# तीसरा अध्याय

# लेन-देनों की लेखापरीक्षा


3.1 नियमों, आदेशों इत्यादि का अनुपालन न किया जाना

3.2 औचित्य के बिना व्यय

3.3 सतत् एवं व्यापक अनियमितताएं

3.4 असावधानी के कारण विफलता

# अध्याय-III

## लेन-देनों की लेखापरीक्षा

शासकीय विभागों, उनकी क्षेत्रीय संरचनाओं की अनुपालन लेखापरीक्षा से संसाधनों के प्रबंधन में चूकें तथा नियमित 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 शीषर्कों 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 निष्कर्षो में से कुछ निम्नानुसार हैः

**नागरिक विमानन विभाग**

### 3.1.1 यूरोकॉप्टर से ईसी 155 बी 1 हेलीकॉप्टर का क्रय

**संचालनालय ने क्रय किये जाने वाले हेलीकॉप्टर के मूल्य निर्धारण के लिए हेलीकॉप्टर की लागत का कोई प्राक्कलन तैयार नहीं किया और हेलीकॉप्टर की आपूर्ति करना अतिरिक्त लागत पर द्वितीय न्यूनतम दर प्रदायकर्ता निर्माता को सौंपा।**

मध्य प्रदेशवित्तीय संहिता के खण्ड-I (भंडार क्रय को नियंत्रित करने वाले निर्देश) का नियम-14 कहता है कि क्रय जनसेवा की वास्तविक आवश्यकताओ के अनुसार अधिकतम मितव्ययिता से किये जाने चाहिए। सामान्य वित्तीय नियम, 2005 के नियम 64 के उपनियम viii के अनुसार, सेवाओं और आपूर्तियों की शासकीय क्रय प्रक्रिया को एक निष्पक्ष, साम्ययुक्त, पारदर्शी, प्रतियोगी और लागत प्रभावी तरीके से करना सुनिश्चित किया जाना है।

वित्त मंत्रालय द्वारा जारी "वस्तुओं के क्रय की नीतियों और प्रक्रिया पर नियमावली की कंडिका 11.5 के अनुसार यदि प्रस्ताव विभिन्न मुद्राओं (जैसे कि आयातित वस्तुओं के क्रय के प्रकरण में) में प्राप्त होते है तो प्रस्तावों की युक्ति संगत आधार पर तुलना और मूल्यांकन के लिए सभी उद्धृत दरों को तय किये गये निविदा सूचना में विनिर्दिष्ट एक निश्चित दिनांक पर विद्यमान विक्रय विनिमय दरों के अनुसार भारतीय रूपये में परिवर्तित किया जाना है। सामान्यतया यह दिनांक निविदा खोलने का दिनांक होता है।

विमानन संचालनालय, मध्य प्रदेश शासन ने, बेहतर सुरक्षा और केन्द्र सरकार की यह नीति कि उनके वीवीआईपी/वीआईपी के लिए दो या अधिक इंजन वाली फ्लाइंग मशीन का उपयोग किया जाएगा, के आधार पर दो इंजन वाले हेलीकॉप्टर के क्रय की अनुशंसा (सितम्बर 2009) शासन को की। संचालनालय द्वारा नए हेलीकॉप्टर के वास्तव उपलब्ध होने पर वर्तमान बेल 407 हेलीकॉप्टर को प्रतिस्थापित करने का प्रस्ताव भी दिया गया।

शासन ने दो इंजन वाले हेलीकॉप्टर के क्रय और वर्तमान बेल 407 हेलीकॉप्टर की बिक्री हेतु एक उच्च स्तरीय समिति[1] (एचएलसी) का गठन (अक्टूबर 2009) किया। जैसा कि उच्च स्तरीय समिति द्वारा निर्णय लिया गया (नवम्बर 2009), नए दो इंजन वाले टर्बाइन हेलीकॉप्टर के क्रय के लिए अभिरूचि की अभिव्यक्ति प्रकाशित (नवम्बर 2009) की गई। पांच निर्माताओं ने अपने सात उत्पादों का तकनीकी विवरण प्रस्तुत (नवम्बर 2009) किया। तकनीकी समिति[2] जिनके सामने सात प्रकार के हेलीकॉप्टरों का तुलनात्मक विवरण प्रस्तुत किया गया, ने हेलीकॉप्टरों के तीन मॉडलों की अनुशंसा (फरवरी 2010) की।

तत्पश्चात संचालनालय ने योग्य तीन निर्माताओं को मई 2010 तक तकनीकी एवं वित्तीय निविदा प्रस्तुत करने के लिये आमंत्रित (अप्रैल 2010) किया। हालांकि भारतीय रूपयों में लागत निर्धारित करने के लिए विद्यमान विनिमय दर का आधार दिनांक निविदा प्रपत्रों में विनिर्दिष्ट नहीं किया गया।

हमने देखा कि तकनीकी समिति ने तीन निर्माताओं द्वारा प्रस्तुत की गई तकनीकी निविदाओं का मूल्यांकन किया और एक हेलीकॉप्टर को अधिक भार और सुरक्षा कमियों के कारण अयोग्य कर दिया। इस प्रकार मात्र दो निर्माता यूरोकॉप्टर (155 बी 1) और सिकोरस्की/(एस 76 सी ++) उनकी वित्तीय निविदा खोले जाने के लिए पात्र हुए।

तकनीकी समिति ने वित्तीय निविदाओं को खोलने की नियत तिथि 26 मई 2010 को वित्तीय निविदाएं खोली। सिकोरस्की (प्रथम न्यूनतम) और यूरोकॉप्टर (द्वितीय न्यूनतम) द्वारा उद्धृत लागत क्रमशः यू एस $ 1,25,90,000 (₹ 59.59 करोड़)[3] और यूरो 1,05,00,000 (₹ 60.42 करोड़) थी।

'वस्तुओं के क्रय की नीतियों और प्रक्रिया पर नियमावली के प्रावधानों के परिप्रेक्ष्य में वित्तीय निविदा के मूल्यांकन के लिये निविदा खोलने के दिनांक पर विचार किए जाने की आवश्यकता थी। तथापि, एचएलसी ने 9 जून 2010 को विद्यमान विनिमय दर पर विदेशी मुद्राओं को भारतीय रूपये में परिवर्तित करके दो निर्माताओं की निविदाओं का मूल्यांकन (09 जून 2010) किया। सिकोरस्की द्वारा उद्धृत लागत ₹ 59.26 करोड़ एवम् यूरोकॉप्टर द्वारा उद्धृत लागत ₹ 59.02 करोड़ थी। समिति ने यह कहते हुए कि यह राज्य शासन की आवश्यकता के अनुसार होगा, मंत्री उच्च स्तरीय समिति में प्रमुख सचिव (गृह), प्रमुख सचिव (वित्त), प्रमुख सचिव (उड्डयन) और निदेशक (उड्डयन) थे।

तकनीकी समिति में निदेशक, मुख्य अभिय्परिषद द्वारा अंतिम निर्णय लेने के लिए, ईसी 155 बी 1 हेलीकॉप्टर के क्रय हेतु अनुशंसा (09 जून 2010) कर दी, लेकिन ईसी 155 बी 1 हेलीकॉप्टर के चुनाव का कोई विशिष्ट कारण नहीं बताया। मंत्री परिषद ने ₹ 60.42 करोड़ के मूल्य पर ईसी 155 बी 1 हेलीकॉप्टर के क्रय हेतु अपनी सहमति (29 जून 2010) प्रदान की।

तद्नुसार, विमानन संचालनालय ने द्वितीय न्यूनतम निविदाकर्ता, यूरोकॉप्टर से क्रय के आदेश जारी कर दिए (29 जुलाई 2010)। हेलीकॉप्टर 10 अक्टूबर 2011 को प्राप्त

---

1 उच्च स्तरीय समिति में प्रमुख सचिव (गृह), प्रमुख सचिव (वित्त), प्रमुख सचिव (उड्डयन) और निदेशक (उड्डयन) थे। समिति में प्रमुख सचिव (गृह), प्रमुख सचिव (वित्त), प्रमुख सचिव (उड्डयन) और निदेशक (उड्डयन) थे।

2 तकनीकी समिति में निदेशक, मुख्य अभियंता, वरिष्ठ पायलट और प्रशासनिक अधिकारी थे।

3 निविदाकृत मूल्य को निविदा खोलने की तिथि (26 मई 2010) को लागू मुद्रा विनियम दर पर भारतीय रूपये में बदला गया।

किया गया और अक्टूबर 2011 में अंतिम भुगतान जारी कर दिया गया। भुगतान के दिनांक पर यूरो के विनिमय दर के आधार पर यूरोकॉप्टर को भुगतान की गई कुल राशि ₹ 65.63 करोड़ थी।

हमने देखा (अप्रैल 2015) कि :

- इसका कोई साक्ष्य नहीं था कि संचालनालय ने क्रय किये जाने वाले हेलीकॉप्टर के मूल्य के मुक्ति संगत निर्धारण के लिए हेलीकाप्टर की लागत का कोई प्राक्कलन तैयार किया हो या इसके बाजार मूल्य ज्ञात किया हो ताकि मूल्य की तर्क संगतता को सुनिश्चत किया जा सके।

- तकनीकी रूप से अर्हक दो निविदाकर्ता यूरोकॉप्टर, फ्रांस और सिकोरस्की, यूएसए थे। इसलिए, वित्तीय निविदाओं को खोलने के पश्चात् निविदाकर्ता का चयन जैसा कि निविदा शर्तो में उल्लिखित था केवल वित्तीय आधार पर होना चाहिए था। इस प्रकार निविदाओं के वित्तीय मूल्यांकन के समय तुलनात्मक तकनीकी मापदंडों पर विचार ने वित्तीय निविदाओं के मूल्यांकन की प्रक्रिया को दूषित कर दिया और निविदाओं के मूल्यांकन की पूरी प्रक्रिया को अपारदर्शी बना दिया। इसके अतिरिक्त संचालनालय ने द्वितीय न्यूनतम निविदाकर्ता से हेलीकॉप्टर ₹ 0.83 करोड़ की अतिरिक्त लागत पर क्रय किया।

शासन ने अन्य बातों के साथ यह भी बताया (अगस्त 2015) कि तकनीकी समिति ने हेलीकाप्टर के स्वरूप का निर्धारण करते समय राज्य की वर्तमान अवस्था तथा उड़ान की आवश्यकताओं को ध्यान में रखा जो सुरक्षा की दृष्टि, राज्य की भौगोलिक एवं जलवायु की स्थिति के साथ-साथ परीक्षित प्रगित मूलक तकनीक के आधार पर सर्वथा उपयुक्त हो। उन्होनें आगे यह बताया कि उस दिनांक को जब प्रस्ताव समिति के सामने प्रस्तुत किए गए यूरोकॉप्टर और सिकोरस्की के मूल्य क्रमशः ₹ 59.02 और ₹ 59.26 करोड़ हो गये और समिति ने दोनों हेलीकॉप्टर के प्रस्तावों को विस्तार पूर्वक देखने पर, यूरोकॉप्टर के क्रय की अनुशंसा दर्ज की। यह भी बताया गया कि समिति यह निर्धारित करने में सक्षम थी कि कौन सा हेलीकॉप्टर किस मूल्य पर क्रय किया जाना चाहिए।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने तकनीकी मूल्यांकन के पश्चात् हेलीकॉप्टरों के दो स्वरूपों को तकनीकी रूप से अर्हक पाया था और इसलिए निविदा के अनुबंधो के अनुसार वित्तीय निविदा खोलने के दिनांक पर प्रथम न्यूनतम निर्माता का चयन किया जाना चाहिए था। इस प्रकार, निविदाओं के वित्तीय मूल्यांकन के दौरान तुलनात्मक तकनीकी मापदण्डों की विवेचना ने वित्तीय निविदाओं के मूल्यांकन की प्रक्रिया को दूषित कर दिया जिससे द्वितीय न्यूनतम निविदाकर्ता को अदेय लाभ हुआ।

**जल संसाधन विभाग**

### 3.1.2 ठेकेदार को अधिक एवं अनियमित भुगतान

**कार्य मदों की बिना मिलान की गई/बिना दर्ज की गई मात्राओं पर ₹ 90.89 लाख के अनियमित भुगतान के अतिरिक्त ठेकेदार को राक-टो, स्टोन पिचिंग और उपयोग योग्य मिट्टी की कटौती न करने कारण ₹ 80.35 लाख का अधिक भुगतान किया गया।**

विभाग ने भीतरी मुटमुरू टैंक स्कीम में आर.डी. किमी 0 से आर.डी.[4] किमी 1.20 तक मृदा बांध (अर्दन डैम), नाला क्लोजर और कट ऑफटेंच की खुदाई के साथ नहर, फिल्टर, बोल्डर टो, पिचिंग और नहर स्ट्रक्चर आदि के निर्माण का कार्य एक ठेकेदार को ₹ 16.67 करोड़ की लागत (फरवरी 2009 से प्रभावी एकीकृत दर अनुसूची (यूएसआर) से 15.33 प्रतिशत कम) पर सौंपा (अक्टूबर 2011) गया। कार्य को वर्षा काल सहित 24 महीने में अर्थात अक्टूबर 2013 तक पूरा करने हेतु, कार्यादेश अक्टूबर 2011 में जारी किया गया। बाँध में आर.डी 0.49 किमी से आर.डी. किमी 0.53 तक मिट्टी कार्य में क्षति के कारण कार्य अर्पूण था (जून 2013) एवं इसके बाद कार्य रोक दिया गया। ठेकेदार को 27वें चलित देयक तक ₹ 16.14 करोड़ का भुगतान (जून 2013) कर दिया गया था।

मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली की कंडिका 4.036 और कंडिका 4.038 से 4.040 प्रावधानित करती है कि फील्ड में कार्य निष्पादन के बाद कार्य प्रभारी उपयंत्री/अनुविभागीय अधिकारी (एसडीओ) द्वारा मापें ली जाएगी और उनको माप पुस्तिका (एमबी) में दर्ज किया जाएगा। अधीनस्थों द्वारा ली गई मापें भुगतान से पहले एसडीओ द्वारा जाँची जाएगी। कार्यपालन यंत्री (ईई) या एसडीओं अपनी जाँच मूल मापों पर रिकॉर्ड कर सकते हैं या एमबी की संख्या और पृष्ठ का संदर्भ दर्ज कर सकते है। अंतिम देयक के भुगतान से पहले मापों की जाँच अवश्य की जानी चाहिए और इस प्रकार साइट पर कार्य की मात्रा एवं गुणवत्ता के सत्यापन के बाद ही देयकों को भुगतान हेतु तैयार एवं भुगतान किया जाना चाहिए। सिंचाई विशिष्टयों की धारा 4.7.2 के अनुसार कार्य साइट पर खुदाई से प्राप्त सामग्री को बांध कार्य में अधिकतम संभव सीमा तक उपयोग किया जाना था। प्रमुख अभियंता द्वारा मार्च 2011 में इसको पुनः दोहराया गया था कि मृदा बांध (अर्दन डैम) में खोदी गई कड़ी मिट्टी/मुरम का न्यूनतम 60 प्रतिशत उपयोग होना चाहिए। आगे यूएसआर के अध्याय 4 की टीप 8 (एच) के अनुसार मिट्टी कार्य की निवल मात्रा के अंतिम भुगतान, उपयोग की गई खुदाई से प्राप्त मिट्टी और अलग से भुगतान योग्य मदों की कटौती के बाद ही विचार किया जाना चाहिए।

कार्यपालन यंत्री, जल संसाधन संभाग, पन्ना के अभिलेखों की जाँच में हमने देखा (फरवरी 2014) कि :

- विभिन्न मदों[5] की मात्राएं जिनको निष्पादित दर्शाया गया एवं 25वें चलित देयक द्वारा भुगतान किया गया, वे भुगतान के उददेश्य से तैयार की गई एमबी के मात्राओं के सार से अलग थी व सामान्यतया अधिक थी। मदों की ऐसी अधिक मात्रा का मूल्य ₹ 46.69 लाख निकाला गया जैसा कि **परिशिष्ट 3.1** में दर्शाया गया है।

- 25वें चलित देयक के बाद, निष्पादित की गई मात्राओं के समर्थन में 26वें और 27वें चलित देयकों में माप पुस्तिका का कोई संदर्भ नहीं था। संभाग के उपयंत्री ने कार्यपालन यंत्री को सूचित (फरवरी 2015) किया कि 25वें चलित देयक के लिए की गई माप के बाद कोई माप नहीं ली गई। विभाग ने हालांकि 26वें और 27वें चलित देयक के विरूद्ध ठेकेदार को ₹ 44.20 लाख का भुगतान (जून 2013) कर दिया। इस प्रकार रिकॉर्ड की गई मापों के अभाव में निष्पादित मात्राओं की प्रामाणिकता और

---

4 चलित दूरी

5 कड़ी मिट्टी/कड़ी मुरम में खुदाई, डीआर/एसआर में खुदाई, आरसीसी एम 15 ए 20, स्टील सुदृढ़ीकृत बारों की आपूर्ति एवं लगाना और पिचिंग के नीचे स्टोन चिपों को उपलब्ध कराना

वास्तविक निष्पादन को, जिस हेतु ठेकेदार को इन दो देयकों के विरूद्ध ₹ 44.20 लाख[6] का भुगतान किया गया, स्थापित नही किया जा सका।

- कार्य स्थल में खुदाई से प्राप्त कड़ी मिट्टी एवं कड़े मुरम को सिंचाई विशिष्टियों और प्रमुख अभियंता के निर्देशानुसार बांध कार्य में उपयोग किया जाना था। यह देखा गया कि 27वें चलित देयक तक भुगतान की गई कुल मिट्टी कार्य की मात्रा 4,46,390.52 घन मीटर थी। कार्यपालन यंत्री ने सूचित किया कि खोदी गई कुल कड़ी मिट्टी और मुरम की कुल मात्रा में से 4,97,621.50 घन मीटर बांध के भाग से प्राप्त की गई। इसलिए 2,23,929.68 घन मीटर मात्रा बांध एमबैकमेंट में उपयोग की जानी थी और बांध एमबैंकमेंट हेतु भुगतान की गई कुल मात्रा में से कटौती योग्य थी, जिसको नहीं किया गया। आगे परीक्षण परिणामों के अनुसार अधिकतम प्राप्त सुदृढ़ीकरण 96 प्रतिशत था, इसलिए एमबेकमेंट मात्रा का चार प्रतिशत अर्थात 17,855.62 घन मीटर स्रिंकेज एलाऊंस भुगतान की गई एमबैंकमेंट मात्रा में से काटी जानी थी, जिसको भी नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त अलग से भुगतान किए जाने वाली राक टो, स्टोन पिचिंग मदें भी, कुल सेक्शनल मापों से शुद्ध देय मात्रा को निर्धारित करने के लिए, नहीं काटी गई। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹ 80.34 लाख का अधिक भुगतान हुआ जैसा कि **परिशिष्ट 3.2** में दर्शाया गया है।

शासन ने अपने उत्तर में बताया कि (जुलाई 2015) एजेंसी से ₹ 90 लाख के अधिक भुगतान की वसूली हेतु और ठेकेदार से भी मिट्टी कार्य से राक टो, बोल्डर टो और स्रिंकेज की मात्रा की कटौती न किए जाने कारण, वसूली किए जाने के अनुदेश जारी किए जा चुके हैं और विस्तृत जांच के बाद विभाग इसके लिए जिम्मेदार अधिकारियों के विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई करेगा। खुदाई से प्राप्त मिट्टी के अनुपयोग के संबंध में शासन ने बताया कि बांध वाले भाग से 4,97,621.50 घन मीटर मात्रा प्राप्त की गई लेकिन सिल्ट कणों की प्रतिशत अधिक होने के कारण मिट्टी बांध हेतु अनुपयुक्त थी। हालांकि बांध भाग से खोदी गई 1,25,000 घन मीटर मात्रा का उपयोग स्पिल चैनल गाइड बांध के निर्माण में उपयोग किया गया, इसलिए अनुपयुक्त खोदी गई मिट्टी के अनुपयोग को अधिक भुगतान में वर्गीकृत नहीं किया जा सकता था।

खोदी गई मिट्टी के उच्च सिल्ट मात्रा के आधार पर बांधों में अनुपयोग के संबंध में उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पानी को रोकने हेतु गाइड बंध में उपयोग योग्य गुणता की मिट्टी को बांध वाले भाग में उपयोग किया जा सकता था। आगे बांध के डाउनस्ट्रीम वाले भाग में एवं अधिकतम जलस्तर के ऊपर फ्री बोर्ड में, किसी भी प्रकार की मिट्टी का उपयोग किया जा सकता था।

[6] 26वें चलित देयक के भुगतान से ₹ 20.57 लाख और 27वें चलित देयक से ₹ 23.63 लाख

### 3.1.3 न फूलने चिपकने वाली मिट्टी की परत का आवश्यक परीक्षणों के बिना निष्पादन

**न फूलने चिपकने वाली मिट्टी के निष्पादन पर ₹ 1.54 करोड़ के व्यय की उपयोगिता को, मिट्टी के परीक्षण परिणामों के अभाव में, आश्वस्त नहीं किया जा सका।**

विभाग ने सिंहावल मुख्य नहर में सीमेंट पेवर मशीन लाइनिंग आर.डी.[7] कि.मी.15.24 से आर.डी. कि.मी. 75.12 का कार्य एक ठेकेदार को ₹ 42.56 करोड़ की लागत पर सौंपा गया (दिसम्बर 2011)। कार्य को वर्षा काल सहित 17 महीने के अंदर अर्थात जुलाई 2013 तक पूरा करने हेतू कार्यादेश फरवरी 2012 में जारी किया गया। कार्य जुलाई 2014 तक प्रगति पर था और ठेकेदार को 24वें चालित देयक तक ₹ 22.00 करोड़ का भुगतान (जून 2014) कर दिया गया था।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग द्वारा जारी (दिसम्बर 1988) तकनीकी परिपत्र के अनुसार, यदि नहर में काली मिट्टी या फूलने वाली प्रकार की मिट्टी का स्वैलिंग दबाव 0.5 किग्रा/वर्ग सेमी से अधिक है तो न फूलने चिपकने वाली मिट्टी (सीएनएस) को लाइनिंग के पीछे में लगाया जाना चाहिए। यदि नहर में मिट्टी का स्वैलिंग दबाव 0.5 किग्रा/वर्ग सेमी से कम है तो सीएनएस की आवश्यकता नहीं होती है।

सिहावल नहर के निरीक्षण के दौरान, प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने देखा (अगस्त 2011) कि सीएनएस सामग्री की आवश्यकता निरीक्षण में प्रकट नहीं होती थी। उन्होने आगे निर्देशित किया कि कार्य को शुरू करने से पहले लाइनिंग के पीछे सीएनएस सामग्री की आवश्यकता सुनिश्चित करने हेतु परीक्षण आवश्यक था, क्योंकि प्राक्कलन में बिना किसी परीक्षण के प्रावधान किया गया था।

निचले सिंहावल संभाग, चुरहट के अभिलेखों कि जाँच के दौरान हमने देखा (जुलाई 2014) कि ठेकेदार द्वारा सीसी लाइनिंग के पीछे 47,495.99 घन मीटर सीएनएस सामग्री का निष्पादन किया गया जिस हेतु उसको ₹ 1.54 करोड़[8] का भुगतान किया गया। विभाग नहर में पाई जाने वाली मिट्टी के स्वैलिंग दबाव को, नहर कार्य में सीएनएस सामग्री की आवश्यकता को सुनिश्चित करने हेतु, परीक्षण रिपोर्टों को (जुलाई 2014) प्रस्तुत नहीं कर सका।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, शासन ने बताया (जुलाई 2015) कि प्रमुख अभियंता के निर्देशों के अनुपालन में, सीएनएस परत को उपयुक्त परीक्षणों और इसकी आवश्यकता को सुनिश्चित करने के पश्चात् निष्पादित किया गया था।

संभाग और तत्पश्चात प्रमुख अभियंता और शासन ने भी सीएनएस की आवश्यकता को सुनिश्चित करने हेतु सिहावल मुख्य नहर से लिए गए परीक्षणों की रिपोर्टों की प्रतिलिपि उपलब्ध (मई 2015, जून 2015 और जुलाई 2015) कराई जिनको सहायक अनुसंधान अधिकारी (एआरओ), गुणवत्ता नियंत्रण इकाई, रीवा द्वारा पृष्ठांकन संख्या टी 557 द्वारा दिनांक 22 अप्रैल 2013 को जारी किया गया था।

पूछताछ करने पर, एआरओ, गुणवत्ता नियंत्रण इकाई, रीवा ने सूचित किया कि विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई रिपोर्ट सिहावल नहर की फाइल में नहीं मिली और ऐसी कोई रिपोर्ट इस कार्यालय से जारी नहीं की गई है। उन्होने आगे सूचित किया कि पृष्ठांकन

---

7 चलित दूरी

8 ₹ 324.40 प्रति घन मीटर की दर से 47,495.99 घन मीटर

संख्या टी 557, दिनांक 22 अप्रैल 2013 द्वारा चुरहट वितरिका के संबंध में सी सी कार्य की रिपोर्ट जारी की गई थी।

शासन का उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि प्रमुख अभियंता और शासन के उत्तर के साथ संलग्न की गई परीक्षण रिपोर्टों का गुणता नियंत्रण इकाई, रीवा द्वारा जारी होना नहीं पाया गया। इस प्रकार उक्त कार्य में सीएनएस के प्रयोग की आवश्यकता और ₹ 1.54 करोड़ के व्यय को आश्वस्त नहीं किया गया।

प्रकरण शासन को पुनः संदर्भित कर दिया गया था (अगस्त 2015); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2015)।

### 3.1.4 सीमेंट कांक्रीट कार्य हेतु ठेकेदार को अनौचित्यपूर्ण भुगतान

**सीमेंट कांक्रीट कार्य के भुगतान में 180 किमी की लीड की लागत को शामिल करके ठेकेदार को ₹ 1.01 करोड़ का अनौचित्यपूर्ण भुगतान किया गया।**

विभाग ने सागर मध्यम परियोजना (इकाई-1) के मृदा बांध, स्पिल वे, डेक पुल और स्लूस के निर्माण का कार्य एक ठेकेदार को आइटम रेट आधार पर ₹ 64.65 करोड़ (जुलाई 2007 से प्रभावी एकीकृत अनुसूची दर से कुल 24.15 प्रतिशत अधिक) की लागत पर वर्षाकाल सहित 24 माह अर्थात अक्टूबर 2011 तक पूरा करने हेतु सौपा (अक्टूबर 2009)। कार्य पूर्ण कर लिया गया था और किए गए कार्य के कुल मूल्य ₹ 75.47 करोड़, ₹ 8.58 करोड़ की मूल्यवृद्धि सहित, का भुगतान (मई 2014) के अंतिम देयक कर दिया गया।

निविदा की धारा 3.11 (ए) जो अनुबंध का भाग थी, ठेकेदार द्वारा उदधृत दरें लीड और किसी भी सामग्री के उठान सहित थी। अनुबंध के उक्त धारा में आगे प्रावधानित था कि ठेकेदार सामग्री की अनुमोदित गुणवत्ता उपलब्ध कराएगा और उस हेतु परिशिष्ट-सी में विभिन्न खदानों को, मानचित्र में खदानों के स्थान को दर्शाते हुए, इंगित किया गया था। उक्त धारा में आगे उपबंधित था कि परिशिष्ट-सी में दर्शाए गए विवरण ठेकेदार के लिए केवल एक मार्गदर्शिका है और निविदा से पहले खनिज की उपलब्ध सामग्री की गुणवत्तता और मात्राओं के संबंध में स्वयं को संतुष्ट करेगा और ठेकेदार को अपनी निविदाकृत दरों में लीड, उठानों और स्थान में किसी भिन्नता हेतु उपबंध करने चाहिए।

हमने देखा (दिसम्बर 2012) कि अनुबंध के परिशिष्ट-सी में सीमेंट कांक्रीट (सीसी) कार्य हेतु होशंगाबाद नगर के पास नर्मदा नदी की अच्छी गुणवत्ता की रेत उपबंधित थी। इसी के अनुसार, सीसी कार्य (41,512.25 घन मीटर) हेतु ₹ 2,485.52 प्रति घन मीटर की दर में, नर्मदा नदी से बांध स्थल तक रेत के परिवहन की 180 किमी लीड के मद में ₹ 692.46 प्रति घन मीटर की दर को शामिल किया गया।

हालांकि, कार्य के अन्य मदों हेतु (फिल्टर ब्लेंकेट हॉरिजोंटल एवं इंक्लाइंड), स्थानीय रेत का प्रयोग किया जाना था जिस हेतु सागर नदी, जिला विदिशा (बांध स्थल से 10 किमी की लीड हेतु) से स्थानीय रेत की परिवहन लागत के रूप में ₹ 118.26 प्रति घन मीटर की दर से प्राक्कलित लागत में शामिल की गई। कार्यपालन यंत्री ने फिल्टर निर्माण में 73,132.66 घन मीटर स्थानीय रेत के प्रयोग को बताया (जून 2014)।

हमने आगे देखा कि ठेकेदार ने उक्त परियोजना की भी 41,512.25 घन मीटर प्राक्कलित सी सी की मात्रा के विरूद्ध 34,038.11 घन मीटर को निष्पादित किया। संभाग ने किसी लेखीय साक्ष्य, जैसे ठेकेदार द्वारा नर्मदा नदी में खनन हेतु अनुज्ञप्ति की

प्रति, नर्मदा रेत हेतू रॉयल्टी भुगतान आदि के बिना परियोजना में प्रयोग की गयी नर्मदा रेत की 14,205.12 घन मीटर मात्रा हेतु ₹ 692.46 की दर से ₹ 1.22 करोड़[9] की राशि का भुगतान कर दिया। जब हमने कलेक्टर (खनन) होशंगाबाद, मध्य प्रदेश के कार्यालय से अनुज्ञप्ति के जारी होने और नर्मदा रेत की रॉयल्टी जमा होने के संबंध में पूछताछ की तो खनन अधिकारी ने सूचित किया (जनवरी 2015) कि ठेकेदार को रेत खनन हेतु कोई अस्थाई अनुज्ञप्ति जारी नहीं की गई और न ठेकेदार ने विभाग को लघु खनिज (रेत) के परिवहन का कोई विवरण जमा किया। खनन अधिकारी ने आगे बताया कि कार्यपालन यंत्री (ईई), संजय सागर परियोजना ने भी अक्टूबर 2009 से संजय सागर परियोजना में प्रयुक्त रेत हेतु कोई रायल्टी खनन कार्यालय होशंगाबाद में जमा नहीं की थी। इस प्रकार उक्त कार्य में होशंगाबाद नगर से लायी गयी रेत का उपयोग स्थापित नहीं होता है, जो यह इंगित करता है कि गुणवत्ता से समझौता करते हुए सीसी कार्य हेतु स्थानीय रेत का प्रयोग किया गया।

विभाग ने सूचित किया (मार्च 2015) कि प्रयुक्त 87,337.78 घन मीटर रेत हेतु ₹ 54.78 लाख रॉयल्टी के मद में काट लिए गए है और कलेक्टर (खनन), विदिशा के यहां जमा कर दिए गए है। यह आगे संकेत करता है कि आवश्यक 73,132.66 घन मीटर स्थानीय रेत फिल्टर में प्रयोग किया गया जैसा कि कार्यपालन यंत्री द्वारा बताया गया और शेष 14,205.12 घन मीटर स्थानीय रेत सीसी कार्य में प्रयोग किया गया। इस प्रकार, नर्मदा रेत की 180 किमी लीड की लागत के लिए ₹ 1.01 करोड़[10] के भुगतान को सीसी कार्यो के भुगतानों में शामिल किए जाने का औचित्य नहीं था।

शासन ने अपने उत्तर (जुलाई 2015) में बताया कि ठेकेदार को 180 किमी की लीड हेतु कोई प्रत्यक्ष/अलग भुगतान नहीं किया गया है और आयटम दर निविदा होने के कारण सीसी कार्य हेतु ठेकेदार को भुगतान विभाग की समेकित दर के (प्राक्कलित दर) ऊपर ठेकेदार द्वारा उद्धृत दर से किया गया है। आगे बताया गया कि धारा 3.11 (ए) के अनुसार ठेकेदार द्वारा सामग्री की अनुमोदित गुणता को लाना होगा और ठेकेदार द्वारा उदद्यृत दरों में लीडस और उठाना (लिफ्टस) शामिल होंगे और किसी भी प्रकरण में किसी भी सामग्री की लीडस या उठानों (लिफ्टस) हेतु अलग से भुगतान नहीं किया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संविदा की धारा के अनुसार, ठेकेदार सीसी कार्य में अनुमोदित गुणवत्ता यथा नर्मदा रेत का प्रयोग करेगा। हालांकि, इसको (नर्मदा रेत) प्रयोग नहीं किया गया और ठेकेदार ने सागर नदी के स्थानीय रेत का प्रयोग किया था जिस हेतु लीड के मद में अतिरिक्त राशि प्रावधानित की और ठेकेदार द्वारा नर्मदा रेत के प्रयोग को सम्मिलित करते हुए उक्त मदों की प्राक्कलित दरों की तुलना में अधिक दरों की कोटेशन यह इंगित करती थी कि ठेकेदार ने निविदा में उल्लिखित लीड (180 किमी) को ध्यान में रखा था। इस प्रकार, ठेकेदार को वास्तविक रूप से उपयोग की गई स्थानीय रेत के स्थान पर नर्मदा रेत की लीड हेतु ₹ 1.01 करोड़ का अनौचित्यपूर्ण भुगतान किया गया।

---

9 (₹ 692.46 प्रति घन मीटर की दर पर 14,205.12 घन मीटर रेत) + 24.15 प्रतिशत निविदा प्रीमियम = ₹ 1,22,11,987

10 ₹ 574.20 प्रति घन मीटर की दर पर 14,205.12 घन मीटर रेत (₹ 692.46 नर्मदा रेत की 180 किमी लीड हेतु - ₹ 118.26 प्रति घन मीटर स्थानीय रेत की 10 किमी लीड हेतु) + 24.15 प्रतिशत निविदा प्रीमियम = ₹ 1,01,26,394

### 3.1.5 ठेकेदार को संदेहास्पद कपटपूर्ण भुगतान

**ठेकेदार को सीमेंट कांक्रीट लाइनिंग कार्य हेतु पेवर मशीन की तैनाती जो कि नहर की दी गई चौडाई में संभव नहीं थी, के लिए ₹ 48.58 लाख का भुगतान किया गया। जिसमें से ₹ 20.44 लाख लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर वसूल किए जा चुके है।**

विभाग ने चिरैईपानी, गड़ाघाट और जबैरा टैंक के बाँध और नहर के पुर्ननिर्माण एवं आधुनिकीकरण का कार्य एक ठेकेदार को आइटम दर निविदा पर 2007 से प्रभावी एकीकृत दर अनुसूची पर ₹ 11.74 करोड़ की लागत (प्राक्कलित लागत ₹ 9.60 करोड़ से 22.15 प्रतिशत ऊपर) पर सौंपा (फरवरी 2010)। कार्य को वर्षाकाल सहित 24 महीने के अंदर अर्थात् फरवरी 2012 तक पूरा करने हेतु कार्यादेश (फरवरी 2010) जारी कर दिया गया। कार्य जुलाई 2013 में पूरा कर लिया गया और किए गए कार्य के मूल्य हेतु ठेकेदार को ₹ 11.92 करोड़ के अंतिम देयक का भुगतान (सितम्बर 2014) कर दिया गया था।

नहर पेवर मशीन की तकनीकी विवरण के अनुसार तीन मीटर से अधिक चौड़ाई वाली नहर में ही कंक्रीटिंग में पेवर मशीन का उपयोग संभव है। तत्पश्चात, प्रमुख अभियंता (ई-एन-सी) ने भी पेवर मशीन की उपयोगिता के संबंध में स्पष्ट किया (फरवरी 2012) कि जहाँ नहर तल की चौड़ाई तीन मीटर से अधिक हो तभी पेवर मशीन का प्रयोग किया जा सकता है और यदि स्थल की स्थिति के अनुसार सम्भव हो, पेवर मशीन को, जहां तल चौड़ाई 1.5 मीटर से 3 मीटर के मध्य है, प्रयोग किया जा सकता है। इसमें आगे प्रावधानित है कि इस संबंध में अधीक्षण यंत्री (एसई) का निर्णय अंतिम होगा। विभाग द्वारा प्रकाशित दर अनुसूची 2007 पेवर मशीन के बिना सीमेंट कांक्रीट (सीसी) लाइनिंग कार्य की ₹ 2,117 प्रति क्यू.मी. और पेवर मशीन के साथ सीसी लाइनिंग हेतु ₹ 2,435 प्रति क्यू.मी. की दर प्रावधानित करती है।

कार्यपालन यंत्री (ईई), जल संसाधन संभाग, दमोह के अभिलेखों की जाँच (नवम्बर 2014) में हमने देखा कि नहर की तल की भिन्न चौड़ाई 0.40 मीटर से 0.70 मीटर तक थी जो पेवर मशीन के प्रयोग को संभव बनाने से बहुत कम थी लेकिन अधीक्षण यंत्री द्वारा कार्य हेतु पेवर मशीन आधारित गलत प्राक्कलन पर तकनीकी स्वीकृति प्रदान कर दी गई। इस तथ्य के होते हुए भी कि नहर की चौड़ाई में सीसी लाइनिंग, पेवर मशीन प्रयोग हेतु सम्भव नहीं थी, विभाग ने भी सीसी लाइनिंग पेवर मशीन के साथ कार्य को स्वीकारा और उस हेतु भुगतान कर दिया, जैसा कि चालित देयक में दर्शाया गया है। प्रारंभिक टिप्पणी के जवाब में, संभागीय कार्यपालन यंत्री ने उत्तर दिया (नवम्बर 2014) कि पेवर मशीन के प्रयोग के साक्ष्य को उपलब्ध नहीं कराया जा सकता है। यद्यपि उक्त कार्य में पेवर मशीन का प्रयोग संभव नहीं था, ठेकेदार को पेवर मशीन के प्रयोग पर लागू दर के आधार पर ₹ 48.58 लाख[11] का भुगतान कर दिया गया, जो ठेकेदार के साथ दुरभिसंधि का संकेत देता है। इस प्रकार सीसी लाइनिंग कार्य में

[11] निष्पादित की गई सीसी लाइनिंग की मात्रा =10,806.22 घन मी.
पेवर मशीन के साथ सीसी लाइनिंग दर = ₹ 2,485 प्रति घन मी.
पेवर मशीन के बिना सीसी लाइनिंग दर = ₹ 2,117 प्रति घन मी.
दर का अंतर = ₹ 368 प्रति घन मी.
कपटपूर्ण राशि = 10,806.22 * ₹ 368 = ₹ 39.77 लाख
निविदा प्रतिशत जोड़े (22.15 प्रतिशत ऊपर) = ₹ 39.77*22.15/100 = ₹ 48.58 लाख

संभागीय अधिकारी द्वारा ठेकेदार को ₹ 48.58 लाख का संदेहास्पद कपटपूर्ण भुगतान किया गया।

शासन ने अपने उत्तर (जुलाई 2015) में बताया कि सीसी लाइनिंग में पेवर मशीन के प्रयोग को सुनिश्चित करने हेतु निर्देश जारी किए जा चुके थे और यदि यह पाया गया कि पेवर मशीन के साथ लाइनिंग को नहीं किया गया है, ठेकेदार से वसूली की जाएगी। मुख्य अभियंता ने अपने अगले उत्तर (अक्टूबर 2015) में स्वीकार किया कि कार्य में किसी पेवर मशीन का प्रयोग नहीं किया गया था और बताया कि राशि वसूली हेतु कार्यवाही की जा रही है और इसी के अनुसार संभाग के कार्यपालन यंत्री ₹ 20.44 लाख वसूल चुके हैं। उन्होने आगे बताया कि मध्य प्रदेश में चलित अन्य कार्यों से शेष राशि की वसूली के प्रयास किए जा रहे हैं।

शासन का उत्तर हांलांकि ठेकेदार को ऐसी भुगतान के प्रकरण में जिम्मेदारी निर्धारित करने हेतु जाँच आरंभ करने की सूचना नहीं देता है।

## 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

### जल संसाधन विभाग

### 3.2.1 न फूलने चिपकने वाली मिट्टी और स्लीपरों के गलत प्रावधान और अनचाहे क्रियान्वयन के कारण अतिरिक्त लागत

**न फूलने चिपकने वाली मिट्टी के गलत प्रावधान एवं क्रियान्वयन के कारण ₹ 2.48 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई। इसके अतिरिक्त, कांक्रीट स्लीपरों को अतिरिक्त रूप से लगाने पर ₹ 2.05 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई।**

विभाग ने महान मुख्य नहर की आर.डी.[12] कि.मी. 0.00 से आर.डी. कि.मी. 22.917 तक पेवर मशीन के साथ सीमेंट कांक्रीट (सीसी) लाइनिंग का कार्य एक ठेकेदार को ₹ 31.40 करोड़ (2009 से प्रभावी एकीकृत दर अनुसूची से 4.69 प्रतिशत ऊपर) पर दिया (नवम्बर 2011)। कार्य वर्षा काल सहित आठ महीने अर्थात जुलाई 2012 तक पूरा किया जाना था। अगस्त 2015 तक कार्य जारी था और ठेकेदार को जून 2015 तक ₹ 21.72 करोड़ की राशि का भुगतान किया जा चुका था।

(ए) सिचांई विशिष्टिओं की कंडिका 25.3.1.1.1 के अनुसार साइड ढ़लानों एवं नहर के तल पर फैलने वाली मिट्टी अर्थात काली मिट्टी जब पानी के संपर्क में आती है तो 0.5 किग्रा/वर्ग सेमी से 3 किग्रा/वर्ग सेमी या अधिक का दबाव डालती है। प्रमुख अभियंता (ई-एन-सी) जल संसाधन विभाग (डब्ल्यू.आर.डी.) द्वारा जारी (मार्च 1984) तकनीकी परिपत्र के अनुसार, यदि नहर में स्वैलिंग दबाव 0.5 किग्रा/वर्ग सेमी से अधिक पाया जाता है तो लाइनिंग के नीचे न फूलने चिपकने वाली सीएनएस मिट्टी का का उपयोग

[12] चलित दूरी

करना चाहिए। इसको पुनः बी.ओ.डी.एच.आई, (बोधी[13]), जल संसाधन विभाग द्वारा दिसम्बर 2012 एवं फरवरी 2013 के आदेश द्वारा दोहराया गया।

महान नहर संभाग सीधी के अभिलेखों के परीक्षण के दौरान हमने देखा (फरवरी 2015) कि ठेकेदार द्वारा सीसी लाइनिंग के नीचे में 1,07,196.495 घन मी. सीएनएस सामग्री का निष्पादन किया गया और इसके लिए ₹ 1.64 करोड़[14] का भुगतान किया गया। हमने आगे देखा कि लाइनिंग के लिए सीएनएस सामग्री को डालने हेतु खुदाई कार्य को 'लाइनिंग हेतु नहर तल तथा साइड ढ़लानों में विभिन्न प्रकार की मिट्टियों, मुरम एवं चट्टान खुदाई' मद में शामिल किया गया, जिसमें सब-सॉयल जल स्तर से नीचे पोरस कड़ी मिट्टी/मुलायम मुरम और विघटित चट्टान अर्थात न फैलने वाली प्रकृति की मिट्टी, जिसको सीएनएस की आवश्यकता नहीं होती है, शामिल थे। इस कार्य के विरूद्ध 5,36,448.956 घन मीटर खुदाई की मात्रा का निष्पादन किया गया। इससे इंगित होता है कि नदी तल और साइड ढ़लानों में पहले से ही कड़ी मिट्टी, मुलायम मुरम और विघटित चट्टान मौजूद थी, इसलिए सीएनएस सामग्री की आवश्यकता नही थी। हालांकि सीएनएस की आवश्यकता सुनिश्चित करने हेतु नहर तल और साइड ढ़लानों की मिट्टी के स्वैलिंग दबाव जानने हेतु परीक्षणों की आवश्यकता थी। लेकिन लेखापरीक्षा के समय संभाग द्वारा स्वैलिंग दबाव को सुनिश्चित करने हेतु किए गए परीक्षणों का कोई साक्ष्य उपलब्ध नहीं कराया गया। इस प्रकार सिंचाई विशिष्टियों और ई-एन-सी के निर्देशों को न अपनाने के कारण, 1,07,196.495 घन मी. सीएनएस सामग्री की हाउसिंग और निष्पादन के लिए खुदाई के प्रावधान पर ₹ 2.48 करोड़[15] की अतिरिक्त लागत आई।

शासन ने अपने उत्तर (सितम्बर 2015) में बताया कि विघटित चट्टान की मात्रा केवल सात प्रतिशत है व नहर के पूरे विस्तार में मिट्टी का सब ग्रेड था, इसलिए विभागीय विशिष्टिओं के अनुसार सीएनएस का प्रावधान आवश्यक था और माइनर 2 और 8 के निश्चित पहुँच पर मिट्टी के स्वैलिंग दबाव की दो परीक्षण रिपोर्टों की प्रतियां संलग्न की। शासन ने आगे बताया कि जहाँ पर विघटित चट्टान सतह पाई गई थी वहाँ पर सीएनएस का प्रयोग नहीं किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वास्तविक खुदाई के अनुसार नहर के पहुँच में पोरस कड़ी मिट्टी/मुलायम मुरम और विघटित चट्टान के सब ग्रेड थे, जिसमें स्वैलिंग गुण नहीं होते है, इसलिए सीएनएस की आवश्यकता नहीं थी। शासन के उत्तर के साथ प्रस्तुत की गई दो नमूना रिपोर्टों[16] के सत्यापन में पाया गया कि दो परीक्षण रिपोर्टों के प्रेषण विवरणों को पूर्व प्रविष्टियों व्हाइटनर द्वारा सुधार करके प्रेषण रजिस्टर में प्रविष्ट किया गया था, जैसा कि नीचे चित्र में दिखाया गया है जो रिपोर्टों की सत्यता पर संदेह खड़ा करता है। इस प्रकार उक्त कार्य में सीएनएस के प्रयोग और ₹ 2.48 करोड़ के व्यय की आवश्यकता को सुनिश्चित नहीं किया गया।

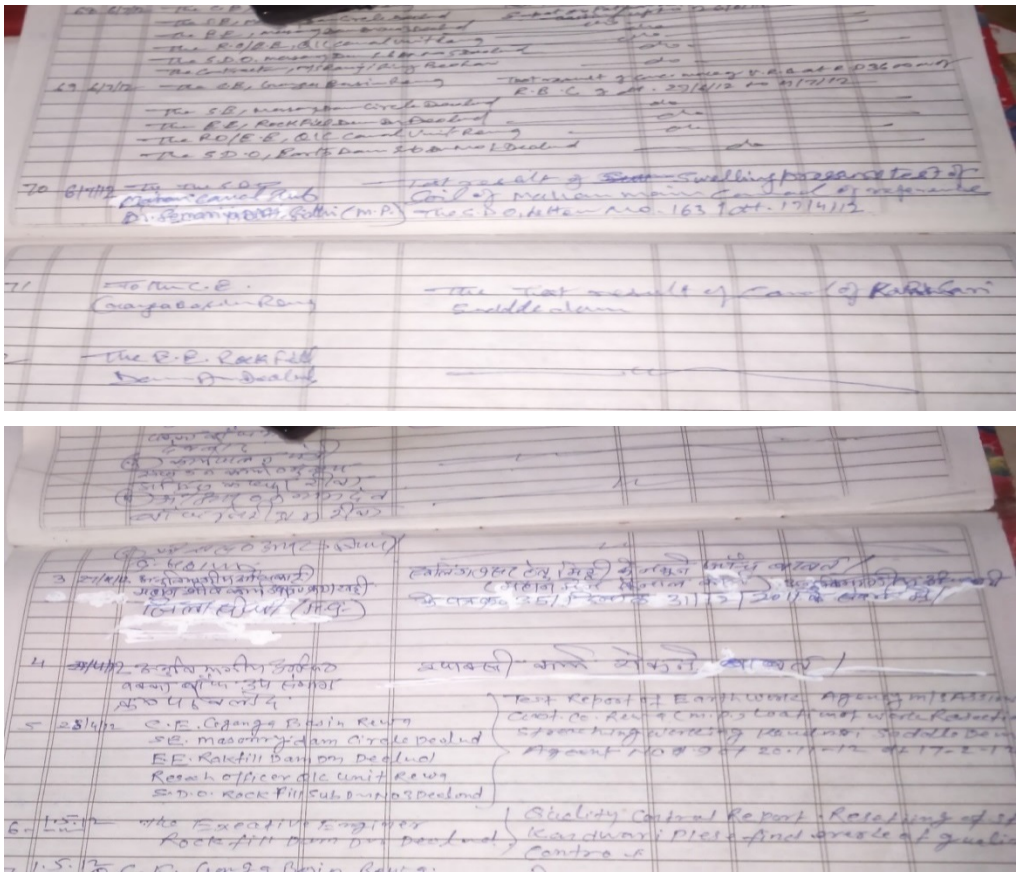
---

13 बीओडीएचआई - डिजाइन एवं हाइड्रॉलिक जाँच ब्यूरों

14 ₹ 153.00 प्रति घन मी. की दर पर 1,07,196.495 घन मी.

15 सीएनएस की हाउसिंग हेतु खुदाई - ₹ 78.14 प्रति घन मी. की दर पर 1,07,196.495 घन मी. = ₹ 83,79,550, सीएनएस सामग्री का डाला जाना - ₹ 153.07 प्रति घन मी. की दर पर 1,07,196.495 घन मी. = ₹ 1,64,08,567, कुल = ₹ 2,47,88,117

16 परीक्षणों को गुणता नियंत्रण इकाई देवलोंद में होना दिखाया गया।



**(व्हाइटनर (सफेदा) के उपयोग के साथ परीक्षण के परिणाम में हेरफेर दिखाती तस्वीरें)**

(बी) सिंचाई विशिष्टियों के अनुसार निर्माण जोड़ों के नीचे कांक्रीट स्लीपरों को डालने की आवश्यकता तब होती है जब इन-सिटु लाइनिंग एकांतर पैनलों में इस प्रकार डाली जाती हो कि प्रत्येक पैनल व जोड़ का अंतिम सिरा स्लीपरों के मध्य बिंदु पर पड़े। पेवर मशीन के साथ सीसी लाइनिंग सतत विधि से डाली जाती है न कि एकांतर पैनल में। इसलिए पेवर मशीन के साथ सीसी लाइनिंग को कांक्रीट स्लीपरों की आवश्यकता नहीं होती है। नहर लाइनिंग से संबंधित बैठक जो फरवरी 2012 में आयोजित की गई थी, के कार्य विवरण में प्रमुख अभियंता द्वारा भी स्पष्ट किया गया था कि जहां कांक्रीट लाइनिंग में पेवर मशीन प्रयोग की जानी है, उसमें स्लीपरों को नहीं लगाया जाना है।

हमने देखा कि उक्त कार्य में नहर में पेवर मशीन के साथ कांक्रीट लाइनिंग शामिल थी। क्योंकि कांक्रीट लाइनिंग हेतु पेवर मशीन का उपयोग किया जाना था, कार्य में कांक्रीट स्लीपरों को लगाए जाने की आवश्यकता नही थी। लेकिन विभाग ने इसके बावजूद भी प्राक्कलन में कांक्रीट स्लीपरों का प्रावधान किया व अप्रैल 2012 से जून 2015 के मध्य कार्य निष्पादित किया और 5,132.09 घन मी. कांक्रीट स्लीपरों हेतु भुगतान किया। इस प्रकार कांक्रीट स्लीपरों के अतिरिक्त प्रावधान एवं निष्पादन के कारण ₹ 2.05 करोड़[17] का अतिरिक्त खर्च किया गया।

शासन ने अपने उत्तर (सितम्बर 2015) में बताया कि लाइनिंग का कार्य अनुमोदित रेखांकन एवं रूपांकन के अनुसार निष्पादित किया जा रहा था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मुख्य अभियंता द्वारा अनुमोदित रेखांकन एवं रूपांकन विशिष्टियों के अनुसार नहीं थे। आगे नहर में कांक्रीट स्लीपरों का निष्पादन न तो

[17] ₹ 3,993.30 प्रति घन मी. की दर पर 5,132.09 घन मी. = ₹ 2,04,93,975

सिंचाई विशिष्टियों और प्रमुख अभियंता के स्पष्टीकरण के अनुसार किया गया और न ही कार्यपालन यंत्री द्वारा उच्च प्राधिकारियों के संज्ञान में लाया गया।

### 3.2.2 कार्य के मद को अन्यायोचित रूप से हटाने के कारण अतिरिक्त व्यय

**एक परियोजना के एक मद की बढ़ी हुई मात्रा एक नए ठेकेदार को उच्चतर दरों पर प्रदाय करने के कारण विभाग ने निष्पादित मात्राओं हेतु ₹ 1.03 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया और ₹ 2.09 करोड़ के अतिरिक्त व्यय हेतु प्रतिबद्ध हुआ ।**

विभाग ने पेंच मृदा बांध (अर्दन डैम) के आर.डी.[18] 0.00 मी. से आर.डी. 1400 मी. तक और आर. डी. 1,800 मी. से आर. डी. 6,376 मी. तक के शेष मिट्टी कार्य के निर्माण कार्य को एच.ई.एस. इंफ्रा प्राइवेट लिमिटेड (एचआईपीएल) को ₹ 99.68 करोड़ की (निविदा राशि से 7.59 प्रतिशत कम) लागत पर दिया (नवम्बर 2011)। कार्य वर्षाकाल सहित 21 माह अर्थात् अगस्त 2013 तक पूरा किया जाना था। कार्य मई 2015 तक प्रगति पर था और ठेकेदार को किए गए कार्य के मूल्य के विरूद्ध ₹ 2.91 करोड़ की मूल्यवृद्धि सहित ₹ 47.75 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था।

अनुबंध की धाराओं 4.3.13.1 और 4.3.13.3 (ए) के अनुसार प्रभारी अभियंता को मूल विशिष्टियों, रेखांकन या रूपांकन में किसी परिवर्तन, लोप, परिवर्धन या प्रतिस्थापनों की शक्ति होगी। ऐसे परिवर्तन, लोप, परिवर्धन या प्रतिस्थापन संविदा को अविधिमान्य नहीं करेंगे और ठेकेदार द्वारा कार्य उन्हीं शर्तो पर किया जायेगा जिन पर वह मुख्य कार्य को निष्पादित करने पर सहमत हुआ था। विभिन्न मदों हेतु आवश्यक सामग्रियों को संदर्भ में न लेते हुए ठेकेदार को संपूर्ण कार्य पूरा करना होगा। किसी मद की निविदा प्रपत्र में उल्लिखित मात्रा से 10 प्रतिशत अधिक मात्रा के लिए भुगतान ठेकेदार द्वारा उद्धृत दर या संयोजित दर (प्राक्कलित), जो भी कम हो, पर देय होगा।

कार्यपालन यंत्री (ई.ई.), पेंच डायवर्सन डेम संभाग-1, सिंगाना, छिंदवाड़ा के अभिलेखों की जाँच (फरवरी 2015) में हमने देखा कि कार्य प्रदाय करने के बाद, केन्द्रीय जल आयोग (सी. डब्ल्यू. सी.) नई दिल्ली की अनुशसांओ (अगस्त 2012) को आधार मानते हुए डम्पड रिप रैप[19] की मोटाई में 60 से.मी. से 100 से.मी. तक और जमीन स्तर से बंध के शीर्ष तक वृद्धि की गई। इसके कारण डम्पड रिप रैप सामग्री (1,61,933 घन मी. से 3,93,134.40 घन मी.), फिल्टर सहित गिट्टी (58,806 क्यू. मी. से 83.833.02 क्यू. मी. तक) और रेत (58,806 क्यू. मी. से 84,678.96 क्यू. मी. तक) की मात्राएं क्रमशः बढ़ाई गई। उपरोक्त मदों की मात्राओं में वृद्धि के कारण विभाग ने डम्पड रिप रैप फिल्टर के कार्य के साथ मद को इस आधार पर कि ठेकेदार ने उच्चतर दरों की मांग की थी और रिप रैप की मोटाई में परिवर्तन के कारण उक्त मद मात्रा देयकों (बिल ऑफ क्वान्टिटीज) में नया मद था, कार्यक्षेत्र से अलग कर दिया। इसलिए विभाग ने अलग किये गये कार्य को दूसरे ठेकेदार, मंतेना सरला ज्वाइंट बेंचर (एमएसजेवी) को ₹ 24.01 करोड़ के लागत (यू.एस.आर.[20]2009 से 14.56 प्रतिशत ऊपर) पर प्रदाय (जुलाई 2014) किया।

---

18 चलित दूरी

19 यह उक्त कार्य का एक मद है, जो बांध के प्रवाह की ओर की ढाल को सुरक्षा प्रदान करने के लिए विश्लेषण आकार के पत्थरों की परतों से बनाया जाता है।

20 यू.एस.आर.-एकीकृत दर अनुसूची

हमने आगे देखा कि रिप रैप की लंबाई और फिल्टर के साथ रिप रैप को डालने में केवल मोटाई 60 से.मी. से 100 से.मी. परिवर्तित हुई, जबकि पत्थर के आकार (130 कि.ग्रा. के 0.05 घन मी. के 50 प्रतिशत के अलग पत्थर) अपरिवर्तित रहे, और इस प्रकार यू.एस.आर. की मद संख्या समान रही। क्योंकि कार्य की प्रकृति और यू.एस.आर. मद परिवर्तित नहीं हुये थे, इसलिए विभाग द्वारा अनुबंध की धारा 4.3.13.3 (ए) के अनुसार डम्पड रिप रैप के मद और गिट्टी तथा रेत सहित फिल्टर की बढ़ी हुई मात्रा के कार्य के निष्पादन हेतु ठेकेदार को बाध्य किया जाना चाहिए था। लेकिन विभाग ने ये मद मूल ठेकेदार कार्य क्षेत्र से अलग कर दिये और इन को संविदा शर्तों को बिना लागू किये नये ठेकेदार को उच्चतर दर पर प्रदाय कर दिया। इस प्रकार इन मदों को उच्चतर दरों पर प्रदाय किए जाने के कारण विभाग ने निष्पादित मात्राओं हेतु ₹ 1.03 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया गया और कार्य की शेष मात्रा हेतु ₹ 2.09 करोड़ के अतिरिक्त व्यय हेतु प्रतिबद्ध हुआ **(परिशिष्ट 3.3)**।

आगे यह भी देखा गया कि कुछ निश्चित परियोजनाएं जैसे कि जल संसाधन विभाग के महान मुख्य नहर, त्योंथर उद्वहन नहर और पेंच मृदा बांध परियोजनाएँ को दोनो एचआईपीएल और एमएसजेवी द्वारा चलित परियोजनाओं के रूप में अपनी वेबसाइट पर दर्शाया जा रहा था, जिसने संकेत किया कि दोनों ठेकेदार (एचआईपीएल और एमएसजेवी) परस्पर सम्बन्धित थे।

शासन ने अपने उत्तर (जुलाई 2015) में बताया कि सी.डब्ल्यू.सी. की अनुशंसाओं के अनुसार डम्पड रिप रैप की मोटाई 60 से.मी. से 100 से.मी. तक परिवर्तित की गई, जिसने मद को अतिरिक्त मद बना दिया। आगे बताया गया कि मूल ठेकेदार ने अतिरिक्त मात्रा की दर ₹ 1,004.75 प्रति क्यू. मी.[21] प्रस्तावित की जिसको विभाग द्वारा रद्द कर दिया गया। कार्य की महत्ता और अत्यावश्यकता को देखते हुए नई निविदाएं मांगी गई और कार्य एमएसजेवी को प्रदाय कर दिया गया। यह भी बताया गया कि 60 से.मी. रिप रैप और 100 से.मी. रिप रैप का लगाया जाना प्रकृति में समान था लेकिन आयाम में नहीं और मूल्य समायोजन की धारा दोनों अनुबंधो में लागू करने योग्य थी और आधार सूचकांक में लगभग तीन वर्ष अंतर था जिसके कारण विभाग ने नए ठेकेदार को कार्य प्रदाय करके ₹ 49.61 लाख की राशि की बचत की।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योकि यह मद की मात्रा में परिवर्धन का प्रकरण था और इसलिए मूल ठेकेदार अनुबंध की शर्तो के अनुसार वृद्धि की गई मात्रा को निष्पादित करने हेतु बाध्य था। क्योंकि केवल मोटाई में वृद्धि के साथ मद वही था विभाग द्वारा अनुबंध के शर्तो के अनुसार मद की दर को विनियमित करके मूल ठेकेदार को कार्य को निष्पादित करने के लिए बाध्य किया जाना चाहिए था। पुनः मूल ठेकेदार की मूल्य में वृद्धि को ध्यान में रखते हुए भी, नए ठेकेदार को कार्य प्रदाय करने के कारण अतिरिक्त लागत ₹ 3.12 करोड़ (निष्पादित कार्य पर : ₹ 1.03 करोड़ और शेष मात्रा पर : ₹ 2.09 करोड़) है।

---

[21] मूल ठेकेदार द्वारा उद्धृत दरों के विरूद्ध डम्पड रिप रैप ₹ 470.44 घन मीटर की दर पर, मैटल ₹ 447.28 प्रति घन मीटर की दर पर और रेत ₹ 208.11 प्रति घन मीटर की दर पर।

## नर्मदा घाटी विकास विभाग

### 3.2.3 अवास्तविक प्राक्कलन के कारण परिहार्य अतिरिक्त व्यय

**टर्नकी संविदा के कार्यक्षेत्र से क्रास रेगुलेटर कम एस्केप की संरचना को हटाने के कारण ठेकेदार को ₹ 1.00 करोड़ का अदेय लाभ पहुँचाया गया।**

विभाग ने नागोद (सतना) शाखा नहर आर.डी. कि.मी. 0.00 से आर.डी. कि.मी. 33.175 के निष्पादन और बर्गी डायवर्जन परियोजना की पूर्ण वितरण प्रणाली का कार्य टर्नकी आधार पर एक ठेकेदार को ₹ 183.95 करोड़ की लागत अर्थात निविदा में प्राक्कलित की गई ₹ 198.22 करोड़ की लागत से 7.20 प्रतिशत कम पर (फरवरी 2009) सौंपा गया। कार्य वर्षा काल सहित 40 महीने अर्थात जून 2012 तक पूरा किया जाना था। कार्य मई 2015 तक प्रगति पर था और ठेकेदार को ₹ 46.36 करोड़ के मूल्य समायोजन सहित अप्रैल 2015 तक ₹ 220.88 करोड़ का भुगतान कर दिया गया।

रूपांकन पैरामीटर और रेखांकन में दी गई निविदा शर्तों के खण्ड-IV में प्रावधानित है कि प्रत्येक 40 किमी अपस्ट्रीम की सामरिक एवं कमजोर पहुँच पर निकास मार्ग उपलब्ध कराए जाने चाहिए। हालांकि खण्ड-IV में जोड़ी गई संरचनाओं जो अनुबंध का भाग भी कार्यक्षेत्र में अन्य बातों के साथ एक क्रॉस रेगुलेटर (सीआर) कम एस्केप (निविदा लागत ₹ 1.08 करोड़) मुख्य नहर की आर.डी. किमी 32.880 पर जो आर.डी किमी 15.71 पर इसके सीआर-कम-एस्केप से 17.17 किमी की दूरी पर था, शामिल था।

एनडी संभाग सं.7, सतना के अभिलेखों की जाँच में हमने देखा (दिसम्बर 2014) कि मुख्य अभियंता (सीई) ने आरडी किमी 32.880 पर सीआर-कम-एस्केप की संरचना के कार्य को गैर-अनुकूल जमीनी स्थितियों और ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव के परिप्रेक्ष्य में सीआर-कम-एस्केप को 40 किमी की दूरी पर रखने की आवश्यकता के आधार पर कार्यक्षेत्र से हटा दिया (अप्रैल 2012)। तदनुसार, हटाई गई संरचना को ठेकेदार द्वारा निष्पादित नहीं किया गया। हालांकि टर्नकी संविदा के कुल मूल्य को ₹ 1.00 करोड़[22] के सीआर-कम-एस्केप की लागत को टर्नकी संविदा के तर्क पर कम नहीं किया गया। क्योंकि ठेकेदार ने इस हटाई गई संरचना की लागत को ध्यान में रखते हुए मूल्य को उद्धृत किया था, टर्नकी संविदा का मूल्य सीआर-कम-एस्केप की लागत द्वारा कम न करने के कारण ठेकेदार को ₹ 1.00 करोड़ का अदेय लाभ हुआ। यदि रूपांकन एवं रेखांकन प्राक्कलन और तकनीकी स्वीकृति के समय संरचना की व्यवहारिकता का मूल्यांकन किया गया होता तो गैर-निष्पादित हटाई गई सीआर-कम-एस्केप की अतिरिक्त ₹ 1.00 करोड़ की लागत से बचा जा सकता था।

लेखा परीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, कार्यपालन यंत्री ने बताया (दिसम्बर 2014) कि सीआर-कम-एस्केप की संरचना को सीई, ऊपरी नर्मदा जोन, जबलपुर द्वारा (अप्रैल 2012) गैर-अनुकूल जमीनी स्थितियों के कारण हटाया गया। कार्यपालन यंत्री ने आगे बताया कि टर्नकी संविदा में अतिरिक्त कार्यों/विलोप के लिए अतिरिक्त भुगतान/वसूली का कोई प्रावधान नहीं था, इसलिए संविदा शर्तों के अनुसार ठेकेदार को कोई अदेय लाभ नहीं हुआ था।

[22] संरचना की निविदा लागत ₹ 1.08 करोड़ - 7.20 प्रतिशत = ₹ 1.00 करोड़।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि ठेकेदार ने हटाए गए सीआर-कम-एस्केप को ध्यान में रखते हुए मूल्य उद्धृत किया था और इसलिए हटाए गए मद की लागत न हटाए जाने के परिणामस्वरूप ठेकेदार को उस सीमा तक लाभ हुआ, जिसको यदि निविदा के समय सीआर-कम-एस्केप की संख्या का ठीक तरह से निर्णय लिया जाता तो बचाया जा सकता था।

प्रकरण शासन को संदर्भित कर दिया गया था (मई 2015); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है ( नवम्बर 2015)।

**लोक निर्माण विभाग**

### 3.2.4 ठेकेदार को अधिक भुगतान

**40-60 टीपीएच हॉट मिक्स प्लांट पर लागू बिटुमिनस मदों के भुगतान को सीमित न करने के कारण, ठेकेदार को ₹ 49.37 लाख का अधिक भुगतान किया गया ।**

विभाग ने केंद्रीय सड़क निधि के अंतर्गत आइटम दर निविदा आधार पर 'अवान सड़क (जांजली) से मकसूदनगढ़ सड़क (39.00 किमी)' का उन्नयन कार्य एक ठेकेदार को ₹ 30.46 करोड़ की लागत पर प्राक्कलित दर से जों दर अनुसूची (एसओआर) 2009 पर आधारित थी, से 22.80 प्रतिशत नीचे, प्रदाय (जनवरी 2010) किया गया। कार्य को वर्षा काल सहित 22 महीने के अन्दर पूरा करने हेतु ठेकेदार को कार्यादेश जनवरी 2010 में जारी किया गया। कार्य, फरवरी 2013 में पूरा किया गया और ठेकेदार को ₹ 4.60 करोड़ की मूल्यवृद्धि सहित किए गए कार्य का ₹ 34.19 करोड़ का अंतिम भुगतान (जून 2014) किया गया।

संस्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) के अनुसार, बिटुमिनस मैकडम (बीएम) और सेमी डेंस बिटुमिनस कांक्रीट (एसडीबीसी) कार्य 100-120 टन प्रति घंटा (टीपीएच) हॉट मिक्स प्लांट को प्रयोग करके किया जाना था। इसी के अनुसार ठेकेदार ने इन मदों की दरें उद्यृत की। आगे एसओआर 2009, प्रावधानित करती है कि संबंधित कार्य में जैसा आवश्यकता हो, बीएम और एसडीबीसी कार्य 100-120 या 40-60 टीपीएच हॉट मिक्स प्लांट प्रयोग करते हुए निष्पादित किया जाना चाहिए। 100-120 टीपीएच हॉट मिक्स प्लांट प्रयोग करते हुए बीएम और एसडीबीसी आइटमों की एसओआर दरें क्रमशः ₹ 4,220 व ₹ 5,708 थी और 40-60 टीपीएच हॉट मिक्स प्लांट प्रयोग करते हुए, दरें क्रमशः ₹ 3,878 और ₹ 5,528 थी।

हमनें कार्यपालन यंत्री (ईई) पीडब्लूडी, गुना के अभिलेखों की जाँच के दौरान देखा (फरवरी 2015) कि माप पुस्तकों और संविदा आंकड़ों जिसमें प्रयोग किए जाने वाले प्लांट व मशीनरी की सूची होती है, बिटुमिनस कोर्स (बीएम और एसडीबीसी) के मदें ठेकेदार द्वारा अनुबंध में प्रावधानित 100-120 टीपीएच हॉट मिक्स प्लांट के बजाए 40-60 टीपीएच हॉट मिक्स प्लांट[23] प्रयोग करते हुए निष्पादित की गई। इसलिए बीएम और एसडीबीसी कार्य हेतु भुगतान 40-60 टीपीएच हॉट मिक्स प्लांट पर लागू एसओआर दर के अनुसार किए जाने की आवश्यकता थी। परन्तु ठेकेदार को बीएम और एसडीबीसी का भुगतान अनुबंधित पूर्ण दरों से किया गया जो कि 100-120 टीपीएच हॉट मिक्स प्लांट के उपयोग पर लागू था। इस प्रकार 40-60 टीपीएच हॉट मिक्स प्लांट पर लागू

[23] माप पुस्तिका में 40-60 टीपीएच के स्थान पर 50-60 टीपीएच अंकित था।

बिटुमिनस मदों पर भुगतान सीमित न करने के कारण ठेकेदार को ₹ 49.37 लाख का अधिक भुगतान किया गया जैसा कि **परिशिष्ट 3.4** में ब्यौरा दिया गया है।

संभागीय अधिकारी ने बताया (फरवरी 2015) कि इस संबंध में सूचना, मुख्य अभियंता (सीई) कार्यालय से प्राप्त होने पर प्रस्तुत की जाएगी क्योकि निविदा आमंत्रण सूचना (एनआईटी) मुख्य अभियंता, क्रेन्द्रीय प्रायोजित योजना (सी एस एस) भोपाल, द्वारा आमंत्रित की गई थी और मूल अभिलेख मुख्य अभियंता द्वारा संधारित किए गए थे।

उत्तर 100-120 टीपीएच हॉट मिक्स प्लांट के स्थान पर 40-60 टीपीएच हॉट मिक्स प्लांट के प्रयोग और कार्य में वास्तविक रूप से प्रयोग किए गए 40-60 टीपीएच हॉट मिक्स प्लांट पर लागू दरों पर ठेकेदार को भुगतान सीमित न किए जाने की व्याख्या नहीं करता है। इसके अतिरिक्त, निविदाकृत मात्राओं के बिल जो निविदा अभिलेखों के साथ संलग्न शासन द्वारा अनुमोदित और मुख्य अभियंता, सीएसएस एवं ठेकेदार द्वारा विधिवत हस्ताक्षरित थे, में भी बीएम और एसडीबीसी कार्य को 100-120 टीपीएच हॉट मिक्स प्लांट द्वारा प्रावधानित किया था।

प्रकरण शासन को संदर्भित कर दिया गया था (मई 2015); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2015)।

## 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:

### जल संसाधन विभाग

### 3.3.1 ठेकेदार को मूल्य वृद्धि का अस्वीकार्य भुगतान

**कार्यपालन यंत्री, लो. नि. वि. (भवन/पथ) संभाग डिंडौरी ने मूल्यवृद्धि के लिए अस्वीकार्य अवधि को लेने और मानक निविदा अभिलेखों में विनिर्दिष्ट सूत्र के स्थान पर मूल्यवृद्धि की गणना के लिए त्रुटिपूर्ण प्रक्रिया अपना कर ठेकेदार को मूल्यवृद्धि की राशि ₹ 3.63 करोड़ का अधिक भुगतान किया।**

विभाग ने 'शाहपुर-बटोंधा-विक्रमपुर सड़क (49.60 कि.मी.) पर पुलों और पुलियों का निर्माण' का कार्य एक ठेकेदार को ₹ 9.07 करोड़ की लागत पर दे दिया (नवम्बर 2006) जो ₹ 9.41 करोड़ की प्राक्कलित लागत से 3.63 प्रतिशत कम थी। कार्य को 17 महीने अर्थात अप्रैल 2008 तक पूरा किया जाना था। विभाग ने कार्य की धीमी प्रगति के कारण ठेका निरस्त (अगस्त 2012) कर दिया। ठेकेदार को 50वें चलित देयक तक किए गए कार्य के मूल्य के आधार पर मूल्यवृद्धि की ₹ 3.76 करोड़ की राशि को शामिल करते हुए ₹ 14.12 करोड़ (जून 2012) का भुगतान कर दिया गया।

लोक निर्माण विभाग (पीडब्लूडी), मध्य प्रदेश शासन द्वारा जारी शुद्धिपत्र (अक्टूबर 2005) जो निविदाकृत प्रपत्र का भाग था, के अनुसार यदि निविदा आमंत्रण सूचना में वर्णित अनुसार निर्माण अवधि 18 महीने से अधिक नहीं है, तो मूल्यवृद्धि के लिए कोई दावा स्वीकार्य नहीं किया जाएगा। शुद्धिपत्र में आगे स्पष्ट किया गया है कि यदि अनुबंध में पूर्णता अवधि 18 माह या कम है और मान्य समयवृद्धि के आधार पर कार्यशील अवधि 18 माह से अधिक होती है तो आरंभिक 18 महीनों की अवधि हेतु किसी मूल्यवृद्धि का भुगतान नहीं किया जाएगा। इस प्रकार प्रतिशत दर निविदा के मानक बोली दस्तावेज में दिए गए सूत्र[24] के अनुसार 18 महीने से अधिक अवधि के लिए मूल्यवुद्धि भुगतान योग्य थी यदि समय वृद्धि बिना किसी दण्ड के प्रदान की गई हो। चूँकि उक्त कार्य में निर्माण अवधि 17 महीने थी, उक्त कार्य हेतु मानक बोली दस्तावेज के नियम व शर्तों से मूल्यवृद्धि क्लॉज 11-सी को हटाया गया था।

हमने कार्यापालन यंत्री (ईई), पीडब्ल्यूडी (बीएण्डआर) डिंडोरी संभाग के अभिलेखों की जाँच में देखा (फरवरी 2014) कि ठेकेदार 17 महीने की निर्धारित पूर्णता अवधि के अंदर कार्य पूरा नहीं कर सका। मुख्य अभियंता (सीई) ने निधि की कमी के आधार पर जून 2010 तक 26 महीने की समयवृद्धि प्रदान कर दी। क्योंकि ठेकेदार बढ़ाई गई अवधि में भी कार्य पूरा नहीं कर सका, मुख्य अभियंता ने अनुबंध की दाण्डिक क्लॉज के अंतर्गत मार्च 2012 तक 21 महीने की समयवृद्धि पुनः प्रदान कर दी (सितम्बर 2011)। हालांकि ठेकेदार कार्य पूरा करने में असफल रहा और विभाग ने ठेका निरस्त (अगस्त 2012) कर दिया। क्योंकि मूल्यवृद्धि, विभाग के कारण कार्य में हुई देरी पर प्रदान की गई मान्य समय वृद्धि पर भुगतान योग्य थी, ठेकेदार मई 2008 (पूर्णता का अनुबंधित दिनांक) से जून 2010 (बिना दण्ड के समयवृद्धि) के दौरान किए गए कार्य पर मूल्यवृद्धि हेतु पात्र था। संभाग ने हालांकि नवम्बर 2006 से अगस्त 2012 तक की पूर्ण कार्य निष्पादन अवधि में निष्पादित किए गए विभिन्न कार्य मदों हेतु मूल्यवृद्धि की दरें लेकर (बिना इसकी व्याख्या करते हुए कि इनको कैसे लिया गया), ₹ 3.76 करोड़ की मूल्यवृद्धि की गणना व भुगतान कर दिया। मानक बोली दस्तावेजों में दिए गए सूत्र के आधार पर अप्रैल 2008 से जून 2010 की पात्र अवधि हेतु मूल्यवृद्धि ₹ 13.09 लाख निकाली गई। इस प्रकार संभाग ने ठेकेदार को मूल्यवृद्धि के आधार पर ₹ 3.63 करोड़ **(परिशिष्ट 3.5)** की अधिक राशि का भुगतान कर दिया।

इंगित किए जाने पर कार्यपालन यंत्री, पीडब्ल्यूडी (बीएण्डआर) संभाग, डिंडोरी ने बताया (अगस्त 2015) कि डिंडोरी कलेक्टर को ठेकेदार से राजस्व वसूली करने का अनुरोध (जून 2015) किया गया था और डिंडोरी कलेक्टर बदले में ₹ 3.63 करोड़ की वसूली हेतु आरआरसी जारी करने हेतु कलेक्टर, रीवा से अनुरोध किया (जुलाई 2015)। उन्होने आगे बताया कि ठेकेदार की जमा राशियों से ₹ 1.43 करोड़ का डिमांड डाफ्ट प्राप्त किया जा चुका है।

उत्तर हालांकि ठेकेदार को अस्वीकार्य भुगतान के लिए जिम्मेदार अधिकारियों पर की गई कार्रवाई के संबंध में नहीं बताता है, इसके अतिरिक्त ₹ 2.19 करोड़ की शेष राशि की वसूली अभी भी अपेक्षित थी (अगस्त 2015)।

---

[24] श्रम भाग हेतु मूल्यवृद्धि = (0.75 * 0.60 * तिमाही के दौरान कार्य मूल्य *श्रम हेतु आधार सूचकांक - श्रम हेतु तिमाही का औसत सूचकांक)/श्रम हेतु आधार सूचकांक।
पीओएल हेतु मूल्यवृद्धि = (0.75 *0.40 * तिमाही के दौरान कार्य मूल्य* (पीओएल हेतु आधार सूचकांक - पीओएल हेतु तिमाही का औसत सूचकांक)/पीओएल हेतु आधार सूचकांक।

प्रकरण शासन को संदर्भित कर दिया गया था (फरवरी 2015); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2015)।

**पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग**

### 3.3.2 ठेकेदारों पर निर्णीत हर्जाने का कम आरोपण

**कार्य को पूर्ण करने में देरी के कारण ₹ 1.57 करोड़ की राशि के निर्णित हर्जाने का ठेकेदार पर कम आरोपण किया गया।**

विभाग ने फरवरी 2009 से मार्च 2010 के दौरान प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पी.एम.जी.एस.वाई.) के पांच पैकेजो के अंतर्गत सड़को के निर्माण का कार्य वर्षाकाल सहित 11 से 12 माह की अवधि में पूरा करने हेतु विभिन्न ठेकेदारों को प्रदाय कर दिया। ये कार्य निर्धारित पूर्णता अवधि से 195 दिनों से 809 दिनों के विलंब के बाद पूरे किये गये।

अनुबंध की धारा 44.1 प्रावधानित करती है कि जब कार्य की पूर्णता दिनांक, निर्धारित पूर्णता दिनांक से बाद की हो तो ठेकेदार नियोक्ता को 1 प्रतिशत प्रति सप्ताह निर्णित हर्जाने का भुगतान करेगा जो प्रारंभिक संविदा मूल्य का अधिकतम 10 प्रतिशत होगा। अनुबंध की सामान्य शर्तो की धारा 27 और 44 प्रावधानित करती है कि हर्जाने की वसूली और कार्य के पूर्ण होने पर हर्जाने की मात्रा पर निर्णय करने का अधिकार सुरक्षित रखते हुए विभाग क्षतिपूर्ति घटनाओं[25] और ठेकेदार के स्तर पर विलंब को ध्यान में रखते हुए ठेकेदार के अनुरोध पर अंतरिम समय विस्तार प्रदान कर सकता है।

धारा 27.1 प्रावधानित करती है कि यदि कोई क्षतिपूर्ति घटना घटती है या कोई कार्य में भिन्नता जारी की जाती है जो कार्य की पूर्णता को निर्धारित दिनांक तक असंभव बनाता है, तो अभियंता निर्धारित दिनांक को बढ़ाएगा। अनुबंध की धारा 4.4.2 यह प्रावधानित करती है कि यदि अनुबंध में अंतर्निहित अनुसार विभागीय सहायता में देरी होती है तो इसे निर्णीत हर्जाने के अधिरोपण में विचार में लिया जायेगा।

परियोजना क्रियान्वयन इकाई (पी.आई.यू.) शिवपुरी, मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण (एमपीआरआरडीए) के अभिलेखों की जाँच (अगस्त 2013) में हमने देखा कि कार्य निर्धारित समयावधि से 195 से 809 तक विलंब से पूरे किए गए थे **(परिशिष्ट 3.6)**। इन सड़क कार्यो की पूर्णता पर मुख्य कार्यपालन अधिकारी (सीईओ) ने प्राधिकरण और ठेकेदार द्वारा की गयी देरी के कारणों को बिना बताये आरंभिक संविदा मूल्य या वास्तविक लागत, जो भी कम हो, पर ठेकेदारों पर एक से दो प्रतिशत (एक से दो सप्ताह के विलंबो के बराबर) के हर्जाने निर्धारित एवं अधिरोपित (फरवरी 2010 से जुलाई 2013) किये। महाप्रबंधक, पीआईयू, शिवपुरी के पत्रों, जिनमे समय विस्तार और हर्जाने के प्रकरणों को सी.ई.ओ. को अग्रेषित किया गया था, से विलंबो के कारणों के विश्लेषण पर हमनें पाया कि प्राधिकरण की भूमिका और अन्य कारण जिनके लिए ठेकेदार जिम्मेदार नहीं थे, को छोड़कर ठेकेदार की भूमिका के कारण 102 से 706 दिनों के विलंब थे **(परिशिष्ट 3.7)**। क्योंकि ठेकेदार की भूमिका के कारण विलंब 10 सप्ताहों से बहुत अधिक थे, ठेकेदार 10 प्रतिशत की अधिकतम हर्जाने हेतु

[25] ये घटनाएं है : अभियंता द्वारा निष्पादन का 30 दिनों से अधिक का विलंब का आदेश या नियोक्ता के किसी जोखिम (युद्ध, विद्रोह, दंगे, किसी रासायनिक ईंधन/कचरे का संदूषण या कार्यों के रूपांकन के कारण आदि) के ठेकेदार पर प्रभाव।

जिम्मेदार थे। परन्तु सीइओ ने ठेकेदार पर केवल एक से दो प्रतिशत के हर्जाने अधिरोपित किये। हमने आगे देखा कि कारणों और विलंबो के विस्तार के विश्लेषण हेतु ठेकेदार या प्राधिकरण की भूमिका के लिए कोई स्पष्ट आदेश जारी नहीं किए गए। परिणामस्वरूप ठेकेदारों से ₹ 1.57 करोड़ के हर्जाने की कम वसूली हुई **(परिशिष्ट 3.7)**।

शासन ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2015) कि विभाग, वन अनापत्ति के अभाव में ठेकेदारों को निर्धारित समय सीमा में भूमि का कब्जा नहीं दे सका, वन अनापत्ति कई शर्तें के साथ थी और किसानों/भू-स्वामियों ने वास्तविक निर्माण शुरू होने पर समस्याएं पैदा की। आगे बताया गया कि सीईओ द्वारा हर्जाने की मात्रा का निर्णय निर्धारित प्रक्रिया का पालन करते हुए और कार्यक्षेत्र की परिस्थितियों जैसे अतिक्रमण, स्थानीय बाधाओं और बिजली की लाईनों के प्रतिस्थापन आदि को ध्यान में रखते हुए किया जाता है। यह भी बताया गया कि ठेकेदार को अनुवर्ती हानियों का विचार न करते हुए लेखापरीक्षा ने उन दिनों की संख्या की भी गणना कर ली जिनमे कार्य वन अनापत्ति के अभाव में विलंबित हुए।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि विलंब, प्राधिकरण की भूमिका और अन्य कारण जिनके लिए ठेकेदार जिम्मेदार नहीं है को छोड़कर है, जो 107 से 706 दिनों तक है जो 10 सप्ताहों की अवधि से बहुत अधिक है, और इस प्रकार ठेकेदारों को 10 प्रतिशत की न्यूनतम हर्जाने हेतु जिम्मेदार बनाते है। अनुबंध के नियम व शर्तों में ठेकेदार को अनुवर्ती हानियों के आधार पर भुगतान का प्रावधान नहीं हैं। अनुबंध की धारा 27.1, सहपठित 44.2 की शर्तो के अनुसार विभागीय सहभागिता की देरी (यहां वन अनापत्ति में देरी) केवल पूर्णता अवधि को बढ़ायेगी न कि, हर्जाने में कमी की।

**नर्मदा घाटी विकास विभाग**

### 3.3.3 गलत मूल्य सूचकांको को अपनाने के परिणामस्वरूप अधिक भुगतान

**दो नहर कार्यों में मूल्यवृद्धि की गणना करने में गलत आधार मूल्य सूचकांक अपनाने के परिणामस्वरूप एक ठेकेदार को ₹ 99.69 लाख का अधिक भुगतान हुआ, जिसमें से ₹ 52.47 लाख लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर वसूल लिए गए।**

विभाग ने बरगी डायवर्जन परियोजना का सतना-रीवा मुख्य नहर (बरगी दायीं तट नहर) आर.डी.[26] कि.मी. 154.050 से आर.डी. कि.मी. 196.650 तक और बरगी डायवर्जन परियोजना की पूर्ण वितरण प्रणाली सहित, नागोद (सतना) शाखा नहर आर.डी. कि.मी. 0.00 से आर.डी. कि.मी. 33.175 तक, के दो कार्य एक ठेकेदार को टर्नकी आधार पर क्रमशः ₹ 144.90 करोड़ (एकीकृत दर अनुसूची (यूएसआर) 2007 से 21.79 प्रतिशत कम) और ₹ 183.95 करोड़ (यूएसआर 2007 से 7.20 प्रतिशत कम) की लागत पर एक ठेकेदार को सौंपा (फरवरी 2009)। ठेकेदारों को वर्षा काल सहित क्रमशः 30 महीने एवं 40 महीने में कार्यों को पूरा करने के कार्यादेश जारी (फरवरी 2009) किए गए। कार्य प्रगति पर थे और ठेकेदार को सतना रीवा मुख्य नहर कार्य में ₹ 37.51 करोड़ की मूल्यवृद्धि को शामिल करते हुए 78वें चलित देयक द्वारा ₹ 199.10 करोड़ और नागोद शाखा नहर कार्य में ₹ 46.63 करोड़ की मूल्यवृद्धि को शामिल करते हुए 86वें चालित देयक द्वारा ₹ 248.42 करोड़ का भुगतान किया गया था (जुलाई 2015)।

[26] चलित दूरी

अनुबंध की शर्तों के अनुसार, सामग्रियों की लागत में वृद्धि या कमी (पीओएल[27], स्टील और सीमेंट को छोड़कर) कार्यालय आर्थिक सलाहकार, उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित भारत में औसत थोक मूल्य सूचकांक (समस्त वस्तुएँ) के आधार पर त्रैमासिक आधार पर गणित की जाएगी।

कार्यापालन यंत्री (ईई), एनडी संभाग क्र. 07, सतना (नागोद शाखा नहर) और कार्यपालन यंत्री, एनडी संभाग क्र. 09, मैहर (सतना-रीवा मुख्य नहर) के अभिलेखों की जाँच (दिसम्बर 2014) में हमने देखा कि विभाग ने सामग्रियों की मूल्यवृद्धि की गणना के दौरान कार्यालय वित्तीय सलाहकार, उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित मूल्य सूचकांक के बजाए आरबीआई बुलेटिन में प्रकाशित मूल्य सूचकांक का प्रयोग किया। विभाग ने केवल आरबीआई बुलेटिन के आधार पर सामग्री (पीओएल, स्टील और सीमेंट को छोड़कर) की मूल्यवृद्धि के लिये ठेकेदार को ₹ 15.40 करोड़[28] की राशि का भुगतान कर दिया यद्यपि कार्यालय आर्थिक सलाहकार, उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रकाशित औसत थोक मूल्य सूचकांक (समस्त वस्तुएँ) के आधार पर मूल्यवृद्धि की राशि ₹ 14.38 करोड़[29] निकाली गई **(परिशिष्ट 3.8 और 3.9)**। इस प्रकार गलत मूल्य सूचकांक के प्रयोग के कारण, ठेकेदार को ₹ 99.69 लाख[30] की अधिक राशि का भुगतान किया गया। इससे संविदा शर्तों एवं निबंधनों के संदर्भ में देयकों की जाँच की प्रणाली में कमी भी इंगित हुई।

मुख्य अभियंता ने नागोद शाखा नहर के संदर्भ में अपने उत्तर (अगस्त 2015) में बताया कि 82वें चलित देयक और 85वें चलित देयक द्वारा क्रमशः ₹ 25 लाख व ₹ 26.27 लाख वसूल कर लिए गए थे। सतना रीवा मुख्य नहर के संबंध में, उन्होने आगे बताया कि चलित देयकों के माध्यम से ₹ 45.52 लाख अतिरिक्त सुरक्षा जमा के रूप में रखे गए हैं जिसे अगले चलित देयक के माध्यम से समायोजित किया जाएगा और 78वें चलित देयक की प्रति उपलब्ध कराई जिसके माध्यम से ₹ 31.77 लाख की वसूली की जा चुकी है।

तथ्य यह है कि कार्यपालन यंत्री, एनडी संभाग क्र. 07, सतना (नागोद शाखा नहर) ने 85वें चलित देयक के माध्यम से केवल ₹ 20.70 लाख की वसूली की जबकि ₹ 25 लाख भुगतान के अनुमोदन न होने के कारण रोके गए लेकिन 82वें चलित देयक में समायोजित/वसूली नहीं किए गए और शेष ₹ 5.49 लाख की वसूली हेतु संभाग द्वारा कोई अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए गए। सतना-रीवा मुख्य नहर, एनडी संभाग क्र. 09, मैहर के संबंध में कुल राशि ₹ 47.93 लाख में से ₹ 31.77 लाख की वसूली की गई थी। इस प्रकार, ₹ 47.22 लाख अभी भी वसूल किए जाने थे। इसके अतिरिक्त, त्रुटिपूर्ण भुगतान हेतु गलती करने वाले कर्मचारियों के विरूद्ध कोई कार्यवाही शुरू नहीं की गई थी।

प्रकरण शासन को संदर्भित किया गया था (जनवरी 2015); उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2015)।

---

27 पीओएल - पेट्रोल ऑयल व लुब्रिकेंट

28 ₹ 6.36 करोड़ सतना रीवा मुख्य नहर और ₹ 9.04 करोड़ नागोद शाखा नहर हेतु

29 ₹ 5.88 करोड़ सतना-रीवा मुख्य नहर हेतु और ₹ 8.50 करोड़ नागोद शाखा नहर हेतु

30 कुल अधिक भुगतान = (₹ 47.93 लाख + ₹ 51.76 लाख = ₹ 99.69 लाख)

**जल संसाधन विभाग**

### 3.3.4 लापरवाही के कारण उद्वहन सिंचाई योजनाओं पर अपव्यय

**लापरवाही के कारण दो उद्वहन सिंचाई योजना के कमान क्षेत्र के अतिव्यापन (ओवर लैपिंग) के कारण ₹ 60.26 लाख का व्यय हुआ, जिससे बचा जा सकता था।**

मुख्य अभियंता (सीई), गंगा बेसिन, रीवा ने रीवा जिले की जावा व त्योंथर तहसीलों में त्योंथर फ्लो परियोजना के अंतर्गत 37,050 हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता का विकास करने हेतु तमस मुख्य नहर आर.डी.[31] किमी 9.60 से आर.डी. किमी 69.50 तक, महना वितरिका आर.डी. किमी 0 से आर.डी. किमी 47 तक और चिल्ला शाखा नहर आर.डी. किमी 0 से आर.डी. किमी 23 तक के निर्माण कार्य हेतु ₹ 228.89 करोड़ की लागत पर तकनीकी स्वीकृति (जून 2013) प्रदान की। कार्य एक ठेकेदार को वर्षाकाल सहित 36 महीने अर्थात अक्टूबर 2016 तक पूरा करने के लिए टर्नकी आधार पर ₹ 225.79 करोड़ की लागत (यूएसआर[32] 2009 से 1.354 प्रतिशत कम) पर प्रदाय (अक्टूबर 2013) किया गया। कार्य मार्च 2015 तक प्रगति पर था और ठेकेदार को फरवरी 2015 तक किए गए कार्य के मूल्य के विरूद्ध ₹ 31.27 करोड़ का भुगतान (फरवरी 2015) किया गया।

हमने देखा (अक्टूबर 2014 और मार्च 2015) कि मुख्य अभियंता, गंगा बेसिन, रीवा ने जिले की जावा तहसील में सिंचाई हेतु निर्मित वर्तमान पांच उद्वहन सिंचाई योजनाओं[33] के रीस्ट्रकचरिंग एवं मजबूतीकरण के कार्य की तकनीकी स्वीकृतियां (जून 2013) ₹ 1.88 करोड़ की लागत पर प्रदान कर दी। तत्पश्चात्, मध्य प्रदेश शासन ने इस हेतु ₹ 1.88 करोड़ की प्राक्कलित लागत पर 16,653 हे. की. सिंचाई हेतु प्रशासनिक अनुमोदन (एए) प्रदान (सितम्बर 2013) किया। कार्यों को वर्षाकाल सहित 12 महीने अर्थात सितम्बर 2014 तक पूरा करने के लिए ₹ 1.32 की लागत पर (यूएसआर 2009 से 23.10 प्रतिशत कम पर) एक ठेकेदार को दिया गया। ठेकेदार कार्य का 35 प्रतिशत पूरा कर सका और मई 2014 तक पूरा किए गए कार्य के मूल्य के विरूद्ध ₹ 60.26 लाख का भुगतान (जून 2014) कर दिया गया। सीई, गंगा बेसिन, रीवा संभाग ने कार्यपालन यंत्री (ईई), रीवा संभाग को उद्वहन योजनाओं के कार्यों के निष्पादन को रोकने हेतु निर्देशित (मई 2014) किया क्योंकि इन उद्वहन सिंचाई योजनाओं का कमान क्षेत्र त्योंथर फ्लो योजना के अंतर्गत आच्छादित पाया गया। इसके अनुसार उद्वहन सिंचाई योजनाओं (एलआईएस) का कार्य मई 2014 में रोक दिया गया।

क्योंकि मुख्य अभियंता गंगा बेसिन, रीवा वर्तमान उद्वहन योजनाओं के रीस्ट्रकचरिंग और मजबूतीकरण कार्य प्रदाय (सितम्बर 2013) के पहले त्योंथर फ्लो योजना को तकनीकी स्वीकृति (टीएस) प्रदान कर चुके थे (जून 2013) और इन पाँच उद्वहन सिंचाई योजनाओं के 16,653 हे. कमान क्षेत्र, त्योथर फ्लो योजना के प्रक्षेपित 37,050 हे. कमान क्षेत्र द्वारा पूर्णतया आच्छादित था, उद्वहन योजनाओं पर ₹ 60.26 लाख के पूरे व्यय से बचा जा सकता था क्योंकि उद्वहन योजनाओं के कार्य को निष्पादन हेतु लेने

---

31 चलित दूरी

32 यूएसआर- एकीकृत दर अनुसूची

33 रीवा की जावा तहसील में तमस नदी पर बरौली, चंडी, जावा, मोहरा और पतेहरा।

की आवश्यकता नहीं थी। यह योजनाओं को निष्पादन हेतु लेने के पहले योजनाओं के अतिव्यापन कमानक्षेत्र को चिन्हित करने की नियंत्रण क्रियाविधि के अभाव और जल संसाधन विभाग के सीई के प्रशासनिक नियंत्रण के अंदर विभिन्न संभागों के मध्य समन्वय के अभाव का भी संकेत था। इस प्रकार अनुमोदनकर्ता प्राधिकारी के स्तर पर लापरवाही के कारण ₹ 60.26 लाख का निष्प्रभावी व्यय किया गया।

शासन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2015) में बताया कि पांच उद्वहन सिंचाई योजनाओं की मरम्मत हेतु 2013 में प्रशासनिक अनुमोदन (एए) प्रदान किया गया ताकि कृषक बहुत वर्षों तक इस आधार पर उद्वहन सिंचाई योजनाओं के लाभ से वंचित न रहे कि उस क्षेत्र में नई योजनाएं प्रस्तावित है। शासन ने आगे बताया कि मुख्य अभियंता ने लंबे समय के लाभों जिन्हें त्योंथर फ्लो योजना में लिया जा सकता था, से बचाव के लिये कार्य को निश्चित सीमा तक सीमित कर दिया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दोनो कार्य एक ही सीई, गंगा बेसिन रीवा के अधीन थे और त्योंथर फ्लो योजना के अधीन कार्य की तकनीकी स्वीकृति पांच उद्वहन सिंचाई योजनाओं के रीस्ट्रकचरिंग और मजबूतीकरण कार्य की तकनीकी स्वीकृति से पहले दी गई थी। इसलिए पांच उद्वहन सिंचाई योजनाओं के त्योथर फ्लो योजना के अंतर्गत तमस मुख्य नहर के साथ समान कमान क्षेत्र के तथ्य को पांच उद्वहन सिंचाई योजनाओं को तकनीकी स्वीकृति देते समय ध्यान में आ जाना चाहिए था। यदि इसको तकनीकी स्वीकृति देते समय देख लिया जाता तो पांच उद्वहन सिंचाई योजनाओं के कार्य का प्रदाय न होता और ₹ 60.26 लाख के व्यय को टाला जा सकता था। उद्वहन सिंचाई योजनाओं के कार्य को बीच में रोकना स्वयं संकेत करता है कि उद्वहन सिंचाई योजनाओं के रीस्ट्रकचरिंग व मजबूतीकरण के कार्य की शुरू से ही आवश्यकता नहीं थी और कार्य के आंशिक निष्पादन पर व्यय से बचा जा सकता था क्योंकि त्योंथर फ्लो परियोजना के कार्य का अनुमोदन उद्वहन सिंचाई योजनाओं के कार्य के अनुमोदन एवं शुरू करने से पहले दिया गया था।

## 3.4 असावधानी के कारण विफलता

शासन का, स्वास्थ्य, शिक्षा, अधोसंरचना का विकास एवं उन्नयन एवं लोक सेवा के क्षेत्र में 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 ठोस कार्यवाही के अभाव के कारण निष्फल/अनुत्पादक सिद्ध हुई। कुछ ऐसे प्रकरणों का उल्लेख नीचे किया गया है:

### जल संसाधन विभाग

### 3.4.1 ठेकेदार को अदेय लाभ

**अनुबंध में किराये पर ली गई मशीन का न्यूनतम उत्पादन विनिर्दिष्ट न करने के कारण विभाग ने 4,033.77 अतिरिक्त मशीन घंटे हेतु भुगतान किया, परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹ 1.18 करोड़ का अदेय लाभ हुआ।**

विभाग ने बाणसागर परियोजना के पूरवा नहर के शेष कार्य को पूर्ण करने के लिए हाईड्रॉलिक एक्सकेवेटर को किराए पर लेने का कार्य 21,600 की प्राक्कलित मात्रा के

लिए ₹ 2,924.76 प्रति घंटा की उद्यृत दर पर एक ठेकेदार को दिया (मई 2011)। ठेकेदार को ₹ 8.48 करोड़ के कुल मूल्य के किए गए कार्य हेतु 65वें चलित देयक का भुगतान (अप्रैल 2012) किया गया था।

कार्यादेश (मई 2011) में दर्शाई गई शर्तों तथा अनुबंध की शर्त 10 के अनुसार ठेकेदार को प्रत्येक महीने के अंत में अनुबंधित दरों पर वास्तविक चलित घंटों के अनुसार भुगतान किया जाना था। अनुबंध की अतिरिक्त विशेष शर्तों में शर्त 9 प्रावधानित करती है कि स्थल पर मशीनों की तैनाती के लिए परिवहन लागत जिसमें एक स्थल से दूसरे स्थल पर स्थानांतरण भी शामिल होगा, मशीन मालिक द्वारा वहन किया जाएगा और विभाग ऐसे खर्चो हेतु उत्तरदायी नहीं होगा।

लोक निर्माण विभाग (लोनिवि) द्वारा एम.ओ.आर.टी.एच.[34] द्वारा जारी स्टेण्डर्ड डाटा बुक के आधार पर जारी की गई एवं समय-समय पर संशोधित की गई दर अनुसूची (एस.ओ.आर.) में प्रति घनमीटर मिट्टी की खुदाई की दर निर्धारित करने के लिये हाइड्रॉलिक एक्सकेवेटर द्वारा प्रति घंटे खुदाई की मात्रा के मानदण्ड को माना गया है। इस प्रकार मिट्टी कार्य हेतु किसी मशीन को किराए पर लेने के लिए आवश्यक है कि नियंत्रण के उद्देश्य और मशीन के प्रभावी उपयोग हेतु संविदा में मशीन के न्यूनतम उत्पाद की शर्त को शामिल किया जाए।

कार्यपालन यंत्री (ईई), विद्युत यंत्रिक (ई/एम) हेवी अर्थ मूविंग संभाग, भोपाल के अभिलेखों की जाँच के दौरान हमने देखा (जुलाई 2014) कि उक्त कार्य के अनुबंध में प्रति मशीन घंटा मिट्टी कार्य के न्यूनतम मात्रा की कोई शर्त शामिल नहीं की गई। हमने आगे देखा (जुलाई 2014) कि ठेकेदार ने 21,170.31 मशीन घंटो का उपयोग करते हुए विभिन्न प्रकार के स्ट्रेटा में 5,98,791 घन.मी. मिट्टी कार्य का निष्पादन किया एवं ठेकेदार को ₹ 6.00 करोड़ का भुगतान किया गया **(परिशिष्ट 3.10)**। ठेकेदार को मिट्टी कार्य के निष्पादन के लिए प्रदत्त अन्य अनुबंधो में मशीन द्वारा किए गए प्रमाणिक मात्रा के आधार पर निष्पादित मात्रा 5,98,791 क्यू.मी. के लिए कुल आवश्यक मशीनी घंटे केवल 17,136.54 होने चाहिए थे **(परिशिष्ट 3.11)**। इस प्रकार किराये पर ली गई मशीन की न्यूनतम निष्पादन मात्रा को विनिर्दिष्ट न करने के कारण विभाग ने अतिरिक्त 4,033.77 मशीन घंटो हेतु भुगतान किया परिणामस्वरूप ठेकेदार को ₹ 1.18 करोड़ का अदेय लाभ और उस सीमा तक शासन को हानि हुई **(परिशिष्ट 3.11)**।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, शासन ने उत्तर दिया (जुलाई 2015) कि कार्यादेश में कही भी प्रति घंटा उत्पादन को नहीं दर्शाया गया था और ऐसी आपत्ति मान्य नहीं है। कार्यपालन यंत्री, पूरवा नहर संभाग क्र. 2 सतना ने उत्तर दिया (जून 2015) कि कार्य के निष्पादन के लिए वास्तविक चलित घंटे केवल 17,136.54 थे और शेष 4,033.77 मशीन घंटों को मशीनों को एक कार्यस्थल से अन्य कार्यस्थल पर स्थानांतरित/परिवहन करने में किया गया। उन्होंने आगे बताया कि कुल 21,170.31 घंटों हेतु ठेकेदार को भुगतान परिवहन घंटों सहित किया गया था।

शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह अनुबंध में किराये पर ली गई मशीन की न्यूनतम निष्पादन मात्रा की शर्त को शामिल न किए जाने के कारण की व्याख्या नहीं करता है जिससे ठेकेदार को अदेय लाभ और शासन को हानि हुई। संभाग के कार्यपालन यंत्री का उत्तर पुष्ट करता है कि मशीन को एक कार्यस्थल से दूसरे

[34] सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय

कार्यस्थल पर स्थानांतरित/परिवहन करने में प्रयोग हुए 4,033.77 घंटों हेतु भी भुगतान किया गया जबकि अनुबंध की अतिरिक्त विशेष शर्त (9) में प्रावधान था कि मशीन को एक कार्यस्थल से दूसरे कार्यस्थल तक परिवहन लागत ठेकेदार द्वारा वहन किया जाएगा और परिवहन हेतु अलग से भुगतान, नहीं किया जाएगा। आगे, अनुबंध में यह स्पष्ट रूप में दर्शाया गया था कि भुगतान मशीन के वास्तविक चलित घंटों के अनुसार किया जाएगा।

दीपक कपूर

**भोपाल**
**दिनांक** 26 फरवरी 2016

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

**प्रतिहस्ताक्षरित**

**नई दिल्ली**
**दिनांक** 2 मार्च 2016

**(शशि कान्त शर्मा)**
**भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक**