अध्याय – VII

वित्तीय अनियमितताएं

निर्माण गतिविधियों में, वित्तीय प्रबंधन एक महत्वपूर्ण पहलू है। परियोजना हेतु वित्तीय योजना का इरादा परियोजना के शुरू होने से पूर्व पर्याप्त सुरक्षा उपायों एवं आकस्मिकता योजनाओं के साथ स्थिर योजना तथा परियोजना की समय सीमा तक योजना को उचित रूप से निष्पादित किया जाना सुनिश्चित करना है। इसके अतिरिक्त, सा.वि.नि के अनुसार, परियोजनाओं के वित्तीय प्रबंधन के दौरान वित्तीय विवेक के लिए प्रत्येक अधिकारी जिम्मेदार है। तथापि, यह पाया गया था कि परियोजनाओं के निष्पादन के दौरान वित्तीय अनियमितताएं मौजूद थीं जैसा कि आगे के पैराग्राफों में बताया गया है। इस अध्याय में लागत में वृद्धि के मामले शामिल नहीं थे इन्हें अध्याय IV एवं V में समझाया गया है। इस अध्याय में केवल वित्तीय नियमों तथा विनियमों से विपथन तथा उसके मौद्रिक प्रभाव के मामले शामिल है।

7.1 संघटन अग्रिम

संघटन अग्रिम ऐसा अग्रिम है जिसका भुगतान ठेकेदार को कार्य की शुरूआत करने के लिए अपने संसाधनों को जुटाने के लिए किया जाता है। के.सा.नि.का.वि. निर्माण कार्य नियम पुस्तिका का पैराग्राफ 32.5 निर्धारित करता है कि ₹2.00 करोड़ और अधिक की निविदा की अनुमानित लागत के साथ कुछ विशेष तथा पूंजीगत प्रवृत्ति वाले निर्माण कार्यो के संदर्भ में, संघटन अग्रिम के प्रावधान को निविदा दस्तावेजों में रखा जा सकता है। स.ज्ञा/करार के प्रावधानों के अनुसार, पी.डब्ल्यू.ओ. को प्रत्येक कार्य के लिए अलग परियोजना लेखा अनुरक्षित करना चाहिए। सी.पी.डब्लयू.डी. नियम पुस्तिका के प्रावधानो तथा सी.वी.सी. के निर्देशों के अनुसार, समायोजित न की गई अवधि के लिए संघटन अग्रिम पर ब्याज प्रभारित किया जाना था। सी.पी.डब्ल्यू.डी. नियमपुस्तिका में परिकल्पित किया गया है कि 80 प्रतिशत निर्माण कार्य के पूर्ण होने तक 100 प्रतिशत संघटन अग्रिमों की वसूली की जानी चाहिए। प्रचलित प्रथा के अनुसार, सी.ए.पी.एफ. संघटन अग्रिम पी.डब्ल्यू.ओ. को देता है, जो बाद में इसे ठेकेदारों को देता है।

अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि संघटन अग्रिम हेतु अलग परियोजना लेखा का गैर-अनुरक्षण, ब्याज का लेखा-जोखा न करना, अनियमित भुगतान, अतिरिक्त भुगतान, गैर वसूली/समायोजन, संघटन अग्रिम के अनुचित उपयोग के मामले थे जो कि निम्नलिखित है:

- 20 निर्माण कार्यों में, ₹87.64 करोड़ की राशि के संघटन अग्रिम सी.ए.पी.एफ. द्वारा कार्यकारी एजेंसियों को दिए गए थे, परंतु कार्यकारी एजेंसियों द्वारा संघटन अग्रिम के लिए अलग परियोजना लेखा नहीं अनुरक्षित किया गया जिसके कारण ब्याज के लेखा/संघटन अग्रिम के समायोजना का पता नहीं लगाया जा सका था **(अनुबंध 7.1)**/एन.बी.सी.सी. ने अपनी टिप्पणियां नहीं दी थीं।

- सितम्बर 2012 के दौरान सी.आर.पी.एफ. समूह केन्द्र, बहलगढ़, सीनीपत (हरियाणा) के लिए ₹4.81 करोड़ का संघटन अग्रिम का भुगतान किया गया था। इसे मई 2014 के प्रावधानों के अनुसार एन.बी.सी.सी द्वारा प्रस्तुत बिलों में से समायोजित करना अपेक्षित था, यद्यपि 80% निर्माण कार्य पूर्ण हो चुका था, फिर भी यह दिसम्बर 2014 तक शेष था।

- एन.बी.सी.सी. ने जी.सी, सी.आर.पी.एफ. बहलगढ़, सोनीपत (हरियाणा) में सात निर्माण कार्यों के निष्पादन के लिए कार्यरत ठेकेदारों को आगे के अग्रिमों के लिए ₹33.78 करोड़ का संघटन अग्रिम प्राप्त किया था। परंतु ठेकेदारों को केवल ₹6.59 करोड़ दिया गया था। इस प्रकार, उपभोक्ता विभाग से ₹27.19 करोड़ की राशि के लिए गए अग्रिम को पूर्ण रूप से उपयुक्त/वांछित उद्देश्य के लिए निवेश नहीं किया गया था।

  इसके अतिरिक्त, मई 2011 में गृ.मं. द्वारा जारी एम.ओ.यू. के निर्धारित प्रारूप के अनुसार, संघटन अग्रिम को साधारण ब्याज की 10 प्रतिशत की दर पर दिया जाना था। तथापि, सितम्बर 2012 में ब्याज की दर का मात्रात्मक निर्धारण किए बिना सी.आर.पी.एफ. ने एन.बी.सी.सी. के साथ स.ज्ञा किया था तथा सात निर्माण कार्यो से अधिक के कार्यकारी के लिए ₹33.78 करोड़ का अग्रिम दिया था, जिसमें से एन.बी.सी.सी ने ठेकेदारों को निर्धारित 10 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर पर ब्याज की बजाय 13 प्रतिशत के ब्याज की दर पर केवल ₹6.59 करोड़ का संघटन अग्रिम दिया था तथा ठेकेदारों से ₹55.39 लाख संग्रहित किया गया था जिसे निर्माण कार्य लेखे में समायोजित नहीं किया गया था। उन्होने संघटन अग्रिम पर ब्याज को समायोजित किए बिना बैंक गारंटी जारी कर दी थी।

  अपने उत्तर में, सी.आर.पी.एफ. ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया कि महानिदेशक सी.आर.पी.एफ. से निर्देशों के अनुसार बैंक गारंटी जारी की गई थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि एम.ओ.यू. की शर्तों/कोडॅल प्रावधानों का अक्षरश: अनुसरण किया जाना अपेक्षित था।

7.2 परिसमापन क्षतियों का अनुद्ग्रहण

करार की सामान्य शर्तों के खंड-2 के अनुसार, क्षतिपूर्ति या परिसमापन क्षतियों (प.क्ष) को प्रति दिवस आधार पर गणना करके कार्य की समाप्ति में विलम्ब के लिए 1.5 प्रतिशत प्रतिमाह की दर से जो कार्य के निविदा मूल्य के 10 प्रतिशत से अधिक न हो वसूल किया जाना चाहिए।

यह पाया गया कि 58 निर्माण कार्यों को पूर्ण करने में 56 महीनों तक के विलंब थे, ठेकेदारों पर ₹19.86 करोड़ तक राशि की क्षतिपूर्ति/प.क्ष प्रभार नहीं लगाए गए थे **(अनुबंध 7.2)**। प्रत्येक मामले में, सी.ए.पी.एफ. प्राधिकारियों ने करार के खंड के अनुसार समय विस्तारण (स.वि.) दिया था। यह दर्शाता है कि या तो कार्यकारी एजेंसी/सी.ए.पी.एफ. निर्माण कार्यों में विलंबों के लिए जिम्मेदार थे या फिर विलंबों के लिए प.क्ष. प्रभारों को न लगाकर ठेकेदारों को अनुचित लाभ दिए गए थे।

सी.आर.पी.एफ. एवं एस.एस.बी. ने अपने उत्तर (जून 2015) में अभ्युक्ति को स्वीकार किया और बताया कि एम.ओ.यू. में निहित प्रावधानों के अनुसार एन.बी.सी.सी. के रनिंग बिलों से प.क्ष. प्रभारों की वसूली की जाएगी। सी.पी.डब्ल्यू.डी. प्राधिकरण अपने स्तर पर बिल तैयार कर रही है, इसलिए प्रावधानों के अनुसार प.क्ष. की वसूली तद्नुसार पी.ए.ओ. से की जा रही थी।

प.क्ष. को लगाए जाने का उल्लेखनीय उदाहरण ए.आर. में देखा गया था। इ.पी.आई.एल. ने जोरहट, असम के टाइप-II प्रकार के 48 क्वार्टरो के निर्माण को 3 निर्माण कार्यों (प्रत्येक में 16 क्वार्टर) में विभाजित किया था तथा उसी समय (मई 2006) में निर्माण कार्य तीन अलग-अलग ठेकेदारों को प्रदान किया था। दो ठेकेदारों ने अप्रैल मई 2008 में कार्य पूर्ण किया था परन्तु तीसरे ठेकेदार ने निर्माण कार्य को मई 2011 में पूर्ण किया था। ए.आर. ने भारी वर्षा, जातीय हिंसा, सड़क ब्लॉक, निर्माण सामग्री में भारी बढ़ोतरी आदि के कारण बिना परिसमापन क्षतियों के समय सीमा में वृद्धि प्रदान की थी। चूंकि अन्य दो ठेकेदारों ने अप्रैल-मई 2008 में निर्माण कार्य पूर्ण कर लिया गया था, ए.आर. द्वारा तीसरे ठेकेदार पर प.क्ष. न लगाए जाने का औचित्य अनुचित था, विशेषरूप से जबकि अन्य तीनों ठेकेदारों द्वारा निर्माण हेतु साइट एक ही थी।

7.3 अतिरिक्त भुगतान

7.3.1 ठेकेदारों को अतिरिक्त भुगतान

सी.पी.डब्ल्यू.डी नियम पुस्तिका के साथ करार की सामान्य शर्तों में कुछ शर्तों के अंतर्गत इस्पात तथा सीमेंट जैसे मदों के मूल्य में वृद्धि के प्रावधान है। तथापि, यह पाया गया था कि 49 निर्माण कार्यों में **(अनुबंध-7.3)**, ठेकेदारों/पी.डब्ल्यू.ओ. को संविदात्मक शर्त में निर्धारित राशि से ₹6.42 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान किया गया था। किए गए अतिरिक्त भुगतान मुख्यत: मूल्य सूचकांक श्रम दरों में वृद्धि, सीमेंट तथा इस्पात दरों आदि की गलत गणना, के कारण हुआ था।

एन.पी.सी.सी.एल. ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2014) कि चूक वश, मद को शामिल किया गया था इस प्रकार की चूकों से बचने के लिए भविष्य में उचित ध्यान रखा जाएगा। सी.आर.पी.एफ. ने अपने उत्तर में बताया कि ठेकेदार को अतिरिक्त भुगतान सी.पी.डब्ल्यू.डी./पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा किया गया था क्योंकि वह सी.पी.डब्ल्यू.डी./पी.डब्ल्यू.ओ. को परियोजना-वार भुगतान करते थे। असम राइफल्स ने यह बताते हुए लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया (अप्रैल 2015) कि संबंधित एजेंसी से अतिरिक्त भुगतान वाली राशि की वसूली कर ली जाएगी तथा वह पी.डब्ल्यू.ओ. से करार में ऐसे प्रावधानों को शामिल करने के लिए कहेंगे। एस.एस.बी. ने अपने उत्तर में अभ्युक्ति को स्वीकार किया और बताया कि कार्यकारी एजेंसी से बार-बार कहा गया था तथा आने वाले निर्माण कार्यों में ऐसा निरंतर होता रहेगा।

7.3.2 सामग्री के प्रापण के बिना सुरक्षित अग्रिम का भुगतान

करार की सामान्य परिस्थितियों के खण्ड 10 ख (i) के अनुसार, ठेकेदार निर्माण कार्य के निष्पादन की प्रगति के दौरान साइट पर लाई गई किसी भी सामग्री के आकलित मूल्य के 90 प्रतिशत तक के सुरक्षित अग्रिम के लिए हकदार होंगे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सी.आर.पी.एफ. के लिए खुती, झारखण्ड में प्रशासनिक ब्लॉक/क्वार्टर गार्ड/स्टोर ब्लॉक तथा ट्रैड मैन शॉप के निर्माण हेतु ₹1.17 करोड़ का भुगतान ठेकेदार द्वारा निर्माण सामग्री के प्रापण के बिना सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा सुरक्षित अग्रिम के रूप में किया गया था। इसके अतिरिक्त, संयुक्त भौतिक सत्यापन (जुलाई 2014) से पता चला कि निर्माण कार्य स्थल पर ऐसी कोई सामग्री उपलब्ध नहीं थी जिसके लिए सुरक्षित अग्रिम का भुगतान किया गया था। साइट लेखा/स्टॉक लेखा की कोई सामग्री लेखापरीक्षा के समक्ष प्रस्तुत नहीं की गई थी।

सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने अपने उत्तर में बताया कि साइट पर लाई गई सामग्री के लिए एजेंसी को सुरक्षित अग्रिम का भुगतान किया गया था। निर्माण कार्य को ग्रामवासियों द्वारा रोक दिया गया था। उसने आगे बताया कि राज्य को भूमि के अधिग्रहण के लिए राशि का भुगतान किया था परन्तु दर्भाग्यवश आज तक, राज्य सरकार ने ग्रामवासियों को भुगतान करने के लिए कोई व्यवस्था नहीं की थी। विभाग का उत्तर स्वत: स्पष्ट था जोकि दर्शाता है कि भूमि का आज तक अधिग्रहण नहीं किया गया था तथा ₹1.17 करोड़ की राशि को ठेकेदार को सुरक्षित अग्रिम के रूप में भुगतान किया गया जोकि अनियमित था तथा ठेकेदार को अनुचित लाभांश प्रदान करता था।

7.3.3 प्रतिपूर्ति की वसूली न किया जाना

- दो मामलों में, ठेकेदार को दिए गए निर्माण कार्य की कमी के कारण क्षतिपूर्ति की राशि को कार्यकारी एजेंसी द्वारा वसूल नहीं किया गया था। एक निर्माण कार्य में, कादरपुर, गुडगांव में सी.आर.पी.एफ. समूह केन्द्र के लिए आंतरिक जल आपूर्ति, स्वच्छता अधिष्ठापन तथा विद्युतीकरण आदि समेत 386 टाइप-II क्वार्टरों के निर्माण कार्य के लिए सितम्बर 2004 तक समापन की निर्धारित तिथि के साथ सितम्बर 2002 में ₹11.66 करोड़ की निविदात्मक लागत पर ठेकेदार को दिया गया था। निर्माण कार्य ठेकेदार द्वारा पूरा नहीं किया गया था तथा निर्माण कार्य को जून 2006 में रद्द कर दिया गया था। करार को रद्द किए जाने तक ठेकेदार को ₹6.16 करोड़ का कुल भुगतान किया गया था। करार के खंड-2 के अनुसार, सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा ठेकेदार पर क्षतिपूर्ति लगाई जानी थी। सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने जुलाई 2006 में ₹1.14 करोड़ के लिए निर्माण कार्य की निविदात्मक मूल्य के 10 प्रतिशत की दर पर विलंब हेतु क्षतिपूर्ति लगाने के लिए नोटिस जारी किया था तथा ₹1.03 करोड़ की राशि को रोक लेने एवं उपरोक्त राशि की वसूली के बिना ठेकेदार को कोई राशि जारी न करने के निर्देश जारी किए थे। अभिलेखों की अनुपस्थिति में, लेखापरीक्षा इस बात का पता नहीं लगा पाई कि क्या सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा ठेकेदार से राशि की वसूली कर ली गई है।

- सी.आई.एस.एफ. के लिए बहरोड़, राजस्थान में 180 पुरूष बैरकों के निर्माणक निर्माण कार्य को जून 2006 की समापन की निर्धारित तिथि के साथ दिसम्बर 2004 में ₹529.10 लाख की निविदात्मक लागत पर सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा ठेकेदार को दिया गया था। ठेकेदार द्वारा अगस्त 2007 तक निर्माण कार्य पूरा नहीं किया गया था। विभाग ने करार की वैधता की अवधि के दौरान ठेकेदार के प्रति कोई दंडात्मक कार्रवाई नहीं की थी। उसने ठेकेदार की सहमति के बिना जून 2008 तक करार को एकतरफा रूप से बढ़ा दिया था। उसने फरवरी 2008 में

कारण बताओ नोटिस जारी किया था तथा अगस्त 2008 में ₹52.51 लाख की क्षतिपूर्ति लगाकर कार्य को रद्द कर दिया था। चूंकि अगस्त 2007 के बाद कोई वैध करार नहीं किया गया था, विभाग का कारण बताओ नोटिस तथा कार्य रद्द करने की कार्रवाई में कानूनी वैधता की कमी थी। निर्माण कार्य को रद्द करने पर, ठेकेदार मध्यस्थ को बीच में लाया जिसने मामले का निर्णय यह कहते हुए उसके पक्ष में दिया कि जनवरी 2009 से भुगतान की तिथि अर्थात् अगस्त 2013 तक 9 प्रतिशत के ₹21.65 लाख के साथ ब्याज को मिलाकर ₹52.91 लाख दिए जाने की विभाग की कार्रवाई गैर कानूनी तथा असंविदात्मक थी। इस प्रकार, कार्य को गलत रूप से रद्द करने के कारण, विभाग को ब्याज के रूप में ₹21.65 का भुगतान करना पड़ा, जिससे बचा जा सकता था।

सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने दोनों मामलों में अपनी टिप्पणियॉ नहीं दी थी।

7.3.4 ₹81.45 लाख का परिहार्य व्यय

सी.आर.पी.एफ. ने मार्च 2005 में कादरपुर तक पहुंचने की सड़क बनाने का निर्णय लिया और सी.पी.डब्ल्यू.डी. से अनुमान प्रस्तुत करने का निवेदन किया। सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने जुलाई 2005 में ₹65.01 लाख के तथा कार्यक्षेत्र में दबाव के कारण जनवरी 2006 में ₹84.40 लाख के अनुमान प्रस्तुत किए। सी.आर.पी.एफ. मुख्यालय ने प्रस्ताव को फरवरी 2006 में अस्वीकृत कर दिया था क्योंकि प्रस्तावित साइट राज्य सरकार की थी और न की सी.आर.पी.एफ. की। मामले को राज्य सरकार को प्रेषित किया गया था जिसने सी.आर.पी.एफ. से परियोजना के लिए निधियां जमा करने को कहा क्योंकि उनके पास पर्याप्त निधियां नहीं थीं। मामले को उच्च स्तर पर प्रेषित करने की बजाय, सी.आर.पी.एफ. ने 3 एकड़ की अतिरिक्त राज्य सरकार की भूमि का अधिग्रहण कर लिया तथा ₹81.45 लाख का व्यय करके सड़क का निर्माण कर लिया था। सी.आर.पी.एफ. ने इस उद्देश्य के लिए अधिग्रहण की गई अतिरिक्त भूमि की लागत के साथ सड़क के निर्माण पर ₹81.45 लाख का परिहार्य व्यय किया था।

सी.आर.पी.एफ. ने अभ्युक्ति को स्वीकार किया और बताया की परिहार्य व्यय अच्छे सड़क संयोजकता की गैर-उपलब्धता के कारण हुआ था।

7.4 बैंक गारंटी

केन्द्रीय निगरानी आयोग (सी.वी.सी.) दिशानिर्देशों के अनुसार, ठेकेदारों को बैंक गारंटियों (बैं.गा.) को प्रस्तुत करने तथा पंजीकृत डाक (ए.डी.) के अंतर्गत जारी करने बैंक द्वारा सीधे संगठन को प्रेषित करने पर जोर देना चाहिए। सरकार के हितों को ध्यान में रखते हुए, ठेकेदारों से बैंक गारंटियां प्राप्त की गई, ताकि निष्पादन के दौरान उनको बाद में कुछ खामी आने पर उसे ठेकेदार की लागत पर ठीक किया जा सके। एम.ओ.यू. की शर्तों को पूरा करने से पूर्व बैंक गारंटी जारी नहीं की जानी चाहिए। लेकिन, निम्नलिखित उदाहरणों में बैंक गारंटियों को संभालने में अनियमितताएं दिखाई देती हैं:

- **बैंक गारंटी का नवीकरण/नकदीकरण न किया जाना**

श्रीनगर में सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा निष्पादित दो निर्माण कार्यों (सी.आर.पी.एफ. एवं आई.टी.बी.पी.) में, यह पाया गया था कि सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने बैंक गारंटी के तत्काल नवीकरण नहीं किया था जिसके कारण जब कार्य प्रगति पर है/था, वह कालातीत हो गई थी। विवरण नीचे दिए गए हैं:

तालिका - 7.1

(₹ लाख में)

क्र.सं.	निर्माण कार्य का नाम	बल	अवधि जिसके लिए बैंक गारंटी नवीकृत नहीं की गई थी	राशि
1	एस.एच.क्यू, आई.टी.बी.पी., लेह हेतु एस.ओ.ए. भोजनालय एवं विश्रामकक्ष का निर्माण कार्य	आई.टी.बी.पी.	12.8.13 से 31.12.13	20.54
2	सी.आर.पी.एफ. श्रीनगर में 117 क्वार्टरों का निर्माण कार्य	सी.आर.पी.एफ.	31.12.10 से	7.03
कुल				**27.57**

कार्यकारी एजेंसियों ने अपने उत्तर में बताया कि संबंधित बैंक से बैंक गारंटियों के नवीकरण हेतु निवेदन किया गया था। एजेंसी के उत्तर को इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए देखा जाना चाहिए कि संबंधित ठेकेदार को बै.गा. को नवीकृत करना था और न कि बैंक को।

- **नकली बैंक गारंटी (बैं.गा.) का प्रस्तुतीकरण**

लेखापरीक्षा ने पाया कि कंगवई, मणिपुर में ए.आर. के 24 टाइप-II के क्वार्टरों के निर्माण के लिए ₹4.81 करोड़ की अनुमानित लागत मार्च 2010 में प्रदान किया गया तथा 25 मार्च 2011 को ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत ₹20.34 लाख की राशि की दो बैंक गारंटियों की सत्यता को सत्यापित किए बिना 23.3.2011 से 13.5.2011 तक की अवधि के दौरान एन.पी.सी.सी.एल. ने ठेकेदार को ₹65.56 लाख का भुगतान किया था। एक वर्ष गुजरने के पश्चात्, एन.पी.सी.सी.एल. ने सत्यापन हेतु बैं.गा. को जारी करने वाले बैंक के समक्ष प्रस्तुत किया; जारी करने वाले बैंक ने इस बात की पुष्टि की कि ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत बै.गा. नकली थी। ठेकेदार द्वारा नकली बैंक गारंटी प्रस्तुत करने के मामले पर मुकदमे के कारण पिछले 3 वर्षों से यह निर्माण कार्य निलम्बित था। इस प्रकार, एन.पी.सी.सी.एल. द्वारा सी.वी.सी. दिशानिर्देश के गैर-अनुपालन के कारण निर्माण कार्य के समापन में विलंब हुआ था।

- **निष्पादन गारंटी (नि.गा.) के प्रस्तुतीकरण में विलंब**

ए.आर. तथा पी.डब्ल्यू.ओ. के बीच हुए एम.ओ.यू. में निर्धारित हुआ था कि सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा करारों में निर्दिष्ट करार की सामान्य शर्तों का अनुसरण किया जाएगा। सी.पी.डब्ल्यू.डी. निर्माण कार्यों के करार आशय के पत्र (एल.ओ.आई.) को जारी करने के 15 दिनों के भीतर कार्यकारी गारंटी (पी.जी.) प्रस्तुत करने में ठेकेदार की विफलता में बयाना राशि (इ.एम.डी.) की जब्ती निर्धारित करता है। लेखापरीक्षा जांच में पता चला कि पी.जी. को प्रस्तुत करने में 5.8 महीनों के औसतन विलंब के बावजूद 26 मामलों में, पी.डब्ल्यू.ओ. ने ₹2.15 करोड़ की ब्याना राशि को जब्त नहीं किया था (**अनुबंध-7.4**)। ए.आर. ने करार में निहित रक्षा खंडों के साथ कड़ाई से अनुपालन की आवश्यकता को पी.डब्ल्यू.ओ. पर किसी कार्रवाई की शुरूआत करने पर जोर नहीं दिया था।

7.5 वैधानिक वसूलियां

ठेकेदार को निर्माण कार्य के भुगतान जारी करते समय, सी.ए.पी.एफ./कार्यकारी एजेंसियों द्वारा दिए गए प्रावधानों के अनुसार उनके चालू बिल/अंतिम बिलों से वैधानिक वसूलियां अर्थात् निर्माण कार्य संविदा कर (डब्ल्यू.सी.टी.), श्रमिक कल्याण उपकर, रॉयल्टी, टी.डी.एस., वैट/बिक्री कर, आदि की कटौती करना अपेक्षित है। हालांकि, वैधानिक राशि की वसूली में अनियमितताओं के निम्नलिखित मामले पाए गए थे :

- निर्माण कार्य संविदा कर (डब्ल्यू.सी.टी.) को किए गए कार्य की कुल कीमत के 4 प्रतिशत की दर से वसूली की जानी थी। हालांकि, यह पाया गया कि 5 निर्माण कार्यों में **(अनुबंध-7.5)** ठेकेदारों से डब्ल्यू.सी.टी. के कम/अधिक गैर-वसूली तथा राज्य सरकार से डब्ल्यू.सी.टी. की अधिक जमा जमा करने के कारण ₹14.33 लाख तक की राशि की अनियमितताएं पाई गई थी।

  उत्तर में, असम राइफल्स ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को यह कहते हुए स्वीकार किया कि डब्ल्यू.सी.टी. की कटौती में विभिन्नता संबंधित राज्य सरकारों से डब्ल्यू.सी.टी. अधिसूचना की देर प्राप्ति के कारण हुई थी।

- लेखापरीक्षा ने पाया कि अगस्त 2008 तथा अक्टूबर 2010 के बीच असम में निष्पादित ए.आर. से संबंधित छः निर्माण कार्यों (अनुबंध 7.6) में, एन.पी.सी.सी.एल./ई.पी.आई.एल. ने 4 प्रतिशत की उपलब्ध दर की बजाय असम सरकार को निर्माण कार्य की कुल कीमत के 9.375 प्रतिशत की दर पर डब्ल्यू.सी.टी. का भुगतान किया था। परिणामस्वरूप, राज्य सरकार को ₹82.00 लाख का अतिरिक्त भुगतान हुआ था। न तो ए.आर. और न ही एन.पी.सी.सी.एल/ई.पी.आई.एल. ने ऐसे अतिरिक्त भुगतान का कोई कारण प्रस्तुत किया था।

  अपने उत्तर (अप्रैल 2015), में ई.पी.आई.एल. ने बताया कि 4 प्रतिशत को इसलिए लागू नहीं किया गया था क्योंकि किसी भी ठेकेदार ने अपना पंजीकरण प्रमाणपत्र प्रस्तुत नहीं किया था, ऐसे प्रावधान की अनुपस्थिति उनके करार में थी। ई.पी.आई.एल. का तर्क तर्कसंगत नहीं है क्योंकि ठेकेदारों द्वारा बताई गई दरें डब्ल्यू.सी.टी. को छोड़कर बताई गई है तथा ए.आर. जो कि सीधे रूप से राज्य सरकार को डब्ल्यू.सी.टी. जमा कर रहे थे**,** वह राज्य सरकार द्वारा अधिसूचना पर तुरंत 4 प्रतिशत पर भुगतान को नियमित कर सकती थी। इसके अतिरिक्त, 9.375 प्रतिशत की उच्च दर पर डब्ल्यू.सी.टी. को भुगतान करने से पूर्व ए.आर. ने यह जांच नहीं की थी कि यदि ठेकेदार राज्य सरकार के साथ पंजीकृत थे तथा राज्य सरकार से डब्ल्यू.सी.टी. के 5.375 प्रतिशत (9.375-4) की वापसी के माध्यम से वित्तीय लाभ प्राप्त कर रहे थे।

- 'इमारत एवं अन्य निर्माण कार्य' उपकर अधिनियम, 1996 के प्रावधानों के अनुसार, निर्माण कार्य के लिए ठेकेदार के भुगतान से 1 प्रतिशत की दर पर श्रम उपकर घटाया तथा इस राशि को बोर्ड के पास जमा करवाना था। तथापि, 112 निर्माण कार्यों में (**अनुबंध-1.3**) यह पाया गया था कि ₹2.17 करोड़ की राशि का श्रम उपकर की कटौती एवं निक्षेपण नहीं किया गया था।

सी.आर.पी.एफ. तथा एस.एस.बी. ने अपने उत्तर में (जून 2015) अभ्युक्ति को यह कहते हुए स्वीकार किया कि 1 प्रतिशत की दर पर श्रम उपकर जोकि एन.बी.सी.सी. को भुगतान किया गया था, उसे पहले ही पी.ए.ओ. द्वारा वसूल कर लिया गया था। सी.पी.डब्ल्यू.डी. के मामले में, श्रम उपकर वसूल किया जा रहा था। बी.एस.एफ. ने अपने उत्तर में (जून 2015) बताया कि विभागीय निर्माण कार्य जिसमें श्रम उपकर की कटौती नहीं हुई थी, ऐसे निर्माण कार्य थे जिन्हें की श्रम उपकर की कटौती के आदेश से पूर्व प्रदान कर दिए गए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि निर्माण कार्य करार कर सितम्बर 1996 से लागू था। इसके अतिरिक्त, डी.जी.बी.एस.एफ. ने लेखापरीक्षा तर्क को स्वीकार करते हुए बताया कि राज्य में लागू दर पर डब्ल्यू.सी.टी. तथा श्रमिक कल्याण उपकर की कटौती के लिए संबंधित फ्रंटीयर मुख्यालय को उचित निर्देश जारी किए गए थे।

- करार की सामान्य शर्त के खंड 37 (II) के अनुसार "ठेकेदार को रॉयल्टी जमा करनी होगी तथा स्थानीय प्राधिकारियों से लाल बजरी, पत्थर, कंकड़ आदि की आपूर्ति के लिए उपयुक्त अनुज्ञा-पत्र प्राप्त करना होगा। राजस्थान राज्य सरकार के नियमों के अनुसार, अक्टूबर 2008 से बिल की कीमत के 1 प्रतिशत तथा 15 नवम्बर 2011 से बिल की कीमत के 2 प्रतिशत को ठेकेदार के बिल से कटौती की जानी चाहिए थी। लेकिन 24 निर्माण कार्यों (**अनुबंध-7.7**), में ₹67.48 लाख की राशि की रॉयल्टी की वसूली नहीं की गई थी तथा राज्य सरकार के पास जमा नहीं की गई थी।

- आयकर अधिनियम 1961 के खंड 194 (जे), के अनुसार, सलाहकारों एवं व्यवसायिकों से स्रोत पर निर्माण कार्य की कुल कीमत के 10 प्रतिशत की दर पर आयकर की कटौती अपेक्षित हैं तथा अधिनियम के खंड 194(सी) के अंतर्गत कोई भी व्यक्ति जो किसी आवासी ठेकेदार/उप-ठेकेदारों को कोई भी राशि अदा करने हेतु उत्तरदायी है को किसी भी संविदा के अनुसरण में क्रेडिट या अदा की गई राशि से, स्रोत पर, क्रमश: दो प्रतिशत/एक प्रतिशत की दर पर आयकर की कटौती करना अपेक्षित है। लेखापरीक्षा अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि सी.आर.पी.एफ. के 2 निर्माण कार्यों (**अनुबंध-7.8**) में, ₹44.26 लाख की राशि के टी.डी.एस. की सी.पी.डब्ल्यू.डी. और एन.बी.सी.सी. द्वारा कटौती नहीं की गई थी तथा इसे संबधित प्राधिकारियों के पास जमा नहीं किया गया था। सी.पी.डब्ल्यू.डी./एन.बी.सी.सी. ने अपनी टिप्पणियां नहीं दी थी।

- राजस्थान मूल्यवर्धित कर अधिनियम 2003 के अनुसार, भुगतान करते समय बिल की कीमत का 3 प्रतिशत तथा छुट के मामले में बिल की कीमत के 1.50

प्रतिशत ठेकेदारों से कटौती की जानी चाहिए। लेखापरीक्षा ने पाया कि बी.एस.एफ. तथा सी.आई.एस.एफ. के 3 निर्माण कार्यों में, सी.पी.डब्ल्यू.डी द्वारा ₹0.78 लाख के वैट की कटौती नहीं की गई थी (**अनुबंध-7.8**)। सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने अपनी टिप्पणियां नहीं दी थीं।

अनुशंसा :

सी.ए.पी.एफ. को अग्रिम के उपयोग में चूकों के मामले में जुर्माना लगाना चाहिए। सी.ए.पी.एफ. को आवश्यक जांच करनी चाहिए ताकि वर्तमान दरों पर निर्माण कार्य संविदा कर जैसे वैधानिक प्रावधान की कटौती सुनिश्चित की जा सके।

7.6 प्रतिभूति जमाओं की कम कटौती

सी.पी.डब्ल्यू.डी., नियम पुस्तिका, के खंड 21.2 के अनुसार, ठेकेदारों के चालू बिल से कटौती द्वारा प्रतिभूति जमा संग्रहित की जानी चाहिए। बिल की कुल राशि में से 5 प्रतिशत की राशि को ठेकेदार के प्रत्येक चालू बिल से कटौती की जाएगी जब तक पूर्व में जमा के रूप में जमा राशि संचित राशि प्रतिभूति जमा के रूप में निर्माण कार्य की निविदात्मक राशि का 5 प्रतिशत न हो जाए। ऐसी कटौती तब की जाएगी यदि ठेकेदार ने उल्लेखित दर पर नकद अथवा सरकारी प्रतिभूतियों अथवा संविदा प्राप्तियों के रूप में प्रतिभूति की राशि जमा नहीं कराता। यह इस निष्पादन गारंटी के अलावा है जिसे सी.पी.डब्ल्यू.डी. निर्माण कार्य नियम पुस्तिका के पैरा 21.1 (3) के अनुसार जमा करना ठेकेदार से अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 38 निर्माण कार्यों (**अनुबंध-7.9**) में कार्यकारी एजेंसियों द्वारा ठेकेदारों के बिलों से ₹1.60 करोड़ की प्रतिभूति जमा की कटौती नहीं की गई थी। प्रतिभूति जमा की कम कटौती करार की कीमत से अधिक निष्पादित कार्य की सुरक्षा प्रदान नहीं करता।

एस.एस.बी. को छोड़कर सी.पी.डब्ल्यू.डी./पी.डब्ल्यू.ओ तथा सी.ए.पी.एफ. अपनी टिप्पणियां नहीं दी थी। एस.एस.बी. (जून 2015) ने अभ्युक्ति को स्वीकार किया और बताया कि अब से उचित ध्यान रखा जाएगा।

7.7 निधियों का विपथन

सी.पी.डब्ल्यू.डी. निर्माण कार्य नियमपुस्तिका के खंड 51.2(3) एवं 51.2(5) के प्रावधान के अनुसार बजट के दत्तमत एवं प्रभारित भागों के साथ अनुदान/विनियोग के राजस्व एवं पूर्जीगत प्रभार अलग है तथा उसके संबंध में पुर्नविनियोग अनुमेय नही है तथा किसी एक भाग के अनुभाग में आधिक्य को आधिक्य के रूप में माना जाता है। इसी प्रकार बचतों तथा अभ्यर्पण से बचना चाहिए, बड़ी बचतें उपयोगिता पूर्वक ढीले बजटीकरण को दर्शाती है क्योंकि यह अपेक्षित सीमा तक निधियों के व्यय करने में विभाग की असमर्थता को साबित करती हैं।

छ: निर्माण कार्यों **(अनुबंध-7.10)** में, यह पाया गया था कि 1.92 करोड़ की राशि को उन कार्यों हेतु विपथित किया गया था जो मुख्य निर्माण कार्यों का हिस्सा नहीं थे।

सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने निधियों के विपथन को स्वीकार करते हुए बताया कि प्रत्येक तथा सभी ए.ए./ई.एस. में आकस्मिकताओं का प्रावधान या जिसके अंतर्गत विविध संबंधित निर्माण कार्य किए जाते थे तथा मुख्य निर्माण कार्य के संपूरक विकास निर्माण कार्य के प्रति व्यय किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि निर्माण कार्य की आकस्मिकता से व्यय को सी.पी.डब्ल्यू.डी. नियमपुस्तिका में अच्छे तरीके से परिभाषित किया गया था जोकि इस प्रकार के व्यय पर रोक लगाता है तथा एक निर्माण कार्य को ऐसी बचत अन्य कार्य के लिए उपयोग में नही लाई जा सकती थीं।

7.8 अन्य अनियमितताएं

• भू-भराव नहीं किया जाना

भूमि को भरने के कार्य तथा स्टोन मैटल को स्टैकिंग के लिए भुगतान करते समय तीन मामलों में खोखलेपन के प्रति क्रमश: अतिवार्य 10 प्रतिशत तथा 7.5 प्रतिशत कटौती नहीं की गई थी इसलिए ठेकेदार को 5.37 लाख तक का अनुचित लाभ हुआ था **(अनुबंध-7.8)**।

• मृदा जांच न किया जाना

सी.पी.डब्ल्यू.डी. निर्माण कार्य नियम पुस्तिका के खंड 2.7 के अनुसार स्थल/मृदा डाटा की तैयारी निर्माण कार्य के कार्यकारी के पूर्व-निर्माण स्तर पर किया जाना अपेक्षित था।

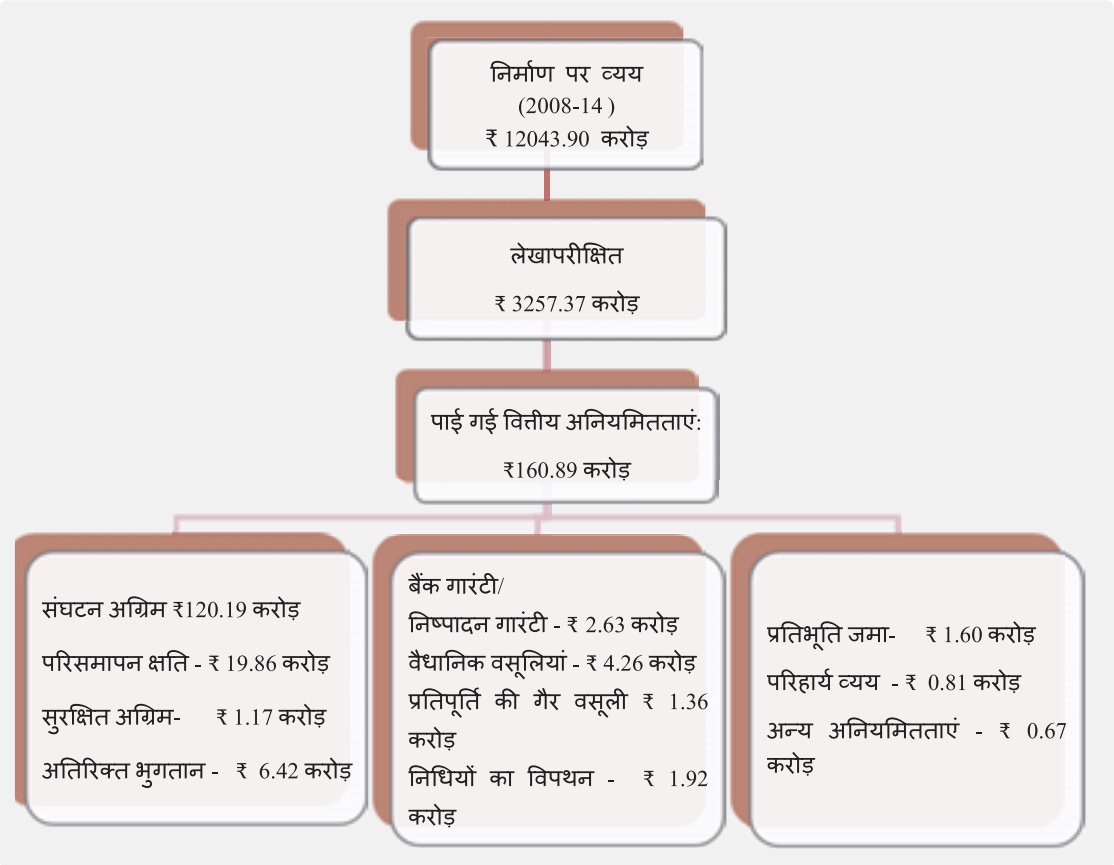
परन्तु, 3 मामलों में, एन.पी.सी.सी.एल. ने उपरोक्त प्रावधान का पालन नहीं किया तथा बिना मृदा जांच किए ही निर्माण कार्य प्रदान कर दिया था। मृदा की जांच करने के

पश्चात, नींव के डिजाइन को स्थल की आवश्यकता के अनुसार संशोधित किया जाना था जिसके कारण 2 निर्माण कार्यों में 40.13 लाख का परिहार्य व्यय हुआ और एक निर्माण कार्य में 21.28 लाख की न्यूनतम देयता अपेक्षित थी **(अनुबंध-7.11)**।

एन.पी.सी.सी.एल ने अपने उत्तर में बताया कि करार के अनुसार किसी अतिरिक्त मद जिसके लिए करार में कोई दर निर्दिष्ट नहीं है, उसे डी.एस.आर. के आधार पर निकाला जाएगा। उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि यदि अनुमान की तैयारी से पूर्व मृदा जांच कर ली गई होती तो अनुमान में "स्ट्रीप फूटींग" मद को शामिल कर लिया जाता, जिसकी दर "स्ट्रीप फूटिंग" की विश्लेषित दर से कम था। असम राइफल्स ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया (अप्रैल 2015) और आगे बताया कि एजेंसी द्वारा पूर्व-निर्माण स्तर में मृदा जांच सुनिश्चित की जाएगी।

7.9 निष्कर्ष

लेखापरीक्षा के दौरान पाई गई वित्तीय अनियमितताएं नीचे दर्शाई गई है :



यह पाया गया था कि लामबंदी अग्रिम प्रदान करने, उचित लेखे के गैर-अनुरक्षण, लामबंदी अग्रिमों के गैर-समायोजन, नकली बैंक गारंटियों के प्रस्तुतीकरण तथा बैंक गारंटियों के पूर्व निर्गम में अनियमितताएं थी। इसके अतिरिक्त, निधियों के विपथन तथा अतिरिक्त भुगतानों के मामले भी पाए गए थे जो कि सी.ए.पी.एफ. के भाग पर अनुचित मॉनीटरिंग दर्शाता है। कार्यकारी एजेंसियां भी वैधानिक वसूलियों की कटौती नहीं करती थी। इस प्रकार, सी.ए.पी.एफ. को वित्तीय मॉनीटरिंग के तंत्र को सुदृढ़ बनाने की आवश्यकता है।