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

लोक निर्माण विभाग

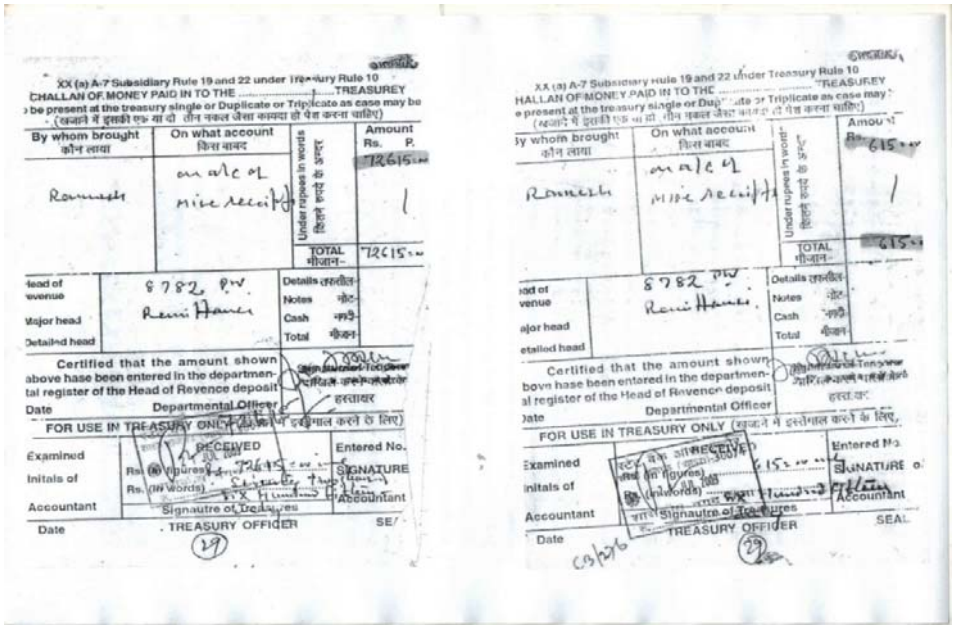
3.1.1 शासकीय धन का गबन

प्रेषणों और धनादेश आहरणों का कोषालय सूचियों से मिलान न करने के कारण ₹ 9.50 लाख के गबन का पता नहीं चला।

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता (एम.पी.टी.सी.) के खण्ड-1 अध्याय-6 के नियम 53 (v) में प्रावधान है कि जब शासकीय सेवक द्वारा उसकी अभिरक्षा में धन को कोषालय या बैंक में जमा कराया जाता है तो कार्यालय प्रमुख को इसका सत्यापन करने से पहले स्वयं को सुनिश्चित करना चाहिए कि राशि वास्तव में कोषालय या बैंक में जमा की गई है। उसे कोषालय से सभी प्रेषणों की समेकित पावती लेनी चाहिए और रोकड़ बही की प्रविष्टि से मिलाना चाहिए। फार्म-51 के साथ पठित केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा (सी.पी.डब्ल्यू.ए.) संहिता की कंडिका 22.3.1 प्रावधानित करती है कि कोषालय से दैनिक जमा सूची (प्राप्तियां और भुगतान) प्राप्त करने के बाद संभागीय अधिकारी (डी.ओ.), संभाग और अनुविभागों द्वारा धनादेशों के लेन-देनों और प्रेषणों के मिलान के लिए उत्तरदायी होगा।

हमने अवलोकित किया कि लेखापरीक्षा द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से लगातार इंगित किए जाने के बावजूद भी लोक निर्माण विभाग (लो.नि.वि.) राजगढ़ संभाग के संभागीय अधिकारी द्वारा 1998 से प्रेषणों और धनादेशों का कोषालय सूचियों से मिलान (फार्म-51) नहीं किया गया था। राजगढ़ संभाग के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान हमने अवलोकित किया (अगस्त 2013) कि उप संभागीय अधिकारी (एस.डी.ओ.), राजगढ़ की ओर से अनुविभागीय लिपिक (एस.डी.सी.) ने अप्रैल 2008 से नवम्बर 2009 की अवधि के दौरान निविदा प्रपत्र विक्रय/ मिश्रित प्राप्तियों के बाबत् ₹ 9.91 लाख प्राप्त किए। कोषालय चालानों के अधपन्नों (जमाकर्ता की प्रति) और रोकड़ बही के अनुसार विक्रय प्रक्रियाओं की संपूर्ण राशि को एस.डी.ओ. की ओर से, एस.डी.सी. द्वारा उसके स्वयं के हस्ताक्षर से बैंक में प्रेषित किया गया। एस.डी.ओ. ने कोषालय में राशियों के प्रेषण का सत्यापन किए बिना कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) को मासिक लेखा भेज दिया। कार्यपालन यंत्री ने भी प्रेषणों की उसी राशि को कोषालय से प्रेषणों को सत्यापित किए बिना मासिक लेखाओं में सम्मिलित कर लिया।

हालाँकि, संभाग के अभिलेखों के अनुसार कोषालय अभिलेखों और बैंक सूची के साथ लेन-देनों के सत्यापन के दौरान हमने अवलोकित किया कि कोषालय चालानों के अधपन्नों में दर्शाई गई राशि ₹ 9.91 लाख के विरूद्ध वास्तव में जमा की गई राशि मात्र ₹ 0.41 लाख थी। हमने आगे अवलोकित किया कि कोषालय में जमा की गई राशि को, मूल चालानों के अनुसार जमा की गई वास्तविक राशि के बाईं ओर एस.डी.सी. द्वारा अतिरिक्त अंक (शब्द भी) लगाकर प्रेषित की गई राशियां अधपन्नों में बढ़ा दी गई थी, जैसा कि फोटोग्राफ में प्रदर्शित किया गया है। इसके परिणामस्वरूप ₹ 9.50 लाख की राशि का गबन हुआ जैसा कि परिशिष्ट 3.1 में विवरण दिया गया है। लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर प्रकरण पुलिस प्राधिकारी को प्रतिवेदित किया गया (अक्तूबर 2013)।



चालान की जमाकर्ता की प्रति (संभागीय अभिलेखों में) चालान की बैंक की प्रति (बैंक अभिलेखों में)

इस प्रकार प्रेषणों और आहरित किए गए धनादेशों के कोषालय/ बैंक अभिलेखों के साथ मिलान की प्रणाली को न अपनाने के कारण संभावित गबन के विरूद्ध कोई रक्षोपाय नहीं थे और कम जमा की गई राशि का पता नहीं लग पाया।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर (अगस्त 2013), मुख्य अभियंता (सी.ई.) ने बताया कि जिला कोषालय से पत्राचार किया गया था एवं जिला कोषालय अधिकारी से व्यक्तिगत रूप से मिलने के बावजूद, जारी किए गए धनादेशों/ समेकित कोषालय पावतियों (सी.आई.सी./ सी.टी.आर.) का लंबित प्रमाण पत्र उपलब्ध नहीं कराया गया था। उन्होनें गबन को स्वीकार किया (मई 2014) और बताया कि दोषी कर्मचारी सेवानिवृत्त हो चुका है (नवम्बर 2009) और विभाग ने कर्मचारी के विरूद्ध प्राथमिक सूचना प्रतिवेदन (एफ.आई.आर.) दर्ज करा दी थी (अक्तूबर 2013) जिसे पुलिस अभिरक्षा में लिया गया था।

उत्तर, संभाग द्वारा मार्च 1998 से प्रेषणों और भुगतानों को मिलान न करने के कारणों जिससे शासकीय धन के गबन का पता नहीं लगा को नहीं दर्शाता है और इसके भी कोई प्रमाण नहीं है कि जिला कोषालय अधिकारी से सी.आई.सी./ सी.टी.आर. के प्राप्त न होने पर प्रकरण को वित्त विभाग के समक्ष लाया गया था।

प्रकरण शासन को भेजा गया था (जनवरी एवं अगस्त 2014); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2014)।

नर्मदा घाटी विकास विभाग

3.1.2 कंसल्टेंट को मूल्य वृद्धि का अधिक भुगतान

अनुबंधित अवधि की समाप्ति के पश्चात किए जाने वाले शेष कार्य के मूल्य के स्थान पर कुल उद्धृत मूल्य के आधार पर मूल्य वृद्धि की त्रुटिपूर्ण गणना करने के कारण कन्सल्टेंट को मूल्य वृद्धि के कारण राशि ₹ 59.07 लाख कंसल्टेंसी प्रभारों का अधिक भुगतान हुआ।

कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), नर्मदा विकास (एन.डी.) नहर संभाग, खरगोन ने इंदिरा सागर मुख्य नहर प्रणाली के आर.डी.[1] कि.मी.130.935 से आर.डी. कि.मी.155.000 तक का विस्तृत अभियांत्रिकी सेवाओं (परामर्श सेवाएं) का कार्य "टर्न की " आधार पर ₹ 3.85 करोड़ की लागत पर एक कन्सल्टेंट को सौंपा। कंसल्टेंसी कार्य के कार्य-क्षेत्र में निर्माण कार्य की निविदाओं का मूल्यांकन एवं अनुशंसा, आरेखनों एवं रूपांकनों की जाँच, पर्यवेक्षण, माप, गुणवत्ता नियंत्रण, परिवीक्षण इत्यादि सम्मिलित था। कंसल्टेंसी कार्य वर्षा काल सहित 48 महीने के भीतर अर्थात् मार्च 2012 तक पूरा किया जाना निर्धारित था। उद्धृत राशि का 12 प्रतिशत कन्सल्टेंट को प्रारंभिक भुगतान के रूप में भुगतान किया जाना था एवं ठेका मूल्य का शेष 88 प्रतिशत राशि निर्माण एजेंसी द्वारा कार्यान्वित कार्य[2] के लिए किए गए भुगतान पर निर्भर करते हुए यथानुपात आधार पर भुगतान की जानी थी। जैसा कि माननीय उच्च न्यायालय के स्थगन आदेशों और निर्माण एजेंसी द्वारा कार्यों की पूर्णता में विलंब के कारण नहर प्रणाली के कार्य की पूर्णता में विलंब थे, मुख्य अभियंता (सी.ई.) इंदिरा सागर परियोजना (नहर) सनावद ने दो बार (जुलाई 2012 और अक्तूबर 2013) में 01 अप्रैल 2012 से 30 जून 2014 तक समय वृद्धि प्रदान की। कन्सल्टेंट को मूल्य वृद्धि की राशि ₹ 76.68 लाख सहित कुल ₹ 4.24 करोड़ के 51वें चलित देयक का भुगतान किया गया था (मई 2014)।

कंसल्टेंसी सेवा के अनुबंध की शर्त 11 के अनुसार ठेके की बढ़ी हुई अवधि के लिए मूल्य वृद्धि, ठेका अवधि की समाप्ति के पश्चात किए गए शेष कार्य के लिए उद्धृत दर के 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से लागू होगी। उपरोक्त शर्तों के अनुसार, वर्ष 2012-13 एवं 2013-14 के लिए भुगतान योग्य मूल्य वृद्धि क्रमशः ₹ 11.14[3] लाख एवं ₹ 6.47[4] लाख थी।

हमने देखा (फरवरी 2014) कि संभाग ने, 2012-14 की बढ़ी हुई अवधि के दौरान ₹ 76.68 लाख[5] के मूल्य वृद्धि लागत की गणना, इन वर्षों के दौरान ठेकेदार द्वारा घटे हुए शेष कार्य के मूल्य के 10 प्रतिशत के स्थान पर कुल उद्धृत मूल्य (₹ 3.85 करोड़) के 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर की। इस प्रकार निर्माण एजेंसी द्वारा किये जाने वाले शेष कार्य की मात्रा से असंबद्ध, मूल्य वृद्धि की एक निश्चित राशि (उद्धृत मूल्य का 10 प्रतिशत) कंसल्टेंट को देय हो गई। परिणामस्वरूप, कंसल्टेंट को ₹ 59.07 लाख का अधिक भुगतान किया गया जैसा कि **परिशिष्ट 3.2** में विवरण दिया गया है।

---

1 चल दूरी

2 मार्च 2011 तक पूर्ण होने हेतु नियत

3 कन्सल्टेंसी की पूर्णता का नियत दिनांक यथा मार्च 2012 के पश्चात कार्यान्वित न किए गए शेष कार्य के मूल्य (उद्धृत दर पर ₹ 111.40 लाख) का 10 प्रतिशत

4 मार्च 2013 की स्थिति में शेष कार्य का मूल्य (उद्धृत दर पर ₹ 64.73 लाख) का 10 प्रतिशत

5 2012-13 के लिए ₹ 38.50 लाख एवं 2013-14 के लिए ₹ 38.18 लाख

हमने आगे देखा कि ओंकारेश्वर नहर परियोजना, चरण-I के कार्यान्वयन हेतु एक अन्य कार्य[6] में, कार्यपालन यंत्री, नर्मदा विकास संभाग क्र. 32, बड़वाह ने कंसल्टेंसी के लिए कंसल्टेंट को निर्धारित अवधि की समाप्ति के पश्चात किए गए शेष कार्य के मूल्य के 10 प्रतिशत की दर पर मूल्यवृद्धि का भुगतान किया था, न कि मूल उद्धृत मूल्य के 10 प्रतिशत का। यह स्पष्ट है कि कार्यपालन यंत्री, एन.डी. संभाग, खरगोन ने शर्त में स्पष्टता के अभाव में शर्त की त्रुटिपूर्ण व्याख्या की थी।

मुख्य अभियंता ने बताया (जुलाई 2014) कि मूल्य वृद्धि भुगतान, संविदा अवधि के समाप्त होने पर शेष निर्माण कार्य के लिए था न कि शेष कार्य की राशि के लिए और अनुबंध के प्रावधान के अनुसार था। मूल्य वृद्धि का भुगतान, किए जाने वाले शेष कार्य के लिए उद्धृत दर के 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष पर किया गया। उन्होंने यह भी बताया कि कंसल्टेंसी का कार्य निर्माण एजेंसी का कार्य संपूर्ण रूप से पूर्ण होने के कम से कम एक वर्ष बाद में पूरा होगा एवं कंसल्टेंट को परियोजना क्रियान्वयन गतिविधियों के परिवीक्षण हेतु कोई भुगतान नहीं मिलेगा, लेकिन उसे कम से कम एक वर्ष की अवधि के लिए कर्मचारियों के वेतन, वाहन व अन्य व्यय वहन करना होगा, जिसके लिए केवल मूल्य वृद्धि के विरूद्ध भुगतान उपलब्ध होगा। न्याय के प्राकृतिक नियम की दृष्टि से भुगतान न्यायोचित प्रतीत होता है।

मुख्य अभियंता का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। यदि मूल्य वृद्धि भुगतान से सम्बन्धित शर्तें शेष कार्य की मात्रा को संज्ञान में नहीं लेती हैं एवं निर्माण एजेंसी को जब तक समय वृद्धि अनुमत्य की जाती है, मूल्य वृद्धि की राशि का भुगतान उसी दर (₹ 38.50 लाख प्रतिवर्ष की दर से) पर किए जाने से यह कन्सल्टेंसी पर मूल्य वृद्धि की असंगत रूप से बड़ी राशि में परिणामित होगा। आगे, कंसल्टेंट ने अनुबंध के समस्त शर्तों एवं निबंधनों यथा निर्धारित अवधि के लिए कर्मचारियों के वेतन, वाहन और अन्य व्यय पर विचार करते हुए दरें उद्धृत की थीं। इसके अतिरिक्त, मूल्य वृद्धि का भुगतान अनुबंध की शर्तों के आधार पर होना चाहिए जो शासकीय हित की सुरक्षा करते है।

प्रकरण शासन को भेजा गया था (जुलाई एवं अगस्त 2014); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2014)।

लोक निर्माण, जल संसाधन एवं नर्मदा घाटी विकास विभाग

3.1.3 कर्मकार कल्याण उपकर जमा करने में विलम्ब

कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 के उल्लघंन में, कर्मकार कल्याण उपकर के ₹ 8.10 करोड़ कर्मकार कल्याण बोर्ड को विलम्बित रूप से जमा करने से शासन पर ₹ 2.91 करोड़ के ब्याज की देयता हुई।

भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (अधिनियम) की धारा 3(1), निर्माण कार्य पर एक संस्था द्वारा व्यय की गई लागत के दो प्रतिशत से अनधिक किन्तु एक प्रतिशत से कम न हो, उपकर उद्ग्रहण एवं संग्रहण हेतु प्रावधानित करती है। तदनुसार, मध्य प्रदेश भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार नियम 2002 एक प्रतिशत की दर से उपकर के उद्ग्रहण एवं संग्रहण को प्रावधानित करता है जो अप्रैल 2003 से प्रभावी है। कल्याण उपकर नियम, 1998 का नियम 5 (2) प्रावधानित करता है कि संग्रहित राशि धनादेश/ बैंक ड्राफ्ट द्वारा राज्य के कर्मकार कल्याण बोर्ड (बोर्ड) को इसके संग्रहण के 30 दिनों के भीतर हस्तांतरित की जाएगी।

[6] समान संविदा शर्त सहित अनुबंध दिनांक 18 अक्तूबर 2004

अधिनियम की धारा 8 प्रावधानित करती है कि निर्धारित समय के भीतर उपकर की किसी राशि के भुगतान में विफलता, भुगतान की जाने वाली राशि पर, उस दिनांक जब ऐसा भुगतान देय हुआ से उस दिनांक जब ऐसी राशि वास्तव में भुगतान की गई तक की अवधि को समाविष्ट करने वाले माह या माह के भाग के लिए दो प्रतिशत की दर से भुगतान की जाने वाली राशि पर ब्याज के भुगतान को आवश्यक बनाती है।

हमने कर्मकार उपकर संग्रहण व जमा करने से संबद्ध ठेकेदारों को किए गए भुगतान के प्रमाणकों में पाया (मार्च 2013 से फरवरी 2014) कि फरवरी 2004 से मार्च 2014 की अवधि के दौरान तीन निर्माण विभागों[7] के 16 संभागों ने ठेकेदारों के देयकों से स्रोत पर ₹ 8.10 करोड़ की राशि का उपकर संग्रहित किया था। हालाँकि, संभागीय अधिकारियों ने एक माह की निर्धारित अवधि में राशियों को बोर्ड में जमा नहीं किया। बोर्ड को धनराशि जमा करने के स्थान पर राशियाँ सिविल डिपॉजिट में जमा की गईं थीं। लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर संभागीय अधिकारियों ने मार्च 2013 से अगस्त 2014 की अवधि के दौरान उपकर की राशि को बोर्ड में जमा किया। बोर्ड में उपकर जमा करना एक माह से 119 माह तक विलंबित हुआ था। बोर्ड में उपकर जमा करने में हुए विलंब के कारण विभाग ब्याज की राशि ₹ 2.91 करोड़ के भुगतान का भागी हुआ, जैसा कि **परिशिष्ट 3.3** में विवरण दिया गया है।

प्रत्यक्ष रूप से, निर्धारित समय सीमा के भीतर उपकर को जमा करना सुनिश्चित करने के लिए ताकि विलंबों के कारण ब्याज की देयता को टाला जा सके, विभागों ने कोई प्रणाली विकसित नहीं की।

प्रकरण शासन को भेजा गया था (जुलाई 2014); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 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

नर्मदा घाटी विकास विभाग

3.2.1 समय वृद्धि पर मूल्य समायोजन का अनौचित्यपूर्ण भुगतान

कार्य पूर्ण करने के लिए समय वृद्धि को अविवेकपूर्ण रूप से प्रदान करने से मूल्य वृद्धि के ₹ 12.29 करोड़ का भुगतान हुआ, इसके अतिरिक्त ठेकेदार पर आरोपणीय विलम्बों के लिए शास्ति का अनारोपण हुआ।

[7] जल संसाधन विभाग- जल संसाधन संभाग खनियाढाना, सिंगरौली, टीकमगढ़, क्योटी नहर संभाग रीवा, बाणसागर वितरण संभाग रीवा एवं मेसनरी बांध संभाग मड़ीखेड़ा।
लोक निर्माण विभाग- पी.डब्ल्यू.डी. (भ/स) संभाग अशोक नगर, देवास, गुना, जबलपुर, खंडवा, रतलाम, टीकमगढ़ एवं उमरिया।
नर्मदा घाटी विकास विभाग- नर्मदा विकास संभाग क्र.-1 डिंडोरी और संभाग क्र. 2 पनागर

नर्मदा घाटी विकास विभाग (एन.व्ही.डी.डी.) ने "वितरण नेटवर्क सहित दायीं तट नहर के आर.डी.[8] कि.मी. 9.775 से आर. डी. कि.मी. 68.92 तक समाविष्ट होने वाली ओंकारेश्वर परियोजना[9] नहर प्रणाली (चरण-।।) के कार्यान्वयन" का कार्य भू-अर्जन की लागत को छोड़कर ₹ 193 करोड़ की लागत पर एक संयुक्त उद्यम कंपनी को 'टर्न की'[10] आधार पर ठेके पर सौंपा (मार्च 2008)। कार्य 30 माह के भीतर, अर्थात् सितम्बर 2010 तक पूर्ण होना निर्धारित था। कार्य जून 2014 तक अपूर्ण था।

ठेका अनुबंध के अनुसार, मूल्य समायोजन शर्त निर्धारित समय सीमा या ठेकेदार पर आरोपणीय न होने वाले कारणों के लिए प्रदान की गई समय वृद्धि के भीतर पूर्ण किए गए कार्य के लिए लागू होगी। कार्यान्वयन में 100 दिन से अधिक विलम्ब की दशा में शास्ति[11] के आरोपण अथवा ठेके को समाप्त करने का भी प्रावधान था।

ठेकेदार ने अगस्त 2008 से कार्य का कार्यान्वयन प्रारम्भ किया। हालाँकि 01 जुलाई 2009 से 25 फरवरी 2010 तक, माननीय उच्च न्यायालय के स्थगन आदेश के कारण कार्य रोका गया था क्योंकि विभाग ने भू-अर्जन की प्रक्रिया से पहले संविधान के अनुच्छेद 243 एम और पंचायत अधिनियम, 1996 के प्रावधानों के अंतर्गत ग्राम सभा और पंचायतों से परामर्श नहीं किया था। कार्य मार्च 2010 में पुनः प्रारंभ हुआ। मुख्य अभियंता (सी.ई.) निचली नर्मदा परियोजना ने माननीय उच्च न्यायालय के स्थगन आदेश एवं भू-अर्जन में विलंब के आधार पर सितम्बर 2010 से जून 2012 तक समय वृद्धि प्रदान की (दिसम्बर 2010)। हमने देखा (जुलाई 2013) कि समय वृद्धि की स्वीकृति से पूर्व दिसम्बर 2010 में भूमि का 95 प्रतिशत उपलब्ध था एवं कार्य के लिए आवश्यक कुल भूमि (774.516 हे.) ठेकेदार को मई 2011 तक उपलब्ध करा दी गई थी। हमने यह भी देखा कि कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), एन.डी.संभाग क्र. 20, मंडलेश्वर ने उन स्थानों पर जहाँ भूमि पहले से ही उपलब्ध करा दी गई थी, कार्य की धीमी प्रगति के बारे में ठेकेदार के ध्यान में निरंतर लाया था (मार्च, जुलाई एवं अक्तूबर 2010)। धीमे कार्यान्वयन के कारण ठेकेदार कार्य को बढ़ी हुई अवधि में भी पूरा नहीं कर पाया। मुख्य अभियंता (सी.ई.) ने हालाँकि 30 नवम्बर 2013 तक की दूसरी समय वृद्धि शास्ति को आरोपित करने के अधिकार को सुरक्षित रखते हुए इस शर्त के साथ प्रदान की (जुलाई 2012) कि यदि तिमाही लक्ष्य के विरूद्ध आनुपातिक प्रगति प्राप्त की जाती है तभी मूल्य वृद्धि का भुगतान किया जाएगा। जून 2014 तक, ठेकेदार कार्य का मात्र 56 प्रतिशत ही पूरा कर सका। संभाग ने, विलंब को, ठेकेदार के पास पर्याप्त संसाधनों का अभाव होने से संबंधित होना माना था। संभाग ने किए गए कार्य के सकल मूल्य के लिए 129 वें चलित (आर.ए.) देयक तक ₹ 28.95 करोड़ के मूल्य समायोजन को सम्मिलित करते हुए ₹ 167.77 करोड़ का भुगतान किया (जून 2014)। बढ़ी हुई अवधि (नवम्बर 2013 तक) में कार्य के पूर्ण न होने के कारण जैसा कि अनुबंध में उल्लिखित है, शास्ति को

---

8 चल दूरी

9 परियोजना में 520 मे.वॉ. का विद्युत उत्पादन एवं 146,800 हेक्टेयर (हे.) भूमि की सिंचाई के लिए गेट वाले स्पिल वे सहित कांक्रीट बांध का निर्माण प्रावधानित था।

10 सर्वेक्षण, आयोजना, रूपाकंन, प्राक्कलन, भू-अर्जन प्रकरणों को तैयार करना, सीमेंट क्रंकीट लाइनिंग, कांक्रीट संरचनाएं एवं क्रॉस ड्रेनेज कार्यों सहित नहर के निर्माण के संपूर्ण कार्य समाविष्ट होना।

11 विलम्ब की स्थिति में, ठेकेदार पर कम (शार्टफॉल) मूल्य के 0.1 प्रतिशत प्रतिदिन के दर से शास्ति आरोपित होगी। हालाँकि संचयी शास्ति ठेका मूल्य के 10 प्रतिशत तक सीमित होगी।

आरोपित करने के अधिकार को सुरक्षित रखते हुए मुख्य अभियंता ने मार्च 2015 तक पुनः समय वृद्धि प्रदान की (जून 2014)।

चूँकि, मई 2011 तक ठेकेदार को सम्पूर्ण भूमि उपलब्ध करा दी गई थी एवं अपर्याप्त संसाधनों के कारण ठेकेदार के कार्य की प्रगति धीमी थी, जून 2012 के बाद का विलंब ठेकेदार पर आरोपणीय था एवं इसलिए दाण्डिक प्रावधान को आकर्षित करता है। शास्ति के आरोपण के बारे में निर्णय के अनौचित्यपूर्ण स्थगन के कारण ठेकेदार को अदेय मूल्य समायोजन का भुगतान सुगम हुआ। विभाग ने जून 2012 के बाद की बढ़ी हुई अवधि के लिए मूल्य समायोजन हेतु ₹ 12.29 करोड़[12] का भुगतान किया एवं ₹ 19.30[13] करोड़ की शास्ति भी आरोपित नहीं की जो अनौचित्यपूर्ण था।

कार्यपालन यंत्री ने उत्तर दिया (जुलाई 2013) कि शास्ति को आरोपित करने एवं मूल्य समायोजन के बारे में प्रकरण सक्षम प्राधिकारी के पास समीक्षाधीन था और निर्णय के बाद आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

कार्यपालन यंत्री का उत्तर समाधानकारक नहीं है क्योंकि जून 2012 के बाद का विलंब ठेकेदार पर आरोपणीय था, इसलिए ठेकेदार को मूल्य समायोजन का भुगतान नहीं किया जाना चाहिए था।

प्रकरण शासन को भेजा गया था (मई और अगस्त 2014); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2014)।

जल संसाधन विभाग

3.2.2 सीमेंट कांक्रीट लाईनिंग को अपनाने में त्रुटि के कारण अतिरिक्त व्यय

सीमेंट कांक्रीट लाईनिंग के प्रावधान को अपनाने में त्रुटि के परिणामस्वरूप चार नहर कार्यों में ₹ 1.01 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

प्रमुख अभियंता (ई.-इन-सी.), जल संसाधन विभाग (डब्लू.आर.डी.) द्वारा जारी किए गए तकनीकी परिपत्र (जनवरी 1984) एवं एकीकृत दर अनुसूची (यू.एस.आर.) के अध्याय 25 की टिप्पणी 8 के अनुसार तीन क्यूमेक तक पानी के बहाव एवं पानी की गहराई एक मीटर से कम वाली नहरों के लिए एम-10 सीमेंट कांक्रीट (सी.सी.)[14] लाईनिंग की जाएगी।

पाँच जल संसाधन संभागों[15] के अभिलेखों की संवीक्षा में हमने देखा (अक्तूबर 2012 से मार्च 2013 एवं मार्च 2014) कि विभाग के पाँच संभागों द्वारा क्रियान्वित की जा रही

---

12 जून 2014 तक भुगतान की गई मूल्य वृद्धि (₹ 28,95,39,637) घटाएं जून 2012 तक भुगतान की गई मूल्य वृद्धि (₹ 16,65,91,805) = ₹ 12,29,47,832

13

(1) कुल विलम्ब (जुलाई 2012 से जून 2014) 24 माह	=730 दिवस
(2) जून 2014 की स्थिति में किये गये कार्य के मूल्य में कमी (₹ 193.00 करोड़ का 44 प्रतिशत)	=₹ 84.92 करोड़
(3) ठेका मूल्य (₹ 193 करोड़) का 10 प्रतिशत	=₹ 19.30 करोड़
(4) कुल शास्तिः उपरोक्त (2) का 0.1 प्रतिशत (कुल विलम्ब यथा 730 दिन)	=₹ 61.99 करोड़
(5) आरोपण योग्य शास्तिः (3) या (4) जो भी कम है	=₹ 19.30 करोड़

14 एम-10 कांक्रीट में सीमेंट, रेत एवं गिट्टी के घटक 1:3:6 के अनुपात में होते है।

15 जल संसाधन संभाग, झाबुआ, मनावर, राघोगढ़ और संभाग-I, II सागर

(जुलाई 2011 से मई 2012) पाँच[16] लघु सिंचाई योजनाओं की नहरों में पानी का बहाव तीन क्यूमेक से कम व पूर्ण आपूर्ति स्तर पर पानी की गहराई भी एक मीटर से कम थी। इसलिए इन कार्यों में एम-10 ग्रेड की कांक्रीट लाईनिंग प्रावधानित करना आवश्यक था। हालाँकि कार्यपालन यंत्रियों (ई.ई) द्वारा तैयार किए गए प्राक्कलनों पर मुख्य अभियंता (सी.ई.) द्वारा दी गई तकनीकी स्वीकृति में एम-15 ग्रेड[17] सी.सी. लाईनिंग के उच्चतर ग्रेड का कांक्रीट जो एम-10 ग्रेड से महंगा है, का प्रावधान किया गया था एवं निर्धारित विशिष्टियों के बदलाव के लिए कोई औचित्य दिए बिना तदनुसार कार्य कार्यान्वित किया गया था। पाँच योजनाओं में सी.सी. के दो ग्रेडों की लागत में अन्तर ₹ 383.02 प्रति घ.मी. और ₹ 641.28 प्रति घ.मी. के बीच रहा।

इन पाँच योजनाओं में मार्च 2014 तक प्राक्कलित 20,486.68 घ.मी. कांक्रीट में से ठेकेदारों ने एम-15 ग्रेड की 9,631.493 घ.मी. कांक्रीट को कार्यान्वित किया जिस पर ₹ 41.33 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ था। कार्यान्वित किये जाने वाले शेष बचे 10,855.187 घ.मी. कांक्रीट पर ₹ 59.23 लाख अतिरिक्त व्यय होगा जैसा कि **परिशिष्ट 3.4** में विवरण दिया गया है।

चार[18] संभागों के कार्यपालन यंत्रियो ने बताया (अक्तूबर 2012 से मार्च 2013) कि एम-15 ग्रेड सी.सी. लाईनिंग, शासन के निर्देशों, प्राक्कलनों, तकनीकी स्वीकृति और अनुमोदित डी.पी.आर. के अनुसार की गई थी। हालाँकि कार्यपालन यंत्री, जल संसाधन संभाग-I, सागर ने इस पर कोई टिप्पणी नहीं की। बार-बार अनुरोध किये जाने पर भी कार्यपालन यंत्रियों ने शासन के निर्देशों के साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किए।

सी.सी. लाईनिंग की निर्धारित विशिष्टियों के परिपेक्ष्य में कार्यपालन यंत्रियों के उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं। आगे, कार्यपालन यंत्रियों ने स्वयं ही प्रमुख अभियंता के तकनीकी परिपत्र एवं यू.एस.आर., 2009 के प्रावधानों का उल्लंघन कर उच्चतर विशिष्टि के प्रस्ताव तैयार किए एवं अनुमोदन हेतु मुख्य अभियंता को प्रस्तुत किए।

प्रकरण विभाग एवं शासन को भेजा गया (जून एवं अगस्त 2014); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2014)।

लोक निर्माण विभाग

3.2.3 दर अनुसूची में उच्चतर दरें निर्धारित करने के कारण अतिरिक्त लागत

दर अनुसूची में "सड़क मार्गों के लिए कड़ी चट्टान में खुदाई- ब्लास्टिंग प्रतिबंधित" मद हेतु उच्चतर दर को अविवेकपूर्ण ढंग से निर्धारित किए जाने के परिणामस्वरूप एक सड़क कार्य में मद के कार्यान्वयन में ₹ 50.75 लाख की अतिरिक्त लागत आई।

प्रमुख अभियंता, (ई.-इन-सी.) लोक निर्माण विभाग (पी.डब्ल्यू. डी.) द्वारा सड़क एवं सेतु कार्यो के लिए तैयार व प्रकाशित दर अनुसूची (एस.ओ.आर.) राज्य में पी.डब्ल्यू. डी. द्वारा कार्यान्वित सड़को के निर्माण एवं संधारण के लिए लागू होती है। एस.ओ.आर. सड़क एवं सेतु कार्यो की विशिष्टियों को ध्यान में रखकर तैयार की जाती है और भारतीय सड़क कांग्रेस द्वारा जारी सड़क परिवहन व राजमार्ग मंत्रालय की स्टेण्डर्ड डाटा बुक पर आधारित होती है। कार्य की लागत निर्धारित करने के लिए एस.ओ.आर. के

---

16 बिरई तालाब-राघौगढ़, ढोलखरा तालाब -झाबुआ, इन्दला तालाब -मनावर, समनापुर तालाब टिकरी तालाब- सागर।

17 एम-15 कांक्रीट में सीमेंट, रेत एवं गिट्टी के घटक 1:2:4 के अनुपात में होते है।

18 जल संसाधन संभाग झाबुआ, मनावर, राघोगढ़ और संभाग-II सागर।

आधार पर प्राक्कलन तैयार किए जाते है। मजदूरी, सामग्री और पी.ओ.एल.[19] की दरों में वृद्धि या कमी के कारण विभाग द्वारा एस.ओ.आर. समय-समय पर पुनरीक्षित की जाती है। इसलिए एस.ओ.आर. में दी गई मदों की दरों की परिशुद्धता का, जहाँ ठेकेदार को प्राक्कलित दरों पर भुगतान किया जाता है, कार्यो पर हुये व्यय पर सीधा प्रभाव पड़ता है।

सड़क मार्गों के निर्माण के लिए दो मुख्य मदें 'कड़ी चट्टान की खुदाई ब्लास्टिंग आवश्यक' एवं 'कड़ी चट्टान की खुदाई ब्लास्टिंग प्रतिबंधित' हैं; एस.ओ.आर. 2009 के अनुसार दरें क्रमशः ₹ 140 प्रति घ.मी. तथा ₹ 503 प्रति घ.मी. थीं (एस.ओ.आर. 2008 के अनुसार ₹ 123 तथा ₹ 279 के विरूद्ध)। इस प्रकार एस.ओ.आर. 2009 में 'कड़ी चट्टान की खुदाई ब्लास्टिंग प्रतिबंधित' की दर 80 प्रतिशत तक अधिक थी जबकि दूसरे मद में वृद्धि केवल 13 प्रतिशत थी। हमने अवलोकित किया कि अप्रैल 2009 से प्रभावी एस.ओ.आर. में कड़ी चट्टान की खुदाई ब्लास्टिंग प्रतिबंधित मद की दर (₹ 503 प्रति घ.मी.) में मशीनरी, ऊपरि व्यय, ठेकेदार का लाभ और श्रम की मदों के घटक यथा मेट, मजदूर, चिजलर और लुहार सम्मिलित थे। जब पूछा गया (फरवरी/ अप्रैल 2014), प्रमुख अभियंता ने श्रम घटकों की दरों के लिए आधार उपलब्ध नहीं कराया। हमने अवलोकित किया कि विभाग द्वारा श्रमिकों की विभिन्न श्रेणियों के लिए एस.ओ.आर. में अपनाई गई दरें, अप्रैल 2009 से लागू श्रम आयुक्त, इंदौर द्वारा प्रकाशित दरों की तुलना में 0.74 से 71 प्रतिशत तक अधिक थी। श्रम आयुक्त द्वारा प्रकाशित श्रमिकों की मजदूरी की दर के आधार पर मद की दर की गणना ₹ 429.85 प्रति घनमीटर की गई थी।

हमने कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) लोक निर्माण विभाग (भ/स) संभाग दमोह के अभिलेखों से अवलोकित किया (नवम्बर 2013) कि माला पोंडी-भानगढ़ सड़क के निर्माण कार्य में सड़क मार्ग हेतु 'कड़ी चट्टान की खुदाई ब्लास्टिंग आवश्यक' की 67096.66 घ.मी. मात्रा (₹ 140 प्रति घ.मी.) का प्रावधान किया गया था। कार्यपालन यंत्री ने इस आधार पर कि वन विभाग द्वारा चट्टान में ब्लास्टिंग की अनुमति नहीं दी गई, ठेकेदार के माध्यम से "सड़क मार्गों के लिए कड़ी चट्टान में खुदाई- ब्लास्टिंग प्रतिबंधित " मद का ₹ 503 प्रति घ.मी. की दर से 69,382.346 घ.मी. का कार्यान्वयन कराया। परिणामस्वरूप दर अनुसूची में 'कड़ी चट्टान में खुदाई-ब्लास्टिंग प्रतिबंधित' मद के उच्चतर दर के अविवेकपूर्ण निर्धारण के परिणामतः ₹ 50.75 लाख की अतिरिक्त लागत आई जैसा कि **परिशिष्ट 3.5** में विवरण दिया गया है।

इसके अतिरिक्त खुदाई की पद्धति में बदलाव के लिए जिससे ₹ 2.52 करोड़[20] का अतिरिक्त व्यय आवश्यक हुआ, सक्षम प्राधिकारी (सी.ई.) की पुनरीक्षित तकनीकी स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई थी (अगस्त 2014)।

शासन ने बताया (अगस्त 2014) कि एस.ओ.आर. को वास्तविक आधार पर तैयार करने के लिए राज्य के विभिन्न भागों में प्रचलित मजदूरी की वास्तविक बाजार दरों का औसत लेकर दरें निकाली गई थी।

---

19 पी.ओ.एल.: पेट्रोल, ऑयल और लुब्रिकेन्टस

20 दर में अन्तर (₹ 503- ₹ 140= ₹ 363) प्रति घ.मी. * कार्यान्वित मात्रा (69,382.346 घ.मी.) =₹ 2.52 करोड़

उत्तर समाधानकारक नहीं हैं क्योंकि श्रम आयुक्त ने भी राज्य के विभिन्न भागों में प्रचलित बाजार दर का विश्लेषण करने के पश्चात अकुशल/ कुशल मजदूरों के लिए मजदूरी की दैनिक/ मासिक दरें जारी कीं, जिन्हें अपनाया जाना चाहिए था।

3.2.4 मूल्य वृद्धि का अस्वीकार्य भुगतान

सड़क कार्य कार्यान्वित कर रहे एक ठेकेदार को मूल्य वृद्धि के ₹ 75.26 लाख का भुगतान किया गया था यद्यपि यह अनुबंध के अंतर्गत नहीं था, क्योंकि कार्य पूर्ण करने की अवधि 12 महीने से कम थी।

मुख्य अभियंता (सी.ई.), राष्ट्रीय राजमार्ग (रा.रा.) परिक्षेत्र, लोक निर्माण विभाग (पी.डब्ल्यू.डी.), भोपाल ने भोपाल-सागर सड़क के कि.मी. 88 से कि.मी. 101 तक के चौड़ीकरण एवं सुदृढ़ीकरण का कार्य मद दर निविदा के आधार पर ₹ 14 करोड़ की लागत पर एक ठेकेदार को सौंपा (मार्च 2013)। कार्य, वर्षाकाल सहित चार महीने के भीतर पूर्ण होना निर्धारित था। कार्य नवम्बर 2013 में पूर्ण हुआ एवं ठेकेदार को मूल्य वृद्धि के ₹ 75.26 लाख को सम्मिलित करते हुए ₹ 16.88 करोड़ के अंतिम देयक का भुगतान मार्च 2014 में किया गया था।

कार्य की दरों एवं मूल्यों के संबंध में मानक निविदा अभिलेख की सामान्य शर्त 13.4 के दो भाग हैं। पहला भाग, 12 माह तक की अवधि के ठेके के लिए है, जिसमे प्रावधान है कि बोलीकर्ता द्वारा उद्धृत की गई दरें एवं मूल्य, ठेके की अवधि हेतु स्थिर रहेंगे एवं 12 माहों की अवधि तक के ठेकों के लिए किसी भी कारण से समायोजन के अधीन नहीं होंगे। कथित शर्त का दूसरा भाग, 12 माह से अधिक की अवधि के ठेकों के लिए है, जिसमे प्रावधान है कि "बोलीकर्ता द्वारा उद्धृत की गई दर/ मूल्य, ठेके के कार्य-संपादन के दौरान 12 माह से अधिक की अवधि के ठेकों के लिए निबंधनों की शर्त 47.1[21] के प्रावधानों के अनुसार समायोजन के अधीन है।" कार्य के अनुबंध में, दूसरे भाग को काट दिया गया था क्योंकि अनुबंध की अवधि 12 माह से कम थी। इस प्रकार कथित अनुबंध में मूल्य वृद्धि लागू नहीं थी।

कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), लोक निर्माण विभाग (रा.रा.), भोपाल संभाग के अभिलेखों की संवीक्षा में हमने अवलोकित किया (मई 2014) कि चार माह की निर्धारित पूर्णता अवधि के विरूद्ध, कार्य आठ माह की अवधि में पूर्ण किया गया (नवम्बर 2013)। यद्यपि, ठेकेदार अनुबंध की शर्तों के आधार पर मूल्य वृद्धि के भुगतान के लिए हकदार नहीं था, संभाग ने उसे मूल्य वृद्धि के ₹ 75.26 लाख का भुगतान कर दिया।

कार्यपालन यंत्री, लोक निर्माण विभाग (रा.रा.) संभाग, भोपाल ने बताया (मई 2014) कि मूल्य वृद्धि, अनुबंध की शर्त 47.1 के अंतर्गत प्रावधान के अनुसार भुगतान की गई थी एवं समय सीमा का कोई प्रतिबन्ध नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि शर्त 13.4 स्पष्ट रूप से निर्धारित करती है कि शर्त 47.1 के अनुसार 12 माह से अधिक की ठेका अवधि के लिए मूल्य वृद्धि भुगतान योग्य थी। जैसा कि ठेका अवधि 12 माह से कम थी, मूल्य वृद्धि स्वीकार्य नहीं थी।

प्रकरण शासन को भेजा गया था (अगस्त 2014); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2014)।

---

[21] जब ठेका निबंधनों के अनुसार मूल्य समायोजन को अनुमत किया जाता है, शर्त 47.1 ठेका मूल्य की गणना करने के लिए सिद्धांतो और प्रक्रियाओं को प्रावधानित करती है।

3.2.5 पर्यवेक्षण प्रभारों का कम आरोपण

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधानों के उल्लंघन में, यूको बैंक के लिए भवनों के निक्षेप कार्य हेतु अशासकीय कार्यों के लिए पर्यवेक्षण प्रभार निम्नतर दर पर प्रभारित किए गए थे। प्रभारों का कम आरोपण ₹ 41.26 लाख था।

मध्य प्रदेश निर्माण विभाग (एम.पी.डब्ल्यू.डी.) नियमावली की कंडिका 2.164 के अनुसार अशासकीय कार्यो के लिए राज्य शासन द्वारा समय समय पर प्रतिशत के रूप में पर्यवेक्षण प्रभारों की दरें निर्धारित की जाएंगी। तदनुसार, लोक निर्माण विभाग (लो.नि.वि.), मध्य प्रदेश शासन (म.प्र.शासन) ने निक्षेप कार्य के आधार पर ₹ 5 करोड़ से अधिक मूल्य के गैर-शासकीय कार्यों के कार्यान्वयन के लिए सात प्रतिशत पर्यवेक्षण प्रभार के आरोपण के लिए एक आदेश जारी किया (मई 1997)।

हमने अवलोकित किया (सितम्बर 2013) कि लोक निर्माण विभाग, म.प्र.शासन ने, लोक निर्माण विभाग को निक्षेप कार्य आधार पर जेल रोड, भोपाल में यूको बैंक के कार्यालय एवं हॉस्टल भवनों के निर्माण को अनुमत इस शर्त के आधार पर किया (अगस्त 2008) कि नियमों के अंतर्गत स्वीकार्य पर्यवेक्षण प्रभार यूको बैंक से वसूल किए जायेंगे जिसकी विफलता पर अनुमति स्वतः निरस्त हो जाएगी। यूको बैंक ने विभाग से कथित कार्य को तीन प्रतिशत पर्यवेक्षण प्रभार सम्मिलित करते हुए ₹ 10.70 करोड़ की प्राक्कलित लागत पर निक्षेप कार्य के आधार पर कार्यान्वित करने हेतु अनुरोध किया (जनवरी 2009)। विभाग ने बैंक से अनुबंध करने के बाद, सिविल कार्य को 17 माह अर्थात् अगस्त 2011 तक पूर्ण करने के लिए मार्च 2010 में एक फर्म को कार्यादेश जारी किया। कार्य अक्तूबर 2014 तक प्रगति पर था। इसके अतिरिक्त, भवनों हेतु विद्युत व अन्य संबद्ध कार्यो को भी ₹ 1.09 करोड़ की लागत पर सौंपा गया था (मई 2012 से फरवरी 2014)। भवनों के सिविल कार्यो व अन्य कार्यों का मूल्य ₹ 6.72 करोड़[22] था और अक्तूबर 2014 तक उसका भुगतान भी कर दिया गया था।

हमने देखा (सितम्बर 2013) कि यूको बैंक द्वारा म.प्र.शासन से किए गए अनुरोध (सितम्बर 2008) पर लोक निर्माण विभाग ने वित्त विभाग से तथाकथित परामर्श के बाद अगस्त 2008 में दिये गए आदेश का अधिक्रमण (सुपरसीड) किया और यूको बैंक के उक्त कार्य के कार्यान्वयन के लिए सात प्रतिशत के स्थान पर तीन प्रतिशत पर्यवेक्षण प्रभारों को आरोपित करने की अनुमति प्रदान की (सितम्बर 2008)। हमारे द्वारा बार-बार अनुरोध करने के बावजूद भी, विभाग पर्यवेक्षण प्रभारों को कम करने का औचित्य एवं वित्त विभाग की अनुमति का साक्ष्य उपलब्ध नहीं करा सका। विभाग की कार्रवाई मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली की कंडिका 2.164 के प्रावधानों के प्रतिकूल थी क्योंकि नियम, विभिन्न अशासकीय कार्यो हेतु भिन्न पर्यवेक्षण प्रभारों की दरों को लागू करने हेतु प्रावधानित नहीं करता है। इस प्रकार केवल यूको बैंक के एक विशिष्ट प्रकरण में पर्यवेक्षण प्रभारों को सात प्रतिशत से घटाकर तीन प्रतिशत करने के परिणामस्वरूप ₹ 41.26 लाख[23] के पर्यवेक्षण प्रभारों का कम आरोपण हुआ।

---

[22] नए भोपाल संभाग द्वारा कार्यान्वित किए गए सिविल कार्यो हेतु ₹ 5.09 करोड़ और (विद्युत/ संधारण) संभाग, भोपाल द्वारा कार्यान्वित किए गए विद्युत कार्यो हेतु ₹ 1.63 करोड़।

[23] ₹ 10.32 करोड़ (पर्यवेक्षण प्रभारों को छोड़कर प्राक्कलित मूल लागत) का चार प्रतिशत =₹ 41.26 लाख

इसे इंगित किए जाने पर कार्यपालन यंत्री ने बताया कि तीन प्रतिशत के पर्यवेक्षण प्रभार आरोपित किए गए थे क्योंकि लोक निर्माण विभाग, मध्य प्रदेश शासन द्वारा अनुमति प्रदान की गई थी।

कार्यपालन यंत्री का उत्तर समाधानकारक नहीं हैं क्योंकि पर्यवेक्षण प्रभारों को कम करने के लिए कोई औचित्य नहीं दिया गया था।

प्रकरण शासन को सूचित किया गया था (जून एवं अगस्त 2014); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2014)।

3.3 सतत् 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 प्रतिवेदित किए गए सतत अनियमितताओं के रूचि के प्रकरणों की चर्चा नीचे की गई है:

लोक निर्माण विभाग

3.3.1 परिहार्य अतिरिक्त लागत

भारतीय सड़क कांग्रेस विशिष्टियों के प्रावधानों की तुलना में दो सड़क कार्यों में उच्चतर विशिष्टियों के प्रावधान एवं कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप ₹ 2.45 करोड़ की परिहार्य अतिरिक्त लागत आई।

मुख्य अभियंता (सी.ई.) मध्य परिक्षेत्र भोपाल, ने केंद्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत दो सड़क कार्यों[24] के लिए तकनीकी स्वीकृति प्रदान की (फरवरी 2010)। कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) लोक निर्माण विभाग (भ/स) संभाग छिंदवाड़ा द्वारा कार्य दो ठेकेदारों को कुल उद्धृत मूल्य ₹ 11.72 करोड़ पर सौंपा गया (जुलाई 2010 व दिसम्बर 2010)। कार्य क्रमशः 15 माहों (अक्तूबर 2011 के भीतर) और 18 माहों (जून 2012 के भीतर) में पूरे किए जाने निर्धारित थे।

फ्लेक्सिबल सड़कों के रूपांकन के लिए भारतीय सड़क कांग्रेस (आई.आर.सी.:37) विशिष्टियों के अनुसार क्रस्ट (मोटाई) के साथ बिटुमिनस कोर्स के प्रकार का रूपांकन सब-ग्रेड[25] के केलिफोर्निया बियरिंग अनुपात (सी.बी.आर.)[26] एवं रूपांकित यातायात के मिलियन स्टेंडर्ड एक्सेल (एम.एस.ए.)[27] के आधार पर किया जाता है जो व्यावसायिक वाहन प्रतिदिन (सी.वी.पी.डी.), रूपांकन आयु व लेन वितरण घटक (एल.डी.एफ), वाहन

---

[24]

सड़क का नाम	संभाग	पूर्ण
मुलताई- रोहना- गुरैय्या- पौमा सड़क	लो.नि.वि.(भ/स) संभाग छिंदवाड़ा	मार्च 2013
हिरदागढ़- नवेगांव सड़क	लो.नि.वि.(भ/स) संभाग छिंदवाड़ा	प्रगतिरत

[25] सब-ग्रेड सड़को में मिट्टी कार्य की 30 से. मी. से 50 से.मी. की ऊपरी परत है।

[26] 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 इकाई भार से अनुपात है।

[27] मिलियन स्टेंडर्ड एक्सेल से आशय सड़क पर यातायात से दबाव से है।

क्षति घटक (वी.डी.एफ)[28] के आधार पर निश्चित किया जाता है। आई.आर.सी. विशिष्टियों में आगे प्रावधान है कि जहां कहीं भी रूपांकित यातायात एक एम.एस.ए. है एवं सब-ग्रेड की सी.बी.आर. 10 प्रतिशत तक है, बिटुमिनस वियरिंग कोर्स के तौर पर मात्र 20 मि.मी. ओपन ग्रेडेड प्रिमिक्स कारपेट (ओ.जी.पी.सी.) के साथ सील कोट का प्रावधान किया जाना चाहिए एवं इस प्रकार, बिटुमिनस मेकेडम (बी.एम.) तथा सेमी डेन्स बिटुमिनस कांक्रीट (एस.डी.बी.सी.) की कोई आवश्यकता नहीं है।

अभिलेखों[29] की संवीक्षा के दौरान हमने देखा (जनवरी 2013) कि कार्यपालन यंत्री (ई.ई.) ने वी.डी.एफ. (1.5 के स्थान पर 4.5), रूपांकित आयु (10 वर्ष के स्थान पर 15 वर्ष) और एल.डी.एफ. (0.75 के स्थान पर 1.5) को गलत विचारित किए जाने के कारण रूपांकित यातायात की त्रुटिपूर्ण रूप से चार से पाँच एम.एस.ए. की गणना की, जैसा कि **परिशिष्ट 3.6** में विवरण दिया गया है। जबकि सही वी.डी.एफ एवं एल.डी.एफ के आधार पर रूपांकित यातायात की गणना एक एम.एस.ए. हुई, जिसके लिए निर्धारित बिटुमिनस कोर्स ओ.जी.पी.सी. एवं सील कोट है। हालाँकि, कार्यपालन यंत्री ने पाँच एम.एस.ए. के रूपांकित यातायात के लिए आवश्यक बी.एम. (60 मि.मी.) और एस.डी.बी.सी. (40 मि.मी.) के प्रावधान को अपनाया। तकनीकी स्वीकृति में उच्चतर विशिष्टि को अपनाने के परिणामस्वरूप ₹ 2.45 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ, जैसा कि **परिशिष्ट 3.7** में विवरण दिया गया है।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किए जाने पर कार्यपालन यंत्री ने बताया कि कार्य तीन व चार प्रतिशत सी.बी.आर. के लिए आई.आर.सी.-37 के अनुसार कार्यान्वित किया गया था। उन्होने आगे बताया कि क्रस्ट को बेहतर कार्य-निष्पादन हेतु और संस्वीकृत प्राक्कलन, जिसकी पूर्ण रूप से संवीक्षा की गई, जाँच की गई एवं उसके बाद सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित किया गया था, के आधार पर अपनाया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि आई.आर.सी. विशिष्टि बेहतर कार्य-निष्पादन को प्रभावित करने वाले सभी कारकों पर विचार करने के पश्चात इष्टतम क्रस्ट मोटाई व संघटकों को प्रावधानित करती है। विभाग ने प्राक्कलनों को तैयार करते समय आई.आर.सी.-37 के प्रावधानों की उपेक्षा की और महंगी विशिष्टियों के लिए तकनीकी स्वीकृति प्रदान की। इसके परिणामस्वरूप यातायात तीव्रता की गलत गणना हुई, इस प्रकार ₹ 2.45 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

प्रकरण शासन को सूचित किया गया था (दिसम्बर 2013, अप्रैल एवं अगस्त 2014); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2014)।

जल संसाधन विभाग

3.3.2 ठेकेदार से अतिरिक्त सुरक्षा जमा का न काटा जाना

मदों की असंतुलित दरों हेतु अतिरिक्त सुरक्षा जमा की कटौती न किए जाने के कारण ठेकेदारों को ₹ 3.18 करोड़ के अदेय वित्तीय लाभ प्रदान किए गए थे, परिणामस्वरूप शासकीय धन की हानि हुई।

अनुबंध की शर्त 3.28 प्रावधानित करती है कि ऐसी मदें जिनके लिए ठेकेदार ने प्राक्कलित दर की तुलना में गैर आनुपातिक रूप से उच्चतर दरें उद्धृत की हों; ऐसी

---

[28] वी.डी.एफ., विभिन्न एक्सल भारों वाले वाणिज्यिक वाहनों की संख्या को मानक एक्सल भार बारम्बारता की संख्या में बदलने के लिए एक गुणज है।

[29] कार्यपालन यंत्री, लोक निर्माण विभाग (भ एवं स) संभाग छिदवाड़ा

मदों हेतु भुगतान को, उद्धृत की गई/ अनुबंधित दर पर करने के स्थान पर उस मद की प्राक्कलित दर में सकल निविदा प्रतिशत को जोड़कर या घटाकर सीमित करना चाहिए। रोक कर रखी गई इस राशि को अतिरिक्त सुरक्षा जमा (ए.एस.डी.) के रूप में रखा जाएगा, जो संपूर्ण कार्य के पूर्ण होने के बाद ही विमुक्त की जाएगी। कार्य को पूर्ण करने में विफलता की दशा में, संपूर्ण अतिरिक्त सुरक्षा जमा को राजसात कर लिया जाएगा। जल संसाधन विभाग (डब्ल्यू.आर.डी.) ने निर्देशित किया (अप्रैल 1994) कि मद दर निविदाएं उपरोक्त शर्तों के साथ स्वीकार की जानी चाहिए। आगे, अनुबंध की शर्त 4.3.3 के अनुसार प्रभारी अभियंता, विलंब के प्रकरण में कार्य को निरस्त करने व दूसरे ठेकेदार को सौपने हेतु समर्थ है और अधिक व्यय यदि कोई हो तो उसे मूल ठेकेदार द्वारा वहन एवं भुगतान किया जाएगा।

दो कार्य अ[30] तथा ब[31] को अलग-अलग ठेकेदारों को क्रमशः ₹ 6.31 करोड़ और ₹ 73.69 करोड़ के उद्धृत मूल्य पर सौंपे गए (अगस्त 2007 और अगस्त 2008)। कार्यो को क्रमशः 12 माह (अगस्त 2008 के भीतर) और 30 माह (फरवरी 2011 के भीतर) के भीतर पूर्ण किया जाना निर्धारित था।

हमने उपरोक्त दोनो कार्यो में अवलोकित किया (जनवरी 2013 व सितम्बर 2013) कि ठेकेदारों ने कार्यों की 8 से 11 मदों के लिए 120 प्रतिशत से 228 प्रतिशत तक के मध्य गैर-अनुपातिक रूप से उच्च दरें उद्धृत कीं जैसा कि **परिशिष्ट 3.8** में दर्शाया गया है। संभागों ने तथापि, ठेकेदारों को भुगतान करते समय असंतुलित मदों के लिए भुगतान को प्राक्कलित लागत में सकल प्रतिशत को जोड़कर या घटाकर सीमित नहीं किया। ठेकेदारों को भुगतान किए गए चलित देयकों में से ए.एस.डी. के तौर पर रोक कर रखी जाने वाली आवश्यक राशि ₹ 3.80 करोड़ (अः ₹ 60.27 लाख एवं बः ₹ 3.20 करोड़) के विरूद्ध संभागों ने केवल कार्य 'ब' के लिए ₹ 62.03 लाख रोक कर रखे एवं कार्य 'अ' के प्रकरण में कोई भी राशि रोक कर नहीं रखी गई जो मदों की असंतुलित दरों के लिए ₹ 3.18 करोड़ की वसूली न होने/ कम वसूली होने में परिणामित हुआ। लेखापरीक्षा में जब पूछताछ की गई, कार्यपालन यंत्रियों ने चूकों के लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किए। ठेकेदार कार्यों को अप्रैल 2011 एवं जून 2011 में छोड़ गए, जब किए गए कार्य क्रमशः केवल 68 प्रतिशत और 30 प्रतिशत थे। विभाग ने उन्हीं माहों में कार्यों के निर्धारित दिनांक के भीतर पूर्ण न होने के आधार पर निरस्त कर दिया। दोनों प्रकरणों में शेष कार्य अन्य ठेकेदारों को उच्चतर दरों पर सौंपे गए थे (अगस्त 2011 और सितम्बर 2012)। कार्य 'अ' दिसम्बर 2012 में पूर्ण हुआ था जबकि कार्य 'ब' प्रगति पर था (जुलाई 2014)। चूककर्ता ठेकेदारों से वसूली योग्य, अन्य ठेकेदार द्वारा शेष कार्य के कार्यान्वयन पर ₹ 8.04 करोड़[32] शुद्ध अतिरिक्त लागत वहन की गई एवं संग्रहित न की गई ए.एस.डी. ₹ 3.18 करोड़ थी जैसा नीचे विवरण दिया गया हैः

---

30 सिंध परियोजना चरण-।।, आर.बी.सी. संभाग, नरवर, शिवपुरी- उकैला उच्च स्तरीय नहर के आर.डी. 0.00 कि.मी. से आर.डी. 9.45 कि.मी. के मिट्टी कार्य, सीमेंट कांक्रीट लाईनिंग और संरचनाओं के निर्माण (बरूआ पिकअप बियर से आगे)

31 कुटनी बांध संभाग, खजवा, छतरपुर, छतरपुर- सिंहपुर बैराज आर.डी. कि.मी. 0.00 से आर.डी. कि.मी. 4.50 तक कांक्रीट व मिट्टी कार्य की बैराज का निर्माण

32 ₹ 0.73 करोड़ (कार्य अ) + ₹ 7.31 करोड़ (कार्य ब) = ₹ 8.04 करोड़

तालिका 3.1

(₹ करोड़ में)

कार्य का नाम	मूल ठेकेदार द्वारा शेष कार्य हेतु भुगतान योग्य राशि	अन्य ठेकेदार को राशि* का भुगतान या किया जाने वाला भुगतान	अतिरिक्त लागत	विभाग के पास मूल ठेकेदार की जमा सुरक्षा राशियां	चूककर्ता ठेकेदारों से वसूली योग्य राशि	असंग्रहित ए.एस.डी.
1	2	3	4=3-2	5	6=4-5	7
कार्य अ	2.13	3.16	1.03	0.30	0.73	0.60
कार्य ब	52.40	60.78	8.38	1.07	7.31	2.58
योग	**54.53**	**63.94**	**9.41**	**1.37**	**8.04**	**3.18**

***₹ 3.16 करोड़ का अर्थ दूसरे ठेकेदार को भुगतान की गई वास्तविक राशि है जबकि ₹ 60.78 करोड़ का अर्थ, मूल ठेकों को रद्द करने के बाद सौंपे गए दूसरे ठेकेदार द्वारा उद्धृत राशि है।**

यदि संभाग ने मदों की असंतुलित दरों के कारण ए.एस.डी. पर ₹ 3.18 करोड़ को वसूल किया होता तो उस सीमा तक कार्यों पर व्यय की गई अतिरिक्त लागत को वसूल किया जा सकता था। यह ठेकेदारों को अदेय वित्तीय सहायता के तुल्य है।

इसे लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), कुटनी बांध संभाग ने ए.एस.डी. की कटौती न किए जाने पर कोई टिप्पणी नहीं की। कार्यपालन यंत्री, सिंध परियोजना चरण-II, आर.बी.सी. संभाग ने तथ्य को स्वीकार किया और बताया कि मदों की गैर आनुपातिक दरों के सम्बन्ध में शासन द्वारा जारी किए गए दिशा निर्देशों (जुलाई 2007) का पालन नहीं किया गया था।

तथ्य वही है कि मदों की असंतुलित दरों के लिए ठेकेदारों से ₹ 3.18 करोड़ की ए.एस.डी. की वसूली नहीं की गई थी।

प्रकरण शासन को भेजा गया था (मई, जून और अगस्त 2014); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2014)।

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 कार्य की पूर्णता में विलंब हेतु क्षतिपूर्ति की वसूली न होना

कार्य पूर्णता में विलंब हेतु ठेकेदार पर ₹ 1.97 करोड़ की क्षतिपूर्ति को ठेकेदार पर आरोपित एवं उससे वसूल नहीं किया गया यद्यपि नहर कार्य के कार्यान्वयन में विलंब ठेकेदार पर आरोपणीय था।

कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), नर्मदा विकास (एन.डी.) संभाग, क्र. 18, खरगोन ने इंदिरा सागर परियोजना के आर.डी.[33] कि.मी. 107.74 से आर.डी. कि.मी. 114.073 तक

[33] चल दूरी

मुख्य नहर का निर्माण कार्य, सीमेंट कांक्रीट (सी.सी.) संरचनाएं और सी.सी. लाईनिंग के कार्य ₹ 20.55 करोड़ की लागत पर मद दर के आधार पर एक ठेकेदार को सौंपा (जनवरी 2007)। कार्य वर्षा काल सहित 24 महीने में अर्थात् जनवरी 2009 तक पूर्ण किए जाने हेतु नियत था। जुलाई 2014 तक, नहर के मिट्टी कार्य, सी.सी. की संरचनाएं एवं सी.सी. लाईनिंग के कार्य क्रमशः 89 प्रतिशत, 50 प्रतिशत और 71 प्रतिशत पूर्ण हुए थे। अगस्त 2014 तक, ₹ 2.30 करोड़ की मूल्य वृद्धि सम्मिलित करते हुए, ठेकेदार को ₹ 18.74 करोड़ का भुगतान किया गया था।

अनुबंध की शर्तों 4.3.2, 4.3.3 और 4.4.1 के अनुसार, यदि ठेकेदार नियत तत्परता के साथ कार्य को करते रहने में उपेक्षा करता है या विफल रहता है तो अन्य कार्रवाई जैसे अनुबंध की समाप्ति, उसकी लागत पर शेष कार्य की पूर्णता, किसी अन्य नई निविदा में भाग लेने से प्रतिबन्धित करना इत्यादि के अतिरिक्त ठेकेदार उसके द्वारा निष्पादन हेतु प्रारम्भिक सुरक्षा राशि सहित उसकी सम्पूर्ण सुरक्षा जमा की राशि की क्षतिपूर्ति का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी होगा।

कार्यपालन यंत्री एन.डी. संभाग क्र. 18 खरगोन के अभिलेखों की संवीक्षा में हमने अवलोकित किया (जुलाई 2013 और जून 2014) कि कार्य के लिए आवश्यक कुल भूमि अधिग्रहित कर ली गई थी एवं जून 2007 तक ठेकेदार को उपलब्ध करा दी गई थी और सितम्बर 2007 तक केन्द्रीय जल आयोग (सी.डब्ल्यू.सी.), द्वारा अनुमोदित आरेखन भी ठेकेदार को उपलब्ध करा दिए गए थे। लेकिन ठेकेदार निर्धारित अवधि में कार्य को पूर्ण करने में विफल रहा। भू-अर्जन में देरी, सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा आरेखनों के अनुमोदन में देरी, भू-अर्जन पर माननीय सर्वोच्च न्यायालय और माननीय उच्च न्यायालय द्वारा स्थगन आदेश (जुलाई 2009 से फरवरी 2010) के आधार पर मुख्य अभियंता (सी.ई.) ने गैर-दाण्डिक शर्त के अंतर्गत अक्तूबर 2010 तक 21 महीने की समय वृद्धि प्रदान की।

ठेकेदार बढ़ाई गई अवधि में भी कार्य पूरा नहीं कर सका (अक्तूबर 2010 तक)। हमने अवलोकित किया कि कार्य की धीमी प्रगति के लिए कार्यपालन यंत्री ने सितम्बर 2011 से सितम्बर 2013 के बीच ठेकेदार को कई नोटिस जारी किए थे। कार्यपालन यंत्री एवं अधीक्षण यंत्री (एस.ई.) के प्रस्ताव के आधार पर मुख्य अभियंता ने आगे दिसम्बर 2013 तक समयावृद्धि प्रदान की, हालाँकि विलंब हेतु शास्ति के तौर पर ठेकेदार नवम्बर 2010 से मूल्य वृद्धि का हकदार नहीं होगा। कार्यपालन यंत्री ने हालाँकि मूल्य वृद्धि का भुगतान न करने के सम्बन्ध में मुख्य अभियंता के निर्देशों की उपेक्षा करते हुए ठेकेदार को मूल्य वृद्धि (अक्तूबर 2010 से अगस्त 2014) के ₹ 1.89 करोड़ की राशि का भुगतान किया, जो अनियमित था।

आगे, जैसा कि बढ़ी हुई अवधि के लिए मूल्य वृद्धि अनुमत नहीं थी, संभाग को ठेका शर्त के अनुसार ठेकेदार पर ₹ 1.97 करोड़[34] राशि की क्षतिपूर्ति आरोपित एवं वसूल भी की जानी चाहिए थी, जो नहीं किया गया।

---

[34] कुल क्षतिपूर्ति (₹ 1.97 करोड़) = ₹ 1.03 करोड़ + ₹ 0.94 करोड़
संविदा के कुल मूल्य (₹ 20.55 करोड़) का पाँच प्रतिशत अर्थात् प्रारम्भिक निष्पादन प्रतिभूति = ₹ 1.03 करोड़
सुरक्षा जमा का पाँच प्रतिशत, चल देयकों से काटा गया अर्थात् ₹ 18.74 करोड़ का पाँच प्रतिशत = ₹ 0.94 करोड़

कार्यपालन यंत्री ने सितम्बर 2013 में बताया कि विलंब ठेकेदार पर आरोपणीय नहीं था एवं तदनुसार सक्षम प्राधिकारी द्वारा समय वृद्धि को शास्ति के बिना स्वीकृत किया गया था। हालाँकि जून 2014 में, कार्यपालन यंत्री ने स्वीकार किया कि 21 माह का विलंब विभाग पर आरोपणीय था एवं ठेकेदार 38 माह के विलंब हेतु उत्तरदायी था।

प्रकरण शासन को भेजा गया था (जुलाई और अगस्त 2014); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2014)।

भोपाल
दिनांक

(दीपक कपूर)
महालेखाकार
(आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा)
मध्य प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक