मापों की अभिलेख पुस्तिका होती है।

13 जल-सिंचन एवं संघनन् के लिए ₹ 25 प्रति घनमीटर को सम्मिलित करते हुए मिट्टी कार्य के लिए प्राक्कलित दर ₹ 112.46 प्रति घनमीटर थी।
ठेकेदार ने जल-सिंचन एवं संघनन् को सम्मिलित करते हुए मिट्टी कार्य के लिए ₹ 70 प्रति घन मीटर की दर उद्धृत की थी। इस प्रकार, जल-सिंचन एवं संघनन् के लिए आनुपातिक उद्धृत दर = 25 * (70/112.46) = ₹ 15.56 प्रति घन मीटर

14 जामुनचुआ लघु सिंचाई योजना का निर्माण, जल संसाधन संभाग, कटनी।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया था (जून, अगस्त 2013 एवं जनवरी 2014); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जनवरी 2014)।

3.2 औचित्य के बिना व्यय

लोक निधियों से व्यय का प्राधिकार, लोक व्यय के औचित्य तथा दक्षता के सिद्धांतों द्वारा निर्देशित होता 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 अनौचित्यपूर्ण, अतिरिक्त एवं निष्फल व्यय के दृष्टांतों का पता लगाया है, उनमें से कुछ नीचे उल्लिखित किए गए हैः

लोक निर्माण विभाग

3.2.1 मूल्यवृद्धि का अधिक भुगतान

मूल्य परिवर्तन की गणना के लिए स्टील के त्रुटिपूर्ण मूल्य के अपनाए जाने के परिणामस्वरुप ₹ 73.96 लाख का अधिक भुगतान हुआ।

अनुबंध के नियमों एवं शर्तों के अनुसार, स्टील के मूल्यों में परिवर्तन पर प्रतिपूर्ति/वापसी का भुगतान/कटौती, समायोजन के दौरान प्रचलित मूल्यों एवं क्रियाशील तिथि को प्रचलित मूल्यों के आधार पर किया जाएगा। मूल्य में अंतर की गणना भारतीय इस्पात प्राधिकरण (सेल) अथवा सेल द्वारा नियंत्रित नजदीकी स्टॉक-यार्ड की थोक आपूर्ति दरों के आधार पर की जाएगी।

जल आपूर्ति एवं सेनेटरी फिटिंग सहित नए जिला न्यायालय भवन के निर्माण का कार्य[15] लोक निर्माण विभाग (पी.डब्ल्यू.डी.), भवन तथा पथ (बी.एण्ड आर.) संभाग, कटनी द्वारा एक ठेकेदार को ₹ 9.69 करोड़ की लागत पर वर्षाकाल सहित 24 माह में पूर्ण करने के लिए सौंपा गया (मई 2009)। कार्य प्रगति पर था एवं ठेकेदार को ₹ 2.07 करोड़ की मूल्य वृद्धि सहित ₹ 16.47 करोड़ के 26 वें चलित देयक का भुगतान किया गया था (मार्च 2013)।

हमने देखा (मार्च 2012 एवं दिसम्बर 2013) कि सेल द्वारा जारी मूल्य सूची के अनुसार निविदा की दिनांक पर स्टील का मूल्य ₹ 42,400 प्रति मीटरिक टन (एम.टी.) था वहीं संभाग ने निविदा की दिनांक पर सेल स्टील का त्रुटिपूर्ण मूल्य ₹ 32,312 प्रति मीटरिक टन अपनाया। इसके अतिरिक्त, संभाग ने कार्यान्वयन की विभिन्न क्रियाशील तिथियों पर स्टील की ऐसी दरों को अपनाया, जो सेल की दरों से भिन्न थी, जैसा कि **परिशिष्ट 3.5** में दर्शाया गया है। मूल्य परिवर्तन के भुगतान के लिए अपनाया गया यह अंतर (वृद्धि) सेल दरों में वास्तविक अंतरों (वृद्धियों) से अधिक था, इसके परिणामस्वरुप, स्टील की मूल्यवृद्धि के रूप में ठेकेदार को ₹ 49.96 लाख का अधिक भुगतान हुआ।

इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय जेल, जबलपुर में बैरकों के निर्माण के दो कार्य[16] लोक निर्माण विभाग, भवन तथा पथ संभाग, जबलपुर द्वारा दो ठेकेदारों को ₹ 1.87 करोड़

---

[15] कटनी सहित में 23 न्यायालय भवनों का निर्माण, अनुबंध क्र. 01/2009-10।

[16] केन्द्रीय जेल जबलपुर में 13 बैरकों का निर्माण/अनुबंध क्र. 157/08-09।
केन्द्रीय जेल जबलपुर में 12 बैरकों का निर्माण/अनुबंध क्र. 158/08-09।

एवं ₹ 1.73 करोड़ की लागत पर सौंपे गए थे (सितम्बर 2008)। ये कार्य, मार्च 2009 तक पूर्ण होने हेतु नियत थे। प्रथम कार्य के लिए ₹ 2.55 करोड़ के अंतिम देयक (मार्च 2012) एवं द्वितीय कार्य के लिए ₹ 2.15 करोड़ के अंतिम देयक का भुगतान किया गया था (जून 2012)।

इन दो कार्यों के संबंध में हमने देखा (नवम्बर 2012) कि लोक निर्माण विभाग, (भवन तथा पथ) संभाग-1, जबलपुर द्वारा कार्यान्वित भवन निर्माण के कार्यों में सेल सूची के अनुसार निविदा खोलने की तिथि के पश्चात स्टील के मूल्य में कमी आई। निविदा खोलने की दिनांक (सितम्बर 2008) को स्टील की आधार दर ₹ 45.07 प्रति किलोग्राम थी जो कार्यान्वयन अवधि के दौरान घट गई। मूल्य परिवर्तन की वसूली योग्य राशि की गणना करते समय संभागीय अधिकारी ने स्टील के मूल्य परिवर्तन की गणना के लिए अनुबंध में प्रावधानित सूत्र[17] के बजाय एक अलग सूत्र[18] अपनाया। इसके अतिरिक्त, निविदा खुलने की दिनांक पर सेल की आधार दर ₹ 45.07 प्रति कि.ग्रा.के बजाय ₹ 39.50 प्रति कि.ग्रा. भी त्रुटिपूर्ण अपनाई गई। इस कारण वसूली योग्य राशि ₹ 33.87 लाख के विरूद्ध मार्च 2012 तक ठेकेदार से मात्र ₹ 9.87 लाख की वसूली हुई थी। इसके परिणामस्वरुप ₹ 24 लाख की कम वसूली हुई, जैसा की **परिशिष्ट 3.6** में विवरण दिया गया है।

इस प्रकार, मूल्य परिवर्तन के कारण ठेकेदार को भुगतान करने या उससे कटौती करने के लिए स्टील की त्रुटिपूर्ण दर एवं त्रुटिपूर्ण सूत्र अपनाने के परिणामस्वरूप ₹ 73.96 (₹ 49.96 लाख+ ₹ 24.00 लाख) लाख का अधिक भुगतान हुआ।

कार्यपालन यंत्री, लोक निर्माण विभाग, संभाग, कटनी ने बताया (नवंबर 2012) कि यदि अंतिम समयवृद्धि दांडिक शर्त के अंतर्गत स्वीकृत की जाती है तो अधिक भुगतान की वसूली की जाएगी। कार्यपालन यंत्री, लोक निर्माण विभाग, संभाग-1, जबलपुर ने बताया (नवंबर 2012) कि उत्तर अभिलेखों की आवश्यक छानबीन के उपरांत उपलब्ध करा दिया जाएगा।

हालांकि उत्तर मूल्य परिवर्तन की गणना के लिए त्रुटिपूर्ण सेल मूल्यों को अपनाने के कारणों की व्याख्या नहीं करता। इसके अतिरिक्त, दांडिक शर्त में समयवृद्धि प्रदान करने की कोई प्रासंगिकता नहीं थी क्योंकि, यदि समयवृद्धि दांडिक शर्त के अंतर्गत प्रदान की जाती है तब भी मूल्य परिवर्तन कार्य पूर्णता की नियत अवधि के लिए ही भुगतान योग्य था।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया था (जुलाई एवं अगस्त 2013 एवं जनवरी 2014); उत्तर प्रतीक्षित है (जनवरी 2014)।

---

[17] मूल्य परिवर्तन= निविदा दिनांक को स्टील की आधार दर * (कार्यान्वयन की दिनांक पर मूल्य-निविदा की दिनांक पर मूल्य) * खपत की मात्रा / निविदा की दिनांक पर मूल्य सूचकांक

[18] मूल्य परिवर्तन = (कार्यान्वयन की दिनांक पर मूल्य सूचकांक-निविदा की दिनांक पर मूल्य सूचकांक) * खपत हुई मात्रा

जल संसाधन विभाग

3.2.2 अवास्तविक प्राक्कलन के कारण परिहार्य अतिरिक्त व्यय।

मिट्टी की खुदाई से 1.44 लाख घन मीटर प्राप्त कठोर चट्टान की उपेक्षा करते हुए विभाग ने 1,17,517 घन मीटर रॉक टो, स्टोन पिचिंग आदि का कार्य का मात्र श्रमिक दर के स्थान पर पूर्ण दरों पर कार्यान्वित किया। इसके परिणामस्वरुप ₹ 1.22 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

सिंचाई परियोजनाओं की विशिष्टियों (भाग-1) की कण्डिका 4.13.5.2 एवं 4.1.4 के अनुसार शुष्क स्टोन पिचिंग एवं रॉक टो के निर्माण के लिए भारी मात्रा में आवश्यक पत्थर/पत्थरों के टुकड़े, कार्य के अन्य भागों की खुदाई से प्राप्त किए जाने चाहिए। आवश्यकता अनुसार अतिरिक्त पत्थर खदानों से प्राप्त करने चाहिए। एकीकृत दर सूची में आगे प्रावधान है कि खोदी गई कठोर चट्टान को उसी कार्य में उपयोग की जानी चाहिए एवं जिसके लिए केवल श्रमिक दर भुगतान योग्य होगी।

जल संसाधन विभाग ने चार संभागों[19] के अंतर्गत चार लघु सिंचाई तालाबों के निर्माण के कार्य नवंबर 2009 एवं जुलाई 2012 के मध्य पूर्ण करने के लिए ₹ 34.84 करोड़ की लागत पर ठेकेदारों को सौंपे (मई 2008 से फरवरी 2011)। अक्तूबर 2011 व मार्च 2013 में दो तालाब[20] पूर्ण हुए थे एवं दिसंबर 2013 तक दो अन्य का कार्य प्रगति पर थे। ठेकेदारों को दिसंबर 2011 एवं दिसंबर 2013 के मध्य भुगतान किए गए थे।

चार संभागों के अभिलेखों की जाँच में हमने देखा (अक्तूबर 2012 से जनवरी 2013) कि चारों तालाबों के प्राक्कलनों में कट ऑफ ट्रेंच (सी.ओ.टी.) स्लूस व स्पिल/एप्रोच चैनल की खुदाई से प्राप्त होने वाली कुल 1,30,117.02 घन मीटर कठोर चट्टान की खुदाई का एवं बांध/तालाब में रॉक टो, स्टोन पिचिंग के 1,25,170.02 घन मीटर के कार्यान्वयन का प्रावधान था। यद्यपि, बांध/तालाब में रॉक-टो, स्टोन पिचिंग के कार्यान्वयन के लिए दर, खनन क्षेत्र से दो कि.मी. से 10 कि.मी. की दूरी से पत्थर/बोल्डरों का परिवहन को ध्यान में रखते हुए सामग्री की लागत सहित पूर्ण मद के रूप में निर्धारित की गई थी। इस प्रकार, बांध/तालाब में रॉक-टो, स्टोन पिचिंग के कार्यान्वयन के कार्य के लिए दर निर्धारण हेतु सी.ओ.टी., स्लूस इत्यादि की खुदाई से उपलब्ध कठोर चट्टान को ध्यान में नहीं रखा गया। ठेकेदारों ने सी.ओ.टी., स्लूस आदि से 1,44,004.235 घन मीटर कठोर चट्टान (चलित देयक के अनुसार) की खुदाई की (दिसंबर 2011 से मार्च 2013) जो रॉक-टो, स्टोन पिचिंग इत्यादि कार्यों में उपयोग के लिए उपलब्ध थी। ठेकेदारों ने बांध/तालाब में 1,17,517 घन मीटर रॉक-टो, स्टोन पिचिंग और बोल्डर स्पॉल का कार्यान्वयन किया। उपलब्ध सामग्री को ध्यान में न रखने के कारण पूर्ण दर पर भुगतान से संभागों ने अतिरिक्त लागत का व्यय किया गया।

हमने आगे देखा कि, बुदासा तालाब के प्रकरण में, मुख्य अभियंता, नर्मदा ताप्ती कछार, जल संसाधन विभाग, इंदौर ने भी अतिरिक्त मद स्वीकृत करते समय, अन्य बातों के

---

[19] कार्यपालन यंत्री, जल संसाधन संभाग, बुरहानपुर (हैदरपुर तालाब), कार्यपालन यंत्री, जल संसाधन संभाग, देवास (बुदासा तालाब), कार्यपालन यंत्री, जल संसाधन संभाग-1, सागर (सतधारा तालाब) एवं कार्यपालन यंत्री, जल संसाधन संभाग-II, सागर (टीकरी तालाब)।

[20] बुदासा तालाब एवं हैदरपुर तालाब।

साथ-साथ राय दी थी (मई 2012) कि खोदी गई कठोर चट्टान का, रॉक-टो, स्टोन पिचिंग आदि में उपयोग होना चाहिए तथा यह मद, मात्र श्रमिक दर पर कार्यान्वित होनी चाहिए। हालाँकि, उक्त कार्य में खोदी गई कठोर चट्टान के उपयोग के लिए श्रमिक दर लागू करने के स्थान पर संभागों ने रॉक-टो की खुदाई, स्टोन पिचिंग एवं पिचिंग के नीचे बोल्डर स्पॉल की मदों के लिए पूर्ण दरों का प्रावधान एवं भुगतान किया। अतिरिक्त लागत के कुल ₹ 1.65 करोड़ में से ठेकेदारों को जारी कठोर चट्टान के लिए दो संभागों[21] में ₹ 43.09 लाख की वसूली की गई थी, अन्य संभागों ने वसूली नहीं की थी। इस प्रकार, ₹ 1.22 करोड़[22] का अतिरिक्त व्यय हुआ था जैसा कि **परिशिष्ट 3.7** में दर्शाया गया है।

शासन ने बताया (सितम्बर 2013) कि पिचिंग स्टोन, रॉक-टो एवं बोल्डर स्पॉल आदि बनाने के लिए कठोर चट्टान कच्ची सामग्री है जिसको तैयार उपयोगी सामग्री में परिवर्तित करने के पश्चात ही उपयोग किया जाता है। आगे जोड़ा गया कि एकीकृत दर अनुसूची की श्रमिक दर केवल उन मामलों में लागू थी जहाँ वांछित आकार के पत्थर उपलब्ध थे एवं रॉक-टो, पिचिंग कार्य आदि के कार्यान्वयन में श्रमिकों द्वारा लगाए जाने थे।

शासन का उत्तर सही नहीं है क्योंकि एकीकृत दर अनुसूची में नियत था कि श्रमिक दर में, सामग्री की लागत को छोड़कर श्रम की लागत, कारीगरी, सांचे, औजार एवं कार्य के सही कार्यान्वयन के लिए आवश्यक उपकरण सम्मिलित थे। एकीकृत दर अनुसूची में आगे प्रावधानित था कि श्रमिक दरें जो कार्य के कार्यान्वयन के लिए आवश्यक औजारों जैसे छैनी, हथौड़ा आदि सहित थीं, कार्य की श्रेणी से संबद्ध थीं न कि नियोजित किए गए व्यक्तियों से थीं।

3.2.3 मूल्य परिवर्तन के लिए अधिक भुगतान

कार्य के सामग्री घटक के लिए त्रुटिपूर्ण सूचकांक अपनाने के कारण आपूर्तिकर्ता को मूल्य परिवर्तन के लिए ₹ 45.60 लाख का अधिक भुगतान किया था।

कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), संजय सागर परियोजना, गंजबसौदा ने ''बघरू परियोजना के लिए स्टॉप लॉग्स सहित पाँच रेडियल गेट्स के रूपांकन, आरेखन, निर्माण, संस्थापन एवं चालू करने के लिए एक आदेश मध्य प्रदेश लघु उद्योग निगम (एम.पी.एल.यू.एन.) को जारी किया (सितम्बर 2008) जिसने उक्त आपूर्ति के लिए अंततः अनिल स्टील वर्क्स, इन्दौर (आपूर्तिकर्ता) को रेडियल गेट्स के लिए ₹ 2.19 करोड़ एवं हाइड्रोलिक सिलेंडर/पावर पैक असेंबली के लिए ₹ 2.98 करोड़ की लागत पर आदेश जारी किए

---

[21] सागर। एवं सागर।।

[22]

स.क्र.	संभाग का नाम	कार्यान्वित मात्रा (घ.मी. में)	अतिरिक्त लागत (लाख में)
1.	सागर संभाग सं.-II	59,024	61.04
2.	सागर संभाग सं.-I	28,366	68.16
3.	देवास संभाग	18,800	24.81
4.	बुरहानपुर संभाग	11,327	10.73
	कुल	1,17,517	164.74
	वसूली गई हार्ड रॉक की लागत		-43.09
	कुल योग		**121.65**

(जनवरी 2009)। एम.पी.एल.यू.एन. की शर्तों[23] के अनुसार, आपूर्तिकर्ता एवं कार्यपालन यंत्री के मध्य पूरक अनुबंध कार्यान्वित हुआ। पूरक अनुबंध में प्रावधानित था कि सामग्री घटक में मूल्य परिवर्तन का भुगतान कार्यालय आर्थिक सलाहकार, उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित मूल्य सूचकांक (समस्त वस्तुएं) के अनुसार किया जाएगा। अगस्त 2013 को कार्य प्रगति पर था एवं नवें चलित देयक से ₹ 5.93 करोड़ के किए गए कार्य के मूल्य के लिए भुगतान किया था (नवम्बर 2012)।

हमने देखा (सितम्बर 2012) कि विभाग ने आपूर्तिकर्ता को मूल्य परिवर्तन के कारण सामग्री घटक के लिए ₹ 86.34 लाख का भुगतान कार्यालय आर्थिक सलाहकार, उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित मूल्य सूचकांक के स्थान पर आई.ई.ई.एम.ए.[24] के सूचकांकों के आधार पर किया (नवम्बर 2012)। लागू सूचकांक के आधार पर वास्तविक भुगतान योग्य मूल्य परिवर्तन ₹ 40.74 लाख संगणित किया गया। इस प्रकार, आपूर्तिकर्ता को स्वीकार्य मूल्य समायोजन से ₹ 45.60 लाख अधिक भुगतान किया था जैसा कि **परिशिष्ट 3.8** में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा में ध्यान में लाए जाने पर शासन ने बताया (सितम्बर 2013) कि मुख्य अभियंता (सी.ई.) चंबल बेतवा कछार को कार्यालय आर्थिक सलाहकार, उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित मूल्य सूचकांक के आधार पर मूल्य परिवर्तन की राशि की पुर्नगणना करने एवं अधिक राशि की वसूली/समायोजन ठेकेदार के चल देयक एवं सुरक्षा जमा से करने हेतु कहा गया है (अगस्त 2013)।

मध्य प्रदेश पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग

3.2.4 सीमेंट कंक्रीट पेवमेंट के नीचे वाटर बाऊंड मेकडम के अनुचित प्रावधान के कारण अतिरिक्त लागत।

आई.आर.सी. विशिष्टियों में प्रावधान न होने पर भी सीमेंट कंक्रीट पेवमेंट के नीचे डब्ल्यू.बी.एम. ग्रेडिंग-II मद का प्रावधान एवं कार्यान्वयन किए जाने के परिणामस्वरुप ₹ 3.50 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पी.एम.जी.एस.वाई.) के अंतर्गत ग्रामीण क्षेत्रों में बारहमासी सड़कों द्वारा बसाहटों को जोड़ने के लिए ग्रामीण सड़कों का निर्माण किया जाता है। पी.एम.जी.एस.वाई में, सीमेंट कंक्रीट सड़कों के साथ-साथ डामरीकृत सड़कों का निर्माण किया जाता है।

प्रावधानों के अनुसार, भारतीय सड़क कांग्रेस (आई.आर.सी.) प्रावधानः 15 (आई.आर.सी. के परिशिष्टः 58), सबग्रेड[25] के ऊपर कंक्रीट पेवमेंट बिछाने से पूर्व ग्रेनुलर सब-बेस (जी.एस.बी.) एवं/अथवा वाटर बाऊंड मेकेडम[26] (डब्ल्यू.बी.एम.) वाली

---

23 निबंधन एवं शर्तों के क्लाज़ 16 के अनुसार मूल्य समायोजन पूरक अनुबंध जो कि मांगकर्ता (विभाग) एवं प्रदायकर्ता के मध्य कार्यान्वित होना है, के प्रावधान के अनुसार होगा

24 भारतीय इलेक्ट्रिकल एवं इलेक्ट्रानिक्स विनिर्माता संघ।

25 सब-ग्रेड, एम्बेंकमेंट में 300 मि.मी. की ऊपरी सुसंहत परत है या पेवमेंट क्रस्ट के ठीक नीचे होती है।

26 वाटर बाऊंड मेकेडम (डब्ल्यू.बी.एम.) सब बेस, बेस एवं सतह कोर्स के निर्माण हेतु अपनाया जाता है जो रिक्तता को भरने के लिए कोर्स एग्रिगेट, स्क्रिनिंग सामग्री से बना होता है।

15 सें.मी. मोटाई की एक सब-बेस[27] परत को बिछाया जाना चाहिए। सब-बेस परत के 15 से.मी. की मोटाई में होने पर आई.आर.सी. अतिरिक्त डब्ल्यू.बी.एम. की परत बिछाने के लिए प्रावधान नहीं करती।

नौ परियोजना कार्यान्वयन ईकाइयों की 199 सड़कों में हमने देखा (नवम्बर 2012 से अप्रैल 2013) कि ईकाइयों ने इन सड़क कार्यों में 15 से.मी. की जी.एस.बी. के अतिरिक्त 75 मि.मी. मोटाई में डब्ल्यू.बी.एम. ग्रेडिंग-II की परत प्रावधानित की जो आई.आर.सी. विशिष्टियों के प्रावधानों के अतिरिक्त थी। अतः, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) में प्रावधान एवं इन कार्यों में डब्ल्यू.बी.एम. ग्रेड-II का कार्यान्वयन आई.आर.सी. आवश्यकताओं के आधिक्य में था। इसके कारण ₹ 3.50 करोड़ की परिहार्य अतिरिक्त लागत आई। विवरण नीचे तालिका में दिया गया है:

तालिका 3.1: सी.सी. पेवमेंट के नीचे डब्ल्यू.बी.एम. ग्रेड-II का प्रावधान एवं कार्यान्वयन

पी.आई.यू. का नाम	पैकेज	सड़कों की कुल संख्यों	सी.सी. सड़कों की कुल लम्बाई जिनमें डब्ल्यू.बी.एम. ग्रेड-II प्रदाय किया था (कि.मी.)	सी.सी. सड़कों के नीचे डब्ल्यू.बी.एम. ग्रेड-II की कुल कार्यान्वित मात्रा (घन मीटर)	डब्ल्यू.बी.एम. ग्रेड-II का मूल्य (लाख ₹ में)
बैतूल	14	39	41.216	9,159.66	64.30
हरदा	25	25	76.89	16,780.34	122.50
होशंगाबाद	9	9	10.328	2,904.75	27.93
इन्दौर	29	29	18.696	5,258.25	43.33
रतलाम	30	30	12.574	2,926.46	17.82
सिहोर	32	32	23.886	6,484.55	47.28
उज्जैन	15	15	5.316	1,458.23	10.21
विदिशा	9	9	3.405	975.47	6.89
छिंदवाड़ा 3	7	11	6.07	1463.03	10.16
महायोग	**170**	**199**	**198.381**	**47,410.75**	**350.42**

स्रोतः परियोजना कार्यान्वयन इकाईयों द्वारा प्रदाय की गई जानकारी

शासन ने बताया (नवम्बर 2013) कि आई.आर.सी. 58 पी.एम.जी.एस.वाई सड़कों में लागू नहीं था। अन्य आई.आर.सी. विशिष्टियों/संहिताएं आई.आर.सीः एस.पी. 20 में उल्लेखित सीमा तक लागू की जा सकती थी। डी.पी.आर. अनुमोदन समिति ने भी सी.सी. सड़क के नीचे 150 मि.मी. जी.एस.बी. एवं डब्ल्यू.बी.एम. ग्रेडिंग।। प्रदाय करने का निर्णय लिया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आई.आर.सी. एस.पी. 20 स्वतः ही सब-ग्रेड की तैयारी के लिए आई.आर.सी.:एस.पी.-15 के प्रावधानों को लागू करने का प्रावधान करती है जो 15 से.मी. जी.एस.बी. के अतिरिक्त डब्ल्यू.बी.एम. ग्रेडिंग-II बिछाने का प्रावधान नहीं करती है।

---

[27] सामग्री जैसे प्रकृतिक रेत, मुरूम, ग्रेवल, तोड़े गए पत्थर, क्रश्ड स्लैग, ब्रिक मेटल, कंकड़ या ग्रेडिंग की आवश्यक्तानुसार उनके सम्मिश्रण की परत सबग्रेड के ऊपर बिछाई जाती है।

3.3 सतत एवं व्यापक अनियमितताएं

एक अनियमितता तब सतत समझी जाती है जब यह वर्ष दर वर्ष प्रकट होती है, यह व्यापक हो जाती है जब यह संपूर्ण प्रणाली में प्रचलित हो जाती है। पूर्व की लेखापरीक्षाओं में ध्यान में लाए जाते रहने के बावजूद इन अनियमितताओं की पुनरावृत्ति न केवल कार्यपालक के गंभीर न होने की सूचक है अपितु प्रभावी निगरानी के अभाव का सूचक भी है। क्रमागत रूप से यह नियमों/विनियमों के अनुपालन से जानबूझकर विचलन किए जाने को बढ़ावा देता है एवं प्रशासनिक संरचना की कमजोरी में परिणित होता है। लेखापरीक्षा में सतत अनियमितताओं के रोचक प्रकरणों की चर्चा नीचे की गई है:

लोक निर्माण विभाग

3.3.1 परिहार्य अतिरिक्त लागत

यातायात प्रबलता की गणना में त्रुटिपूर्ण मानदंड अपनाने, सील कोट के साथ ओपन ग्रेड प्रिमिक्स कारपेट के स्थान पर उच्चतर विशिष्टियों के बिटुमिनस मेकेडम एवं सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट के कार्यान्वयन के परिणामस्वरुप प्रमुख जिला सड़कों के निर्माण पर ₹ 3.49 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

कार्य विभाग की संहिता की कण्डिका 2.028 के अनुसार, एक अधिकारी जो किसी प्राक्कलन की तकनीकी संस्वीकृति प्रदान करता है रूपांकन की सुदृढ़ता के लिए उत्तरदायी है। भारतीय सड़क कांग्रेस (आई.आर.सी.:37[28]) विशिष्टियों के अनुसार, क्रस्ट (पेवमेंट की मोटाई) के साथ बिटुमिनस कोर्स के प्रकार का रूपांकन सब-ग्रेड[29] के केलिफोर्निया बियरिंग रेशियो (सी.बी.आर.)[30] एवं रूपांकित यातायात के मिलियन स्टेंडर्ड एक्सेल (एम.एस.ए.)[31] के आधार पर किया जाता है।

जहाँ कहीं भी रूपांकित यातायात एक एम.एस.ए. से कम है एवं सब-ग्रेड की सी.बी.आर. 10 प्रतिशत तक है, बिटुमिनस वियरिंग कोर्स के रूप में मात्र 20 मि.मी. ओपन ग्रेड प्रिमिक्स कारपेट के साथ सील कोट का प्रावधान किया जाना चाहिए एवं बिटुमिनस मेकेडम की कोई आवश्यकता नहीं होती है।

मुख्य अभियंता, प्रमुख जिला सड़कें (एम.डी.आर.) भोपाल ने लोक निर्माण विभाग के चार संभागों में एम.डी.आर. के चार कार्यों[32] की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की जो मार्च

---

28 फ्लेक्सिबल पेवमेंट के रूपांकन के लिए दिशा-निर्देश

29 सब-ग्रेड सड़कों में मिट्टी कार्य की 30 सें.मी. से 50 सें.मी. की ऊपरी परत है।

30 केलिफोर्निया बियरिंग अनुपात से आशय मिट्टी की स्ट्रेंथ से है। यह मानक इकाई भार का सामग्री प्रतिरोध या 2.54 मि.मी. भेदन के लिए पिस्टन पर ईकाई भार से अनुपात है।

31 मिलियन स्टेंडर्ड एक्सेल से आशय सड़क पर यातायात के दबाव से है।

32

सड़क का नाम	संभाग	आरंभ की गई	पूर्ण की गई
अनूपपुर-चचाई मार्ग	अनूपपुर	अप्रैल 2010	नवम्बर 2011
रायगांव-रामनगर मार्ग	मंडला	मार्च 2007	नवम्बर 2011
शाहपुरा-चारगांव मार्ग	जबलपुर सं. 2	अप्रैल 2010	प्रगतिरत
सीधी-कामारजी-मऊंजं मार्ग	सीधी	जून 2010	जून 2012

2007 से जून 2010 के दौरान आरंभ किए गए। अभिलेखों की जांच में पाया गया (अक्तूबर 2012 एवं फरवरी 2013) कि विभाग ने क्रस्ट सुनिश्चित करने के लिए प्राक्कलन तैयार करने एवं तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने के लिए आई.आर.सी.-37 के प्रावधानों की उपेक्षा की थी एवं बिटुमिनस मेकेडम (बी.एम.)/डेंस बिटुमिनस मेकेडम (डी.बी.एम.) एवं सेमी डेंस बिटुमिनस कंक्रीट वाले उच्चतर विशिष्टियों के बिटुमिनस बेस कोर्स को अपनाया जैसा नीचे विवरण दिया गया हैः

- अनूपपुर-चचाई सड़क के प्रकरण में, कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) ने, निर्माण की अवधि, वाहन क्षति घटक (व्ही.डी.एफ.) एवं लेन वितरण घटक के गलत विचारित किए जाने के कारण रूपांकित यातायात एक एम.एस.ए. के स्थान पर तीन एम.एस.ए. की त्रुटिपूर्ण रूप से गणना की जैसा कि **परिशिष्ट 3.9** में दर्शाया गया है। हमने देखा कि यद्यपि, पांच एम.एस.ए. के रूपांकित यातायात के लिए एस.डी.बी.सी. का प्रावधान उपयुक्त था, कार्यपालन यंत्री ओ.जी.पी.सी. एवं सील कोट, जो ऐसी सड़क के लिए वास्तव में आवश्यक होता है के स्थान पर तीन एम.एस.ए. के रूपांकित यातायात के लिए बी.एम. और एस.डी.बी.सी. का प्रावधान अपनाया। इसके परिणामस्वरुप ₹ 85.33 लाख का परिहार्य व्यय हुआ जैसा कि **परिशिष्ट 3.10** में दर्शाया गया है।

- अन्य तीन सड़कों के प्रकरणों में, कार्यपालन यंत्रियों ने एक एम.एस.ए. के संचयी यातायात की गणना की किंतु आई.आर.सी.- 37 के प्रावधान के अनुसार आवश्यक ओ.जी.पी.सी. के साथ सील कोट के विरूद्ध पांच एम.एस.ए. के रूपांकित यातायात के लिए उपयुक्त उच्चतर विशिष्टि के 50 मि.मी. बी.एम./डी.बी.एम. एवं 25 मि.मी. एस.डी.बी.सी. का प्रावधान एवं कार्यान्वयन किया था। इसप्रकार, उच्चतर विशिष्टियों के कार्यान्वयन के परिणामस्वरुप इन तीन कार्यों में ₹ 2.63 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई जैसा कि **परिशिष्ट 3.10** में दर्शाया गया है।

इस प्रकार, तकनीकी स्वीकृती में उच्चतर विशिष्टियों को अपनाने के परिणामस्वरुप इन तीन कार्यों में ₹ 3.49 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई जैसा कि **परिशिष्ट 3.10** में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा में ध्यान में लाए जाने पर, कार्यपालन यंत्री अनूपपुर ने बताया (जनवरी 2013) कि कार्य स्वीकृत प्राक्कलनों, आरेखनों एवं रूपांकनों के अनुसार कार्यान्वित किया गया था। कार्यपालन यंत्रियों (मंडला एवं सीधी) ने बताया (अक्तूबर 2012 एवं फरवरी 2013) कि कार्य, प्रावधानों एवं सक्षम प्राधिकारी द्वारा दिए गए तकनीकी स्वीकृति के अनुसार कार्यान्वित किया गया था। कार्यपालन यंत्री संभाग क्र. 2, जबलपुर ने बताया (अक्तूबर 2012) कि राज्य शासन ने विकास के एक विशेष पैकेज के अंतर्गत सभी एम.डी.आर. के उन्नयन के लिए योजना बनाई थी एवं यह सड़क "एम.डी.आर." योजना के अंतर्गत स्वीकृत थी; इसलिए, सड़कों को लम्बे समय तक बनाए रखने के लिए उच्चतर विशिष्टियों को अपनाया गया।

कार्यों की तकनीकी स्वीकृति के अनुसार कार्यान्वयन के संदर्भ में कार्यपालन यंत्रियों के उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि मुख्य अभियंता द्वारा प्रदाय की गई तकनीकी स्वीकृतियां आई.आर.सी. विशिष्टियों के अनुरूप नहीं थीं। सड़कों के उन्नयन के कारण उच्चतर विशिष्टियों को अपनाया जाना मान्य नहीं है क्योंकि विशिष्टियां परियोजित यातायात के

आधार पर क्रस्ट के रूपांकन का प्रावधान करती है न कि सड़कों के वर्गीकरण के आधार पर।

पहले भी ऐसे प्रकरण अवलोकित किए गए थे एवं 31 मार्च 2011 एवं 31 मार्च 2012 को समाप्त होने वाले वर्षों के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल) के माध्यम से राज्य विधान मंडल के ध्यान में लाए गए थे।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया (जुलाई, अगस्त 2013 एवं जनवरी 2014); उत्तर प्रतीक्षित है (जनवरी 2014)।

जल संसाधन विभाग

3.3.2 संविदागत प्रावधानों के उल्लंघन से ठेकेदार को अनुचित वित्तीय सहायता

मूल्यवृद्धि के लिए कार्य के मूल्य के संबंध में घटकों के त्रुटिपूर्ण अनुपात अपनाने के कारण ठेकेदार को ₹ 2.46 करोड़ की अनुचित वित्तीय सहायता दी गई थी।

कार्यपालन यंत्री, संजय सागर परियोजना, बाह नदी संभाग, गंजबसौदा (विदिशा) ने मिट्टी बांध (2990 मीटर लम्बाई) के निर्माण का कार्य, मद दर आधार पर ₹ 64.65 करोड़ की लागत से 24 माह यथा अक्तूबर 2011 तक पूर्ण करने के लिए एक ठेकेदार को सौंपा (अक्तूबर 2009)। दिसम्बर 2012 तक कार्य प्रगति पर था एवं 49 वें चलित देयक तक ठेकेदार को ₹ 72.68 करोड़ (₹ 7.72 करोड़ की मूल्यवृद्धि सहित) का भुगतान दिसम्बर 2013 में हुआ था।

कार्य विभाग (डब्ल्यू.डी.) नियमावली के मानक अनुबंध की कण्डिका 2.40.1, घटक-वार मूल्यवृद्धि की गणना का सूत्र प्रावधानित करती है किंतु कार्य के कुल मूल्य के घटकों (श्रम, सामग्री और पी.ओ.एल.[33]) का अनुपात नहीं दिया गया है। प्रमुख अभियंता (ई. इन सी.) ने मिट्टी बांध के लिए निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.) में श्रम, सामग्री एवं पी.ओ.एल. के घटक के लिए, किए गए कार्य के कुल मूल्य के क्रमशः 40, 20 एवं 7.5 प्रतिशत सम्मिलित करने के अनुदेश जारी किए (जनवरी 1985)।

हमने देखा (दिसंबर 2012 एवं जनवरी 2014) कि निविदा आमंत्रित करते समय (सितम्बर 2008) निविदा दस्तावेज में मूल्यवृद्धि शर्त 2.40.1 को 'लागू नही' दर्शाया गया था, यद्यपि, मूल्यवृद्धि भुगतान योग्य थी क्योंकि कार्य पूर्णता अवधि 18 माह से अधिक थी। श्रम, सामग्री एवं पी.ओ.एल. के लिए मूल्य समायोजन घटक तय करने के लिए निविदा (तद्नंतर अनुबंध के रूप में) में दिया गया स्थान खाली छोड़ा गया था। निविदा प्राप्ति की अंतिम तिथि 16 अक्तूबर 2008 थी। इसी बीच, मुख्य अभियंता (सी.ई.) के बताने पर कार्यपालन यंत्री ने कार्य के लिए, कार्य के कुल मूल्य के संदर्भ में घटकों (श्रम, सामग्री एवं पी.ओ.एल.) के अनुपात उल्लिखित किए बिना मूल्यवृद्धि शर्त (2.40.1) को लागू करने का एक शुद्धिपत्र जारी किया (8 अक्तूबर 2008)। हमने देखा कि मानक अनुबंध प्रपत्र में खाली स्थानों को प्रमुख अभियंता के परिपत्र (जनवरी 1985) के अनुसार, यथा क्रमशः 40, 20 एवं 7.5 प्रतिशत भरने के लिए पाद-टिप्पणी दी गई होती है। तथापि, कार्यपालन यंत्री ने शुद्धिपत्र जारी होने के पश्चात् प्रमुख

[33] पेट्रोल, ऑईल एवं लुब्रिकेन्ट

अभियंता के अनुमोदन के बिना श्रम, सामग्री एवं पी.ओ.एल. के लिए क्रमशः 10, 60 एवं 30 प्रतिशत अपनाया (अक्तूबर 2009)। मूल्य वृद्धि के प्रयोजन के लिए दो घटकों के लिए उच्च प्रतिशतता के साथ एक अन्य के लिए निम्न प्रतिशतता अपनाने के कारण ठेकेदार को ₹ 2.46 करोड़ का अदेय वित्तीय लाभ दिया गया था जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 3.2: मूल्यवृद्धि के कारण ठेकेदार को अधिक भुगतान

(₹ करोड़ में)

घटक	अपनाया गया प्रतिशत	स्वीकार्य प्रतिशतता	भुगतान की गई मूल्यवृद्धि	भुगतान योग्य मूल्यवृद्धि	अधिक भुगतान
श्रम	10	40	79.02	316.24	-237.22
सामग्री	60	20	433.53	143.92	289.61
पी.ओ.एल.	30	7.5	259.23	65.80	193.43
		कुल	**771.78**	**525.96**	**245.82**

शासन ने बताया (सितम्बर 2013) कि निविदा दस्तावेज मुख्य अभियंता, चंबल बेतवा कछार, भोपाल से अनुमोदित था एवं मूल्यवृद्धि की गणना के लिए अपनाए गए 10, 60 एवं 30 प्रतिशत क्रमशः श्रम, सामग्री एवं पी.ओ.एल. के लिए थे जो निविदाकारों को विक्रय किए गए निविदा दस्तावेजों में उल्लिखित थे एवं अनुबंध का भाग थे। तद्नुसार भुगतान किया गया था।

उत्तर सही नहीं है क्योंकि विक्रय किए गए दस्तावेज में मूल्यवृद्धि के लिए 'लागू नहीं' अंकित था। केवल शुद्धिपत्र जारी होने के पश्चात ही कार्यपालन यंत्री ने, 1985 के आदेशों, जो कि एन.आई.टी. में भी संदर्भित थे, की उपेक्षा करते हुए मूल्यवृद्धि के लिए तीनों घटकों के अनुपात मनमाने ढंग से अपनाए। इसलिए, परिपत्र के अनुसरण में भुगतान विनियमित किया जाना था जैसा कि अनुबंध में स्पष्ट था।

3.4 असावधानी/नियंत्रण में विफलता

शासन का, स्वास्थ्य, शिक्षा, अधोसंरचना का विकास एवं उन्नयन एवं लोक सेवा के क्षेत्र निश्चित ध्येयों की पूर्ति के माध्यम से जनता के जीवन की गुणवत्ता में सुधार करने का दायित्व है। तथापि लेखापरीक्षा संवीक्षा में ऐसे दृष्टांत प्रकट हुए जहाँ पर समाज के हित के लिए सार्वजनिक परिसम्पत्तियों को सृजित करने के लिए शासन द्वारा विमुक्त की गईं निधियां अप्रयुक्त/अवरूद्ध रही और/अथवा विभिन्न स्तरों पर अनिर्णयात्मकता, प्रशासनिक असावधानी तथा संगठित कार्यवाही के अभाव कारण निष्फल/अनुत्पादक सिद्ध हुई। कुछ ऐसे प्रकरणों का उल्लेख नीचे किया गया है:

नर्मदा घाटी विकास विभाग

3.4.1 वृक्षारोपण असफल होने के कारण निष्फल व्यय

अनुचित आयोजना व कार्यान्वयन के कारण 75 प्रतिशत के विनिर्दिष्ट लक्ष्य के विरूद्ध क्षतिपूरक वनीकरण में पौधों की समग्र जीवितता दर 30 प्रतिशत के नीचे रही, परिणामस्वरूप ₹ 1.20 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों को ध्यान में रखते हुए (सितम्बर 2000), मुख्य वन संरक्षक (भू-सर्वेक्षण) मध्य प्रदेश, (सी.सी.एफ.) ने पौधों के क्षतिपूरक वनीकरण में न्यूनतम 75 प्रतिशत जीवितता प्रतिशत, जो अक्तूबर 1986 के शासन के आदेशों में

विर्निदिष्ट जीविता प्रतिशत[34] से काफी अधिक था, को प्राप्त करने के लिए एवं परियोजना में सिचाईं, उर्वरकों व अन्य उपचारों के लिए प्रावधान सम्मिलित करते हुए तकनीकी एवं वित्तीय आयोजना तैयार करने हेतु अनुदेश जारी किए (फरवरी 2004)। सी.सी.एफ. द्वारा आगे जारी निर्देशों (जून 2004), जिसकी प्रति नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण (एन.व्ही.डी.ए.) को पृष्ठांकित की गई थी, में बताया गया कि जीविता प्रतिशत, दिसम्बर 2001 के बाद शुरु किए गए के क्षतिपूरक वनीकरण के सभी वृक्षारोपणों पर लागू होंगे।

दो वन मण्डल अधिकारियों[35] (डी.एफ.ओ.) के अभिलेखों[36] की जाँच के दौरान हमने अवलोकित किया (दिसम्बर 2012 व मार्च 2013) कि 12 परियोजनाओं/वृक्षारोपण स्थलों में क्षतिपूरक वनीकरण सात वर्षों की परियोजना अवधि के साथ 2003-04 व 2004-05 में आरंभ किया गया था, जिसको 2009-10 व 2010-11 के मध्य पूरा किया जाना था। इछावर संभाग के तीन परियोजना स्थलों में परियोजना छह वर्ष के लिए तैयार की गई थी किन्तु संधारण की कार्यान्वयन अवधि और घटा दी गई थी। इन 12 परियोजनाओं में से, 9 परियोजनाओं को मार्च से जून 2010 तक की अवधि के दौरान एवं तीन परियोजनाओं को अप्रैल से मई 2013 की अवधि के दौरान वन विभाग के नियमित क्षेत्रीय वन मंडलों को हस्तांतरित किया गया। परियोजनाओं पर कुल ₹ 2.02 करोड़ व्यय हुआ था।

हमने अवलोकित किया कि 12 परियोजनाओं में जुलाई/अगस्त 2004 से जुलाई 2005 के दौरान रोपे गए 6,55,115 पौधों में से हस्तांतरित करने के समय तक यथा संबद्ध परियोजना अवधियों के अंत तक, मात्र 1,94,208 (समग्र 30 प्रतिशत) पौधे जीवित रहे। इस प्रकार, परियोजनाओं में जीविता दर 20 से 50 प्रतिशत (**परिशिष्ट 3.12**) के बीच रही जो नियत 75 प्रतिशत जीविता दर से बहुत कम थी। कम जीविता दर के निम्नलिखित कारण थेः

- वृक्षारोपण के परियोजना प्रतिवेदन के अनुसार, परियोजनाओं में रोपे गए पौधों की सिंचाई का प्रावधान नहीं किया था।
- परियोजना में निराई जैसे अन्य उपचार भी रखरखाव के पहले वर्ष में ही प्रावधानित किए गए थे जो रखरखाव के सभी वर्षों (तीसरे से सातवें वर्ष) में नहीं थे, यद्यपि वृक्षारोपण के बाद प्रत्येक वर्ष में मृत्युदर पाई गई थी, वर्षवार मृत्यु दर और कुल व्यय **परिशिष्ट 3.11** में दिया गया है।

इस प्रकार, सिंचाई सुविधाओं की कमी एवं संधारण तथा निराई जैसे अन्य उपचारों का अभाव पौधों की कम जीविता में परिणित हुआ। हानि का घटक 0.33 से 0.73 तक मानते हुए, कुल निष्फल व्यय ₹ 1.20 करोड़ संगणित किया गया, जैसा कि **परिशिष्ट 3.12** में दर्शाया गया है।

---

[34] राज्य के क्षेत्रों पर आधारित 20 प्रतिशत से 40 प्रतिशत के बीच

[35] एन.व्ही.डी.ए. के डी.एफ.ओ (वैकल्पिक वनीकरण) इछावर, भोपाल एवं डी.एफ.ओ (वैकल्पिक वनीकरण) कावेरी, खंडवा। डी.एफ.ओ., सदस्य एन.व्ही.डी.ए. (पर्यावरण एवं वन) को रिपोर्ट करते हैं।

[36] कक्ष इतिहास, परियोजना प्रतिवेदन, वृक्षारोपण पंजी, व्यय-विवरण एवं अनुवीक्षण प्रतिवेदन

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर शासन ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2013) कि 75 प्रतिशत जीवितता केवल सिंचित वृक्षारोपण में ही संभव है तथा बताया कि वृक्षारोपण सी.सी.एफ. के निर्देशों (फरवरी 2004) से पहले अनुमोदत किया गया था इसलिए भूतलक्षी प्रभाव से लागू नहीं किया जा सका था। शासन ने आगे बताया कि दो जिलों, सीहोर एवं खरगोन में स्थलों पर बारहमासी सिंचाई स्रोतों के अभाव के कारण सिंचाई सुविधाएं प्रदान नहीं की जा सकीं एवं तद्नुसार असिंचित वृक्षारोपण के लिए वृक्षारोपण परियोजना तैयार की गई थी तथा कार्यान्वित की गई। ये क्षेत्र, कम वर्षा, उच्च तापमान, उच्च जैविक दबाव व निम्न स्थल गुणवत्ता वाले थे। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2004 और 2005 में क्रमशः सीहोर एवं खरगोन में पौधारोपण के पश्चात् अल्प वर्षा हुई और उच्च तापमान रहा जिससे जीवितता प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई। शासन ने आगे बताया कि वन विभाग के असिंचित वृक्षारोपणों के लिए निर्धारित जीवितता प्रतिशत के मानकों (अक्तूबर 1986) की दृष्टि से यह वृक्षारोपण सफल थे।

शासन का उत्तर सही नहीं है क्योंकि क्षतिपूरक वनीकरण के संबंध में माननीय उच्चतम न्यायालय के आदेशों (सितम्बर 2000) के आधार पर सी.सी.एफ के निर्देश (फरवरी 2004) वृक्षारोपण परियोजनाओं (2004-05) के प्रारंभ होने से बहुत पहले जारी हो गए थे। इसके अतिरिक्त, चयनित स्थलों की जलवायु परिस्थितियों की दृष्टि से सिंचाई और अन्य उपयुक्त सुविधाओं के लिए आवश्यक प्रावधान तद्नुसार बनाए जाने चाहिए थे।

लोक निर्माण विभाग

3.4.2 वन अनापत्ति प्राप्त करने में विलंब के कारण लागतवृद्धि

वन विभाग की अनुमति प्राप्त किए बिना कार्य को प्रारंभ करने के कारण उन्चेहरा-परसमनिया-दुरेहा सड़क का उन्नयन कार्य बीच में रूक गया। वन विभाग की अनापत्ति के लिए विलंबित शुरूआत एवं शेष कार्य के लिए पुनः निविदा आमंत्रण के परिणामस्वरुप लागत में राशि ₹ 2.39 करोड़ की वृद्वि हुई।

मध्य प्रदेश शासन (जी.ओ.एम.पी.) द्वारा जारी आदेशों (जून 2000) के अनुसार, वन क्षेत्रों में सड़को के उन्नयन कार्य से पहले वन विभाग की अनुमति प्राप्त करना आवश्यक है। वन विभाग द्वारा ऐसी सड़कों के उन्नयन का कार्य को प्रारंभ करने से पूर्व अनुमति प्राप्त करने के लिए विस्तृत अनुदेश जारी किए गए थे (मई 2005) एवं उसकी प्रति प्रमुख सचिव, लोक निर्माण विभाग (पी.डब्लू.डी.) को पृष्ठांकित की गई थी।

लोक निर्माण विभाग, भवन एवं सड़क संभाग, सतना की संवीक्षा में प्रकट हुआ (मार्च 2013) कि 43 कि.मी. की विद्यमान उन्चेहरा-परसमनिया-दुरेहा सड़क के उन्नयन का कार्य एक ठेकेदार को ₹ 8.53 करोड़ की प्राक्कलित लागत पर सौंपा गया था (जनवरी 2008)। कार्य 16 माह यथा मई 2009 तक पूर्ण किए जाने हेतु नियत था। लागत में वृद्वि के आधार पर प्राक्कलन को ₹ 10.78 करोड़ तक पुनरीक्षित किया गया था (सितम्बर 2008) एवं स्थल संबंधी परिवर्तनों[37] के आधार पर ₹ 11.30 करोड़ तक पुनः पुनरीक्षित किया गया था (अगस्त 2010)।

[37] सड़क की 25.80 कि.मी. लंबाई में वैट मिक्स्ड मैकेडम प्रावधान के साथ 65 ह्यूम पाईप पुलिया और 4 मध्यम पुलों का प्रावधान।

ठेकेदार ने 25.20 कि.मी. लम्बाई में कार्य पूर्ण कर लिया (जनवरी 2009)। किन्तु, शेष 17.80 कि.मी. लम्बाई में कार्य पूरा नहीं किया जा सका क्योंकि वन विभाग ने उससे पूर्व अनुमति लिए बिना कार्य प्रारंभ करने के कारण कार्य को रोक दिया (जनवरी 2009)। ठेकेदार ने विभाग से अनुबंध की शर्त 14[38] के अंतर्गत कार्य में विलंब एवं सामग्री की लागत में वृद्धि के आधार पर परिसमापन करने का निवेदन किया (अप्रैल 2012)। प्रमुख अभियंता (ई.इन सी.) के आदेशों के आधार पर, कार्यपालन यंत्री, लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़क) संभाग, सतना ने कार्य को परिसमापित कर दिया (मई 2012)। ठेकेदार को किए गए कार्य के कुल मूल्य के लिए ₹ 7.18 करोड़ के अंतिम देयक का भुगतान किया था (जून 2012)।

हमने देखा (मार्च 2013) कि यद्यपि कुल सड़क लम्बाई (43 किमी.) में से 35 कि.मी. सड़क वन भूमि[39] से होकर जा रही थी, मुख्य अभियंता (सी.ई.), लो.नि.वि. रीवा परिक्षेत्र रीवा ने वन विभाग की अनुमति प्राप्त किए बिना ही कार्य की तकनीकी स्वीकृति प्रदान की (अगस्त 2007)। कार्यपालन यंत्री ने सड़क के उन्नयन के शेष कार्य को करने की अनुमति मांगने के लिए वन मण्डल अधिकारी (डी.एफ.ओ.), सतना को प्रस्ताव अप्रैल 2009 में प्रस्तुत किया, जो जनवरी 2012 में प्राप्त हुई थी।

हमने आगे देखा (अगस्त 2013) कि शेष सड़क लम्बाई का उन्नयन कार्य एक अन्य ठेकेदार को ₹ 6.51 करोड़ के लिए जून 2013 में सौंपा गया था। इस प्रकार, वन विभाग से अनुमोदन प्राप्त करने के लिए कार्रवाई प्रारंभ करने में विलंब के कारण शेष कार्य के पूर्ण होने के लिए लागत में ₹ 2.39[40] करोड़ तक की वृद्धि हुई। कार्य प्रगति पर था (फरवरी 2014)।

संभागीय अधिकारी ने बताया (मार्च 2013) कि अप्रैल 2009 से लगातार प्रयास के बावजूद वन विभाग ने कार्य के लिए अनुमोदन जनवरी 2012 में प्रदान किया। आगे बताया गया कि परिस्थितियाँ अपरिहार्य थी व शेष कार्य नई निविदाएँ आमंत्रित करके पूरा किया जा रहा था।

उत्तर स्वतः ही कार्यान्वयन के लिए कार्रवाई प्रारंभ करने में विलंब की पुष्टि करता है जिसके परिणामस्वरूप समय एवं लागतवृद्धि हुई। इसके अतिरिक्त, यह दर्शाने के लिए कोई अभिलेख नहीं था कि विभाग ने अनापत्ति प्राप्त करने के लिए प्रकरण को नियमित रूप से आगे बढ़ाया था।

---

[38] शर्त 14 प्रावधानित करती है कि प्रभारी यंत्री यदि किसी भी कारण से कार्य को रोकने की आवश्यकता समझे तो ठेकेदार को लिखित सूचना देने के बाद रोक सकता है व ठेकेदार किसी भी भुगतान या क्षतिपूर्ति का दावा नहीं करेगा।

[39] जैसा कि डी.एफ.ओ. सतना द्वारा पी.डब्ल्यू.डी. संभाग, सतना को सूचित (जनवरी 2012) किया गया कि मूल सड़क 1980 से पहले अस्तित्व में थी जिसमें 8 कि.मी. राजस्व सड़क व 35 कि.मी. वन सड़क शामिल थी।

[40]

पुनरीक्षित तकनीकी स्वीकृति की राशि		₹ 11.30 करोड़
किए गए कार्य का मूल्य	(-)	₹ 7.18 करोड़
शेष कार्य की लागत		₹ 4.12 करोड़ (ए)
संशोधित कार्यादेश के अनुसार शेष कार्य की लागत		₹ 6.51 करोड़ (बी)
अतिरिक्त लागत (बी - ए)		₹ 2.39 करोड़

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित गया था (जून, अगस्त 2013 और जनवरी 2014), उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (फरवरी 2014)।

जल संसाधन विभाग

3.4.3 कार्य के लिए आवश्यक न होने वाली मद को सम्मिलित कर निविदा प्रक्रिया को कमजोर किया जाना।

एक नहर कार्य के प्राक्कलन में 'नहर लाईनिंग के नीचे एल.डी.पी.ई. फिल्म प्रदाय करना' शामिल किया गया था, किन्तु कार्यान्वित नहीं किया गया। इसके परिणामस्वरुप, निविदा प्रक्रिया कमजोर हुई क्योंकि यदि एल.डी.पी.ई. फिल्म की मद को, जिसके लिए न्यूनतम निविदाकार ने प्राक्कलित ₹ 22 प्रति वर्ग मीटर के विरूद्ध मात्र ₹ 1 प्रति वर्ग मीटर की दर उद्धृत की थी, निविदा प्रक्रिया आरंभ करने से पूर्व प्राक्कलन से निकाल दिया जाता तो न्यूनतम निविदाकार तब न्यूनतम न होता।

निर्माण विभाग नियमावली की कण्डिका 2.028 के अनुसार, एक अधिकारी जो किसी प्राक्कलन को तकनीकी स्वीकृति प्रदान करता है रूपांकन की संपूर्णता एवं प्राक्कलनों में सम्मिलित करने के लिए आवश्यक मदों को शामिल किए जाने के लिए जिम्मेदार होता है। आगे, प्रमुख अभियंता (ई. इन सी.) द्वारा जारी तकनीकी परिपत्र (1984) के अनुसार कम घनत्व वाली काली पॉलीएथलीन (एल.डी.पी.ई.) फिल्म, प्लेन सीमेंट कंक्रीट एवं फ्लैग स्टोन लाईनिंग एवं कंक्रीट स्थल पर ढलित स्लैब्स के बेस मोर्टार के नीचे उपयोग की जानी चाहिए। जल अवशोषित न करने वाले सब-ग्रेड में इसे टाला जा सकता है।

हरसी उच्च स्तरीय नहर संभाग, डबरा (ग्वालियर) के अभिलेखों की जांच (फरवरी 2013) एवं अन्य एकत्रित जानकारी से प्रकट हुआ (जनवरी 2014) कि अधीक्षण यंत्री, सिंध परियोजना नहर मंडल, शिवपुरी द्वारा मुख्य नहर के मिट्टी कार्य, लाईनिंग, स्ट्रक्चर आदि सहित निर्माण के लिए तीन समूहों[41] में निविदाएं आमंत्रित की गई थी (दिसम्बर 2007)। न्यूनतम निविदाकार (एल.1) होने के कारण कार्य मै. एस.के. जैन को मद दर निविदा आधार पर 21 माह (अप्रैल से जुलाई 2010) में पूर्ण करने के लिए सौपें गए थे (जुलाई से अक्तूबर 2008)। कार्य जनवरी 2014 तक प्रगति पर थे।

हमने देखा (फरवरी 2013) कि प्राक्कलन/अनुबंध में पेवर द्वारा सीमेंट कंक्रीट लाईनिंग का प्रावधान 'एल.डी.पी.ई. फिल्म प्रदाय करने एवं स्थान पर लगाने' की मद के साथ किया गया था। एकीकृत दर अनुसूची (यू.एस.आर.) के आधार पर उक्त मद की प्राक्कलित दर ₹ 22 प्रति वर्ग मीटर थी। इसके विरूद्ध, ठेकेदार ने ₹ 1 प्रति वर्ग मीटर की अत्यधिक अव्यवहारिक दर उद्धृत की। उक्त 'एल.डी.पी.ई. फिल्म प्रदाय करने एवं स्थान पर लगाना' की मद यद्यपि ठेकेदार द्वारा कार्यान्वित नहीं की गई। विभाग ने ठेकेदार द्वारा कार्य की मद के कार्यान्वयन के लिए बाध्य न करने के लिए औचित्य नहीं बताया था। इस मद के लिए संभाग द्वारा प्राक्कलित लागत ₹ 1.02 करोड़ के विरूद्ध तीनों अनुबंधों में ठेकेदार द्वारा उद्धृत कुल राशि मात्र ₹ 4.65 लाख थी।

[41] आर.डी. कि.मी. 0.00 से आर.डी. कि.मी. 6.5 तक, आर.डी. कि.मी. 6.5 से आर.डी. कि.मी. 13 तक, आर.डी. कि.मी. 20.207 से आर.डी. कि.मी. 30.00 तक।

हमने देखा कि एल.-1 ठेकेदार द्वारा उद्धृत ₹ 1 के विरूद्ध एल.-2 ठेकेदार द्वारा (तीनों अनुबंधों में) एल.डी.पी.ई. फिल्म के लिए उद्धृत इकाई दरें ₹ 15 प्रति वर्ग मीटर से ₹ 20 प्रति वर्ग मीटर तक थीं। प्राक्कलन में ऐसी मद को शामिल करने, जो कि आवश्यक नहीं थी, से निविदा प्रक्रिया कमजोर हुई क्योंकि यदि यह मद निकाल दी जाती है तो एल.-1 तीनों में से किसी भी अनुबंध में न्यूनतम निविदाकार न रहा होता, जैसा कि नीचे विवरण दिया गया हैः

तालिका 3.3 एल.डी.पी.ई मद के बिना निविदाओं के मूल्य की तुलना

(₹ लाख में)

स. क्र.	अनुबंध क्र.	कार्य की प्राक्कलित लागत	एल.-1 की निविदा राशि	एल.-2 की निविदा राशि	एल.डी.पी.ई. के बिना एल.-1 की निविदा का मूल्य	एल.डी.पी.ई. के बिना एल.-2 की निविदा का मूल्य
1	2/2008-09	1691	1,714.00	1,714.84	1,712.642	1,694.509
2	3/2008-09	1497	1,452.39	1,452.84	1,451.034	1,432.508
3	11/2008-09	2222	2,322.21	2,327.52	2,320.276	2,288.805
कुल					**5,483.952**	**5,415.821**

शासन ने बताया (सितम्बर 2013) कि प्रमुख अभियंता ने फरवरी 2012 में एक आदेश जारी किया था जिसमें पेवर मशीन से लाईनिंग कार्य किए जाने पर 'एल.डी.पी.ई. फिल्म प्रदाय करने एवं लगाने' की मद विलोपित की गई थी। शासन ने कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) की कार्रवाई को यह कहते हुए न्यायोचित ठहराया कि कार्यान्वयन के दौरान यदि यह पाया जाता है कि कोई निश्चित मद आवश्यक नहीं है तो अभियंता को ऐसी मद हटाने की पूर्ण स्वतंत्रता है।

शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ई.एन.सी. द्वारा फरवरी 2012 में जारी परिपत्र तार्किक रूप से चार वर्ष पूर्व की गई संविदाओं पर लागू नहीं होता है। इसके अतिरिक्त, यदि एल.डी.पी.ई. फिल्म की मद कार्य के लिए आवश्यक नहीं थी तो उसे निविदा प्रक्रिया से पूर्व प्राक्कलनों से हटा दिया जाना चाहिए था।

3.4.4 उद्वहन सिंचाई योजना पर निष्फल व्यय

अनुपयुक्त आयोजना के कारण, कटनी जिले में खिरहनी उद्वहन सिंचाई योजना के निर्माण पर हुआ ₹ 75.34 लाख का व्यय निष्फल रहा।

उद्वहन सिंचाई योजनाओं (एल.आई.एस.) में ऊँचाई पर स्थित उन खेतों जो सामान्य गुरूत्वीय नहरों से सिंचाई योग्य नहीं है की सिंचाई के लिए विद्युत एवं यांत्रिक साधनों के द्वारा नदियों, नहरों या जलाशयों से पानी को लिफ्ट करना सम्मिलित है। जल संसाधन विभाग (डब्ल्यू.आर.डी.) द्वारा सिंचाई प्रणाली के प्रबंधन के लिए लघु सिंचाई (एम.आई.)[42] योजनाओं की आयोजना, निर्माण एवं परिचालन के लिए जारी किए तकनीकी परिपत्र (सितम्बर 1991) के अनुसार लघु सिंचाई योजनाओं के लिए रूपांकन मानदंड में लघु सिचाई योजनाओं के परिचालन व रख-रखाव के प्रबंधन के लिए पंजीकृत जल उपभोक्ता संस्था को दायित्वों का प्रत्यायोजन शामिल है। 1999 में राज्य

[42] 2000 हेक्टेयर (हे.) के कम सिंचाई योग्य क्षेत्र।

शासन ने एक अधिनियम[43] भी बनाया था जो प्रत्येक जल उपभोक्ता क्षेत्र के लिए एल.आई.एस. सहित सिंचाई योजनाओं के रख-रखाव एवं परिचालन के लिए जल उपभोक्ता संस्थाओं गठन को प्रावधानित करता है।

विभाग ने 2008 तक 185 उद्वहन सिंचाई योजनाओं का निर्माण किया था। जिनमें से मात्र 52 योजनाएं चालू थी एवं शेष 133 योजनाएं 2007-08 से विभिन्न कारणों से बंद पड़ी थी। इन बंद पड़ी योजनाओं में से 2010-11[44] तक 13 जिलों[45] में 74 उद्वहन सिंचाई योजनाएं विद्युत विच्छेदन के कारण बंद पड़ी थी। इसे 31 मार्च 2011 को समाप्त वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के कण्डिका क्रमांक 2.5.7.1 में प्रतिवेदित किया गया था।

जल संसाधन विभाग, मध्यप्रदेश शासन ने इसके बावजूद भी कटनी जिले में 250 हेक्टेयर की सिंचाई के लिए खिरहनी एल.आई.एस. (लघु सिंचाई योजना) के निर्माण के लिए ₹ 1.96 करोड़ का प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान किया (अप्रैल 2008)।

कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), जल संसाधन संभाग, कटनी के अभिलेखों की संवीक्षा में हमने पाया (फरवरी 2013) कि उद्वहन सिंचाई योजना का कार्य जुलाई 2009 में आरंभ किया गया एवं विभाग ने जैक वैल, पम्प हाऊस, इनलेट चेंबर, जैकवेल तक पहुंच के निर्माण एवं पाईपों की अधिप्राप्ति पर जनवरी 2013 तक ₹ 75.34 लाख व्यय किया। जल उपभोक्ता संस्था (डब्ल्यू.यू.ए.) का गठन अगस्त 2010 तक नहीं किया था। अगस्त 2010 में आयोजित विडियों कांफ्रेसिंग के दौरान, प्रमुख सचिव ने कार्यपालन यंत्री को कार्य रोकने को कहा एवं निर्देशित किया कि आगे व्यय जल उपभोक्ता संस्थाओं के गठन के पश्चात् उनके नाम से विद्युत कनेक्शन प्राप्त करके ही किया जाएगा। जल उपभोक्ता संस्थाओं के गठन न होने के कारण कार्य फरवरी 2013 तक अपूर्ण रहा। कार्य पुनः आरंभ नहीं किया जा सका क्योंकि कृषक योजना के सामुदायिक सिंचाई के आधार पर संचालन एवं विद्युत प्रभारों के बिलों के भुगतान के लिए सहमत नहीं हुए थे।

इस प्रकार, कृषक समितियों के गठन एवं उनकी सक्रिय भागीदारी और उनके द्वारा विद्युत बिलों के भुगतान के लिए उनके नाम से विद्युत कनेक्शन के लिए उनकी सहमति सुनिश्चित किए बिना उद्वहन सिंचाई योजनाओं के कार्य आरंभ करने के कारण उद्वहन सिंचाई योजना पर अगस्त 2010 से किया गया ₹ 75.34 लाख का व्यय निष्फल रहा।

लेखापरीक्षा में ध्यान में लाए जाने पर शासन ने यह तथ्य स्वीकार किया (सितम्बर 2013) कि उद्वहन सिंचाई योजनाएँ कृषक की समितियों द्वारा संचालित की जानी चाहिए जिनसे उनके नामों पर विद्युत कनेक्शन प्राप्त करना अपेक्षित था। शासन ने आगे बताया कि उद्वहन सिंचाई योजनाओं को अपने स्तर पर कार्यशील बनाने, बशर्ते लाभान्वित कृषक सिंचित क्षेत्र का ₹ 1,000 प्रति हेक्टेयर भुगतान करने के लिए सहमत हों, की कार्य-रीति प्रक्रिया में थी।

---

43 मध्य प्रदेश सिंचाई प्रबंधन में कृषकों की भागीदारी अधिनियम, 1999।

44 2007-08 तक 40 एल.आई.एस. एवं 2007-08 के पश्चात् 34 एल.आई.एस.।

45 अशोक नगर, बड़वानी, बैतूल, बुरहानपुर, छिंदवाड़ा, देवास, गुना, इंदौर, रीवा, सतना, शाजापुर, शिवपुरी एवं उज्जैन।

पूर्व में कृषकों की समितियों ने किसी भी व्यय को वहन करने की अनिच्छा प्रकट करते हुए उद्वहन सिंचाई योजनाओं के विद्युत बिलों का भुगतान करने से मना कर दिया था (अगस्त 2010)। विगत वर्षों में जल उपभोक्ता संस्थाओं की सक्रिय भागीदारी की कमी के कारण बहुत सी उद्वहन सिंचाई योजनाओं की अकार्यशीलता के तथ्य को विशेषतया ध्यान में रखते हुए विभाग को जल उपभोक्ता संस्थाओं के गठन और उनकी सक्रिय भागीदारी को सुनिश्चित करना चाहिए था जिससे राज्य के राजकोष से हुआ व्यय निष्फल न हो।

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

भोपाल
दिनांक

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक