

अध्याय—3

अध्याय-3

3. लेनदेन लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ

इस अध्याय में राज्य सरकार की कम्पनियों द्वारा किये गए लेनदेन की नमूना जाँच के आधार पर 15 कण्डिकाएँ शामिल की गई हैं।

सरकारी कम्पनियाँ

मध्य प्रदेश राज्य पर्यटन विकास निगम लिमिटेड

3.1 राजस्व की हानि

कम्पनी द्वारा नियम और शर्तों में परिवर्तन के कारण पूर्ण हुए पर्यटक मार्ग सुविधा केन्द्रों के पट्टा अनुबंध का निष्पादन न होने से ₹ 1.33 करोड़ की राजस्व हानि

मध्य प्रदेश राज्य में पर्यटन के बुनियादी ढांचे को विकसित करने के लिए कम्पनी राज्य में मध्य प्रदेश पर्यटन विभाग (डीओटी) की नोडल एजेंसी के रूप में कार्य करती है। पर्यटन के बुनियादी ढांचे को विकसित करने सहित, बजट होटल/आवास के निर्माण, पर्यटक मार्ग सुविधा केंद्र (डब्ल्यूएसए)¹ आदि के लिए राज्य सरकार द्वारा पर्यटन मंत्रालय, भारत सरकार से वित्तीय सहायता प्राप्त की जाती है।

डब्ल्यूएसए को बढ़ावा देने के लिए कम्पनी द्वारा स्वयं ही डब्ल्यूएसए के विकास और उसके बाद संचालित करने के लिए निजी उद्यमियों को पट्टे पर देने का मॉडल अपनाया जाता है। डब्ल्यूएसए के दस वर्ष की अवधि के क्रियान्वयन, रखरखाव और प्रबंधन के लिए पक्षों के चयन को कम्पनी द्वारा पारदर्शी और प्रतिस्पर्धी बोली प्रक्रिया के माध्यम से किया जाना था। सफल बोलीकर्ता द्वारा प्रबंधन अनुबंध हस्ताक्षर करने के बाद कम्पनी को लाइसेंस की अवधि के अंत तक प्रत्येक वर्ष एक किस्त में वार्षिक लाइसेंस शुल्क का भुगतान किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया (फरवरी 2016) कि कम्पनी ने 70 डब्ल्यूएसए विकसित करने के प्रस्ताव के विरुद्ध अगस्त 2013 से मई 2015 के दौरान ₹ 7.12 करोड़ के व्यय के बाद 13 डब्ल्यूएसए को विकसित किया जैसा कि **परिशिष्ट 3.1** में दर्शाया गया है। डब्ल्यूएसए को संचालित करने के लिए पक्षों के चयन हेतु प्रस्ताव (आरएफपी) जनवरी 2015 (7 डब्ल्यूएसए के लिए) और मार्च 2015 (6 डब्ल्यूएसए के लिए) में जारी किये गए थे। इन 7 और 6 डब्ल्यूएसए के लिए वित्तीय बोली क्रमशः मार्च 2015 और मई 2015 में खोली गई थी। तथापि इन 13 डब्ल्यूएसए के लिए सफल बोलीदाताओं के साथ जून 2016 के अंत तक प्रबंधन अनुबंध निष्पादित नहीं किये गए।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि सफल बोलीदाताओं द्वारा प्रबंधन अनुबंध निष्पादित नहीं किये जाने का मुख्य कारण, कम्पनी द्वारा चयन करने के बाद नियम और शर्तों में परिवर्तन किया जाना था। यह निर्णय लिया गया था (सितम्बर 2015) कि सफल बोलीदाता को डब्ल्यूएसए की भूमि का कुल सकल क्षेत्र सौंपने के बजाय इसका एक हिस्सा वापस लिया जाएगा और जिला कलेक्टर को लौटा दिया जायेगा। हालांकि नवंबर 2015 में पूर्ण हुए डब्ल्यूएसए का अपसेट मूल्य तय करने के लिए गठित समिति ने निर्णय लिया कि भूमि का कोई हिस्सा सफल बोलीदाताओं से वापस न लिया जाए

¹ सुविधाएं जैसे कि वाहन पार्किंग, रेस्टोरेंट, शौचालय, चेंजिंग रूम, रेस्ट रूम, प्राथमिक चिकित्सा उपलब्धता आदि।

क्योंकि यह कम्पनी के सर्वोत्तम हित में नहीं था। डब्ल्यूएसए के पूर्ण होने से लेकर जुलाई 2016 के बीच की इस अवधि के दौरान कोई भी पट्टा अनुबंध कम्पनी द्वारा नहीं किया गया था जबकि इन डब्ल्यूएसए का निर्माण जनवरी 2013 और मई 2015 के दौरान पूर्ण हो चुका था। इस प्रकार ₹ 7.12 करोड़ निवेश कर पूर्ण हुए 13 डब्ल्यूएसए, उनके पूर्ण होने के बाद से 10 माह से 38 माह तक निष्क्रिय पड़े रहे। साथ ही कम्पनी ने 13 डब्ल्यूएसए से प्राप्त होने वाले ₹ 1.33 करोड़² लीज रेंट अर्जित करने का अवसर खो दिया। इसके अलावा कम्पनी ने शेष 57 डब्ल्यूएसए में ₹ 16.99 करोड़ का निवेश किया जो कि जून 2016 की स्थिति में पूर्ण हो चुके थे अथवा निर्माण के विभिन्न चरणों में थे।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (अगस्त 2016) कि पर्यटन मंत्रालय, भारत सरकार से धन नहीं प्राप्त होने से डब्ल्यूएसए अपूर्ण रहे इसलिए इनको संचालित करने वाले पक्षों के चयन के लिए बुलाई गई बोलियों को रद्द कर दिया गया। इसके आगे यह भी बताया गया कि डब्ल्यूएसए को संचालित करने के लिए पक्षों के चयन हेतु ऑनलाइन निविदा प्रक्रिया जुलाई 2016 में प्रारंभ की गई थी और चयन प्रक्रिया के पूरा होने पर पट्टा अनुबंधों को निष्पादित किये जायेंगे।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि, कम्पनी ने अपने पत्राचार में ही दर्ज किया है कि 13 डब्ल्यूएसए को जनवरी 2013 और मई 2015 के बीच पूर्ण कर लिया गया था और इनको संचालित करने हेतु पक्षों के चयन के लिए बोलियों को आमंत्रित किया गया था (जनवरी 2015)। तथापि भूमि की मात्रा को सौंपने से संबंधित शर्तों में परिवर्तन के कारण पट्टा अनुबंधों को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका। इसलिए कम्पनी द्वारा समय पर उचित निर्णय लेने की असफलता, पूर्ण हुए डब्ल्यूएसए से राजस्व हानि का कारण बनी।

प्रकरण सरकार को मई 2016 में प्रेषित किया गया एवं उनके उत्तर अप्राप्त है (नवम्बर 2016)।

मध्य प्रदेश मध्य क्षेत्र विद्युत वितरण कम्पनी लिमिटेड

3.2 विद्युत शुल्क की अनुचित छूट

कम्पनी ने मेसर्स ट्राइडेंट लिमिटेड, बुधनी को लाभ पहुंचाने के लिए विद्युत शुल्क में ₹ 3.12 करोड़ की अनुचित छूट दी

मध्य प्रदेश मध्य क्षेत्र विद्युत वितरण कम्पनी लिमिटेड (कम्पनी) ने मेसर्स ट्राइडेंट लिमिटेड, बुधनी, जो की कपड़ा और कताई उद्योग की गतिविधियों में लगे हुए है, के साथ हाई टेंशन बिजली की आपूर्ति हेतु समझौता (दिसंबर 2008) किया जिसकी अनुबंध मांग 5000 केवीए थी। उपभोक्ता ने चरणबद्ध तरीके से अनुबंध मांग (लोड) को 5000 केवीए से 39000 केवीए (दिसंबर 2015) और 41000 केवीए तक (मार्च 2016) बढ़ाया।

कम्पनी मध्य प्रदेश विद्युत् शुल्क विधेयक, 2012 (विधेयक) के तहत टैरिफ के नौ प्रतिशत प्रति माह प्रति यूनिट की दर से विद्युत शुल्क (ईडी) वसूलती है। इस विधेयक का अनुच्छेद 5 राज्य सरकार को औद्योगिक उपभोक्ताओं को विद्युत शुल्क से छूट प्रदान कर सकने का अधिकार देता है। इसके अलावा, ऊर्जा विभाग मध्य प्रदेश शासन, ने नए उच्च दाब उपभोक्ताओं को विद्युत् वितरण कम्पनी के ग्रिड से जुड़ने को प्रोत्साहित करने के लिए विद्युत शुल्क से छूट प्रदान करने सम्बन्धी राजपत्र अधिसूचना, (04 मार्च 2014) जारी की। यह छूट नये उच्च दाब उपभोक्ताओं को जो इस अधिसूचना के जारी होने

² लीज रेंट के लिए संभावित बोलीदाताओं द्वारा उद्धृत दरों के अनुसार (परिशिष्ट संलग्न)।

की तारीख से पांच साल के भीतर राज्य की विद्युत वितरण कंपनियों से नए कनेक्शन लेने वाले थे के लिए उपलब्ध थी। यह छूट पहले से ही राज्य की विद्युत वितरण कंपनियों के साथ जुड़े उच्च दाब उपभोक्ताओं के लिए उपलब्ध नहीं थी।

लेखापरीक्षा ने पाया (अप्रैल 2016) कि उपरोक्त राजपत्र अधिसूचना के प्रावधान के विपरीत, वाणिज्य, उद्योग और रोजगार विभाग, मध्य प्रदेश शासन द्वारा एक आदेश जारी कर (04 अक्टूबर, 2014) मेसर्स ट्राइडेंट लिमिटेड को विद्युत शुल्क भुगतान से छूट प्रदान की गई। छूट इस आधार पर दी गई थी कि एचटी उपभोक्ता एक समग्र वस्त्र संयंत्र में लगभग ₹ 1400 करोड़ का निवेश करेगी जिससे कि बड़े पैमाने पर स्थानीय लोगो और महिलाओं के लिए रोजगार पैदा होंगे और कपास किसानों को उनकी उपज का उचित मूल्य मिल जाएगा। हालांकि, मेसर्स ट्राइडेंट लिमिटेड इस अधिसूचना (4 अक्टूबर 2014) के पहले से ही 26000 कंवीए (सितम्बर 2014 से) बिजली आपूर्ति अनुबंध मांग का उपयोग कर रही थी जिसे बाद में 41000 कंवीए लोड (मार्च 2016) तक बढ़ाया गया था। ऊर्जा विभाग, मध्य प्रदेश शासन ने एक विशिष्ट आदेश जारी कर (21 अक्टूबर 2014) कम्पनी को मेसर्स ट्राइडेंट लिमिटेड को विद्युत शुल्क से छूट देने के लिए निर्देशित किया गया किया। तदनुसार, कम्पनी ने उपभोक्ता को विद्युत शुल्क के भुगतान से छूट प्रदान की (11 अगस्त 2015 से) जो की फरवरी 2016 तक कुल ₹ 3.12 करोड़ हो गई थी।

इस प्रकार, एक मौजूदा उच्च दाब उपभोक्ता के लोड वृद्धि को नए कनेक्शन के रूप में लिया जाना, ऊर्जा विभाग द्वारा जारी राजपत्र अधिसूचना (मार्च 2014) के अनुपालन में नहीं था। इसके अलावा, विधेयक के अनुच्छेद 5 (iii) के तहत मध्य प्रदेश शासन द्वारा छूट ऐसे व्यक्ति या व्यक्तियों के वर्ग के लिए और इस तरह के उद्देश्यों के लिए एक अधिसूचना जारी करके दी जा सकती है। हालांकि, वाणिज्य, उद्योग एवं रोजगार विभाग, मध्य प्रदेश शासन द्वारा मेसर्स ट्राइडेंट लिमिटेड को छूट देने हेतु ऐसी कोई अधिसूचना, जारी नहीं की गई थी।

लेखापरीक्षा के अवलोकन को स्वीकार करते हुए सरकार ने उत्तर दिया (सितम्बर 2016) कि स्थानीय निवासियों को रोजगार के अवसर देखते हुए, विशाल निवेश, स्थानीय किसानों द्वारा उत्पादित कपास के लिए मिलने वाले उचित मूल्य और राज्य में कपड़ा क्षेत्र को ध्यान में रखते हुए मौजूदा कनेक्शन में लोड बढ़ाने को एक नये कनेक्शन, के रूप में लिया गया था ताकि विद्युत शुल्क से छूट दी जा सके। यह भी कहा गया की मेसर्स ट्राइडेंट लिमिटेड को छूट देने के लिए आवश्यक औपचारिक राजपत्र अधिसूचना जारी नहीं की गई थी। तथ्य यह है कि विद्युत शुल्क के भुगतान से छूट देने के लिए विभाग ने अधिनियम के तहत निर्धारित प्रक्रिया से हटते हुए एक एकल पक्ष को अनुचित लाभ प्रदान किया।

मध्य प्रदेश पावर ट्रांसमिशन कम्पनी लिमिटेड

3.3 कर्मकार कल्याण उपकर की कम वसूली

कम्पनी ने ₹ 5.93 करोड़ कर्मकार कल्याण उपकार की कम वसूली की जिससे इस सीमा तक ठेकेदार को अनुचित लाभ प्रदाय हुआ

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (अधिनियम) संस्था द्वारा किये गए निर्माण की लागत पर उपकर के आरोपण और वसूली के लिए निर्देशित करता है। अधिनियम के अनुच्छेद 3(1) के अनुसार नियोक्ता द्वारा की गई कुल निर्माण लागत पर कम से कम एक प्रतिशत की दर से उपकर लगाया जाना चाहिए।

भवन एवं अन्य सन्निर्माण नियम 1998 (नियम) के नियम 3 के अनुसार, निर्माण की लागत में, भूमि की लागत और कर्मकार क्षतिपूर्ति अधिनियम 1923 के अंतर्गत मुआवजे को छोड़कर नियोक्ता द्वारा भवन एवं अन्य निर्माण के संबंध में किये गए सभी व्यय शामिल होंगे।

इसके अलावा नियम 8 के अनुसार निर्धारित समय के भीतर मध्य प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कर्मकार मंडल (बोर्ड) को उपकर के किसी भी राशि का भुगतान करने की विफलता के फलस्वरूप प्रत्येक माह या उसके किसी भाग की देरी के लिए दो प्रतिशत की दर से बकाया राशि पर ब्याज देय होगा। नियम 9 के अनुसार, अगर उपकर की राशि का भुगतान प्रत्येक वर्ष के दौरान जिसमें की निर्माण कार्य चल रहा था, के अंत से 30 दिनों के भीतर नहीं किया जाता है तो बकाया उपकर की राशि के बराबर तक दंड लगाने का प्रावधान है।

मध्य प्रदेश पावर ट्रांसमिशन कम्पनी लिमिटेड (कम्पनी) ने विभिन्न पारेषण लाइनों और सबस्टेशन के निर्माण (आपूर्ति और निर्माण सहित) के लिए टर्नकी आधार पर 42 कार्य प्रदाय किये (सितम्बर 2012 से फरवरी 2016 तक)। उपरोक्त अधिनियम और नियमों के अनुसार, कम्पनी को ठेकेदार के देयको से ₹ 8.16 करोड़ के कर्मकार कल्याण उपकार की वसूली करनी थी (एक प्रतिशत की दर से आपूर्ति के भाग पर ₹ 536 करोड़ और निर्माण भाग पर ₹ 279.88 करोड़)।

लेखापरीक्षा ने पाया (जून 2016) कि कम्पनी ने अकेले निर्माण भाग पर ₹ 2.23 करोड़ का कर्मकार कल्याण उपकर वसूल किया और आपूर्ति भाग के लिए उपकर की कोई वसूली नहीं की। इससे आपूर्ति भाग पर ₹ 5.36 करोड़ के कर्मकार कल्याण उपकर की कम वसूली हुई और निर्माण भाग पर ठेकेदारों के देयकों से ₹ 0.57 करोड़ उपकर के रूप में लेना शेष रहा।

अधिनियम और नियम के प्रावधानों के अनुसार, वसूली न करने से ₹ 5.93 करोड़ कर्मकार कल्याण उपकर कम वसूला गया एवं ठेकेदारों को ₹ 5.93 करोड़ का अनुचित लाभ प्रदाय हुआ। इसके अतिरिक्त, कर्मकार उपकर की कम वसूली से कम्पनी (सेस नियम 1998 के नियम 8) कम वसूले गए उपकर पर दो प्रतिशत ब्याज का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी बन जाएगी।

कम्पनी ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2016) कि पारेषण गतिविधियाँ फ़ैक्ट्री अधिनियम के अंतर्गत आने के कारण उन पर कर्मकार उपकर लागू नहीं होता है। यह भी बताया गया कि नवम्बर 2015 में मध्य प्रदेश शासन ने कर्मकार उपकर लगाने के सम्बन्ध में कर्मकार उपकर अधिनियम, 1996 में संशोधन करते हुए प्लांट और मशीन की लागत को निर्माण लागत से छूट प्रदान की थी। इसलिए आपूर्ति वाले भाग के लिए सम्बंधित ठेकेदारों के देयकों से उपकर नहीं वसूला गया।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि, (1) भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार विनियम एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1996 के अनुसार पारेषण गतिविधियों पर कर्मकार उपकर लगाया जाना है और कम्पनी कोई उत्पादन गतिविधियाँ नहीं करती अपितु उर्जा का व्यापार करती है (2) कम्पनी के पास फ़ैक्ट्री अधिनियम 1948 के अंतर्गत पंजीकरण प्रमाणपत्र नहीं है। हांलाकि कम्पनी द्वारा निर्माण भाग पर कर्मकार उपकर दिया जा रहा था। साथ ही, कर्मकार उपकर नियम 1998 में भी निर्दिष्ट किया गया है कि निर्माण की लागत में भूमि की लागत और कर्मकार क्षतिपूर्ति अधिनियम 1923 के अंतर्गत दिए गए मुआवजे के अतिरिक्त समस्त व्यय शामिल होंगे। कर्मकार चूँकि संविधान की समवर्ती सूची में सूचीबद्ध है, इसलिए संघ के अधिनियम के प्रावधानों के विपरीत अगर एक संशोधन राज्य सरकार द्वारा लाया जाता है, तो संघ अधिनियम ही मान्य है। इसलिए कर्मकार उपकर को कर्मकार उपकर अधिनियम 1996 और नियम 1998 के प्रावधानों के अनुसार लगाना चाहिए।

प्रकरण सरकार को अगस्त 2016 में प्रेषित किया गया एवं उनके उत्तर अप्राप्त है (नवम्बर 2016)।

मध्य प्रदेश सड़क विकास निगम लिमिटेड

3.4 अनुबंध के अप्रभावी क्रियान्वयन के कारण राजस्व हानि

रियायत अनुबंध और एस्करो खाते के अनुबंध के अप्रभावी क्रियान्वयन के फलस्वरूप रियायतग्राही से ₹ 4.56 करोड़ की वसूली न होना

मध्य प्रदेश राज्य सेतु निगम लिमिटेड (एम.पी.आर.एस.एन.एन.) और मेसर्स तापी प्रेसटर्ड प्रोडक्ट्स लिमिटेड के बीच जबलपुर-नरसिंहपुर-पिपरिया रोड के विकास, निर्माण, मजबूत बनाने और चौड़ा करने के लिए एक रियायत अनुबंध (सी.ए.) (मार्च 2003) में बनाओ, चलाओ और हस्तांतरण (बीओटी) के आधार पर हुआ। इस उद्देश्य के लिए एक स्पेशल पर्पज व्हीकल अर्थात् जे.एन.पी रोड इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रोजेक्ट प्राइवेट लिमिटेड बनाई गई थी। तत्पश्चात्, मध्य प्रदेश सड़क विकास निगम लिमिटेड (कम्पनी) को एम.पी.आर.एस.एन.एन. के उत्तराधिकारी/समनुदेशिती के रूप में नामित किया गया था (जुलाई 2004)।

रियायतग्राही को सी.ए के अनुच्छेद 18.11 के अनुसार परियोजना राजमार्ग का संचालन करना था और ऐसा न करने पर अनुच्छेद 18.12 के अनुसार ₹ 5000 प्रति दिन के रूप में वह क्षति के लिए उत्तरदायी था। सी.ए. की अनुच्छेद 25 के अनुसार जे.एन.पी रोड इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रोजेक्ट प्राइवेट लिमिटेड, यूनियन बैंक ऑफ इंडिया और कम्पनी के बीच एक एस्करो खाता अनुबंध (ई.ए.ए.) क्रियान्वित हुआ था (अक्टूबर 2003)।

ई.ए.ए. के अनुच्छेद 4.1 के अनुसार रियायतग्राही द्वारा परियोजना के संबंध में प्राप्त समस्त राशि को टोल एस्करो खाते में जमा किया जाना आवश्यक था। सी.ए. के अनुच्छेद 19.4 के अनुसार टोल की अवधि के दौरान रियायतग्राही को प्रत्येक कैलेंडर माह के पूरा होने के सात दिनों के भीतर मासिक शुल्क की जानकारी का पत्रक प्रस्तुत करना आवश्यक था। ई.ए.ए के अनुच्छेद 4.2.1 मद 2 (ई) के अनुसार रियायतग्राही द्वारा देय हर्जाना भी एस्करो खाते से निकाला जा सकता था। साथ ही, अनुच्छेद 4.2.2 मद 2 (स) के अनुसार, (i) समाप्ति नोटिस जारी होने की वजह से (ii) सी.ए. की समाप्ति या (iii) रियायत अवधि की समाप्ति की स्थिति में, सी.ए. के अनुच्छेद 25.5 में निर्दिष्ट प्रक्रिया से एस्करो खाते से रियायतग्राही द्वारा देय भुगतान और हर्जाना राशि को निकाला जा सकता था।

लेखापरीक्षा ने पाया (मई 2016) कि एमपीआरडीसी द्वारा जारी किए गए विभिन्न नोटिसों के बावजूद अक्टूबर 2007 से अप्रैल 2016 के दौरान रियायतग्राही ने सड़क का रखरखाव परियोजना के सी.ए. की शर्तों के अनुसार नहीं किया था। चूंकि, रियायतग्राही अनुबंध की शर्तों का पालन करने में विफल रहा, कम्पनी ने रियायत अनुबंध को निरस्त कर दिया था (अप्रैल 2016)।

लेखापरीक्षा ने आगे यह भी पाया कि, नुकसान की वसूली के लिए समय-समय पर लगाए जाने वाले प्रावधान के बावजूद, कम्पनी ने टोल एस्करो खाता के अनुच्छेद 4.2.1 मद 2 (ई) के तहत रियायतग्राही से देय हर्जाना राशि वसूली का आह्वान नहीं किया, इसके परिणाम के रूप में रियायतग्राही द्वारा देय राशि/हर्जाना वसूली राशि ₹ 5.38 करोड़ हो गई थी (20.04.2016)। कम्पनी ने रियायतग्राही की बैंक गारंटी (₹ 0.75 करोड़) और रखरखाव कोष की एफडीआर (₹ 0.62 करोड़) को जब्त कर ₹ 1.37 करोड़ की वसूली की (26 मई 2015) जिससे की रियायतग्राही से हर्जाने के विरुद्ध बकाया राशि ₹ 4.01 करोड़ बकाया रही। सी.ए. की समाप्ति (30 अप्रैल 2016)

तक रियायतग्राही को नई ओ एंड एम सुरक्षा निधि राशि जमा किये बिना ही 11 माह तक इस परियोजना को संचालित करने दिया गया। साथ ही रियायतग्राही ने सी.ए. की शर्तों के अनुसार अप्रैल 2016 तक एक प्रतिशत टोल और परियोजना की निगरानी शुल्क राशि ₹ 0.55 करोड़ भी जमा नहीं की थी और कम्पनी ने भी ई.ए.ए. के अनुच्छेद 4.2.1 मद 2 (i) का आह्वान नहीं किया। इसके परिणामस्वरूप जून 2016 तक रियायतग्राही से ₹ 4.56 करोड़ की वसूली लंबित रही।

इसके अतिरिक्त, वर्ष 2014-15 के दौरान रियायतग्राही द्वारा एस्करो खाते में ₹ 2.92 करोड़ की टोल राशि कम जमा की गई थी। खाते के विवरण (01 जुलाई 2015 से 11 मई 2016) में यह पाया गया कि, एस्करो खाते में दिनांक 04 अगस्त 2015 को शेष राशि ₹ 51,510 थी और दिनांक 11 मई 2016 को ₹ 0.16 करोड़ का नकारात्मक शेष था। जबकि सड़कों के रख रखाव बनाए रखने की विफलता के लिए और कम्पनी को बकाया राशि का भुगतान नहीं करने के लिए कम्पनी, रियायतग्राही को नोटिस जारी करती रही, रियायतग्राही सड़कों के रख रखाव के लिए एस्करो खाते से धन निकासी करता रहा। कम्पनी एस्करो खाते पर नजर रखने में नाकाम रही कि एस्करो खाते में रियायतग्राही द्वारा उचित संग्रह किया जा रहा था या नहीं। प्रबंधन भी समय-समय पर एस्करो एजेंट के साथ समन्वय करके एस्करो खाते से रियायतग्राही द्वारा अतिरिक्त धन निकासी की निगरानी और नियंत्रित करने में विफल रहा।

सरकार ने उत्तर दिया (सितंबर 2016) कि, कम्पनी ने बकाया राशि की वसूली के लिए सभी आवश्यक कार्रवाई की थी और एस्करो बैंक खाते के सम्बन्ध में एस्करो बैंक के साथ विभिन्न पत्राचार किए गए थे और रियायत अनुबंध एवं एस्करो अनुबंध के प्रावधानों का पालन करने की जिम्मेदारी रियायतग्राही और एस्करो बैंक की है।

जबाब मान्य नहीं है क्योंकि (i) कम्पनी ने सी.ए और ई.ए.ए की शर्तों के अनुसार रियायतग्राही के विरुद्ध समय पर कार्रवाई शुरू नहीं की और रियायतग्राही से अपेक्षित सुरक्षा राशि प्राप्त किये बिना ही 11 माह की अवधि के लिए परियोजना संचालित करने की अनुमति दी जिससे की राशि बकाया रही (ii) कम्पनी ने न तो यह जांचा की क्या एस्करो एजेंट इसके निर्देशों का पालन कर रहा है और न ही कम्पनी ने ई.ए.ए के प्रावधानों के अनुरूप समय पर एस्करो खाते में उपलब्ध धन को अपने पक्ष में समायोजित किया और (iii) कम्पनी द्वारा रियायतग्राही को कारण बताओ नोटिस और अन्य पत्राचार को लेखापरीक्षा द्वारा इस मुद्दे को इंगित करने के बाद ही किया गया।

3.5 ठेकेदार को अनुचित लाभ प्रदान करना

कम्पनी ने सड़क परियोजना के क्रियान्वयन में अनियमितता बरती और ठेकेदार को ₹ 7.07 करोड़ का अनुचित लाभ पहुँचाया

मध्य प्रदेश सड़क विकास निगम (कम्पनी) ने राज्य राजमार्ग-09 (शहडोल-सिंगपुर-दुर्गा-पंडरिया रोड) जिसकी कुल लम्बाई 119.10 किमी है के निर्माण का ठेका मेसर्स अटलांटा एआरएसएस संयुक्त उद्यम को प्रदान किया (26 मई 2010)। ठेकेदार द्वारा दायित्वों को पूरा करने की विफलता के कारण यह ठेका दिनांक 20 मई 2013 को समाप्त किया गया। सड़क के चौड़ीकरण और पुनर्निर्माण का शेष कार्य ₹ 109.95 करोड़ का ठेका कम्पनी ने मेसर्स दिलीप बिल्डकॉन लिमिटेड को मध्य प्रदेश लोक निर्माण विभाग (म.प्र.लॉ.नि.वि.) के वर्ष 2009 के लिए लागू दर अनुसूची (एसओआर) से 30.12 प्रतिशत अधिक दर पर पुनः प्रदाय किया (अगस्त 2013)। कार्य को वर्षा ऋतु को शामिल करते हुए 18 माह (अर्थात् 06 फरवरी 2015) के भीतर पूरा किया जाना था। ठेकेदार ने 10 मार्च 2015 को कार्य पूर्ण किया और उसको ₹ 139.77 करोड़ का भुगतान (जून 2015) किया गया।

लेखापरीक्षा ने कम्पनी द्वारा किये गये सड़क परियोजना क्रियान्वयन की समीक्षा के दौरान निम्न कमियाँ पाई :

अ) कड़ी चट्टान की खुदाई के लिए उच्च दरों का निर्धारण करने के फलस्वरूप ठेकेदार को ₹ 5.11 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ

अनुबंध की सामान्य शर्तों (जीसीसी) के अनुच्छेद 12.3 (ब) में निर्दिष्ट है कि अगर कार्य का कोई एक घटक, अनुबंध के अनुच्छेद 13 (परिवर्तन एवं समायोजन) के तहत क्रियान्वयन हेतु निर्देशित है, जिसके लिए अनुबंध में कोई दर/मूल्य निर्दिष्ट नहीं है, तो इस तरह के प्रत्येक कार्य घटक हेतु, नई दर या मूल्य को, अनुबंध की किसी भी अन्य प्रासंगिक दर या मूल्य के निकाला जा सकता है। अगर नई दर या मूल्य के निर्धारण हेतु अनुबंध की कोई भी दर या मूल्य प्रासंगिक नहीं है, तो इसको किसी अन्य प्रासंगिक मामले को क्रियान्वित करने की उचित लागत में लाभ सम्मिलित करते हुए निकाला जा सकता है।

लेखापरीक्षा ने पाया (जून 2016) कि कार्य का एक घटक अर्थात् "परिवहन मार्ग में कड़ी चट्टान की खुदाई (बिना विस्फोट किये)" को ठेकेदार को दिये गए ठेके की अनुसूची या मात्रा का देयक (बीओक्यू) में शामिल नहीं किया गया था। लेकिन सड़क कार्य के क्रियान्वयन के दौरान कम्पनी के निर्देशों के अनुसार ठेकेदार ने 3,04,061 घनमीटर कड़ी चट्टान (बिना विस्फोट किये) की खुदाई की।

इस संबंध में गठित समिति³ ने ठेकेदार द्वारा की गई कड़ी चट्टान की खुदाई के लिए ₹ 512 प्रति घनमीटर की दर से भुगतान के लिए सिफारिश की (13 जुलाई 2015)। यह दर समिति ने (i) ठेकेदार द्वारा प्रस्तावित ₹ 512 प्रति घनमीटर की दर (ii) राजमार्ग और सड़क परिवहन मंत्रालय (मोर्थ) की मानक डेटा पुस्तक के अनुरूप कम्पनी द्वारा किये गए विश्लेषण के अनुसार ₹ 542 प्रति घनमीटर की दर और (iii) म.प्र.लो.नि.वि. के एसओआर 2009 की मूल्यांकित दर ₹ 729 प्रति घनमीटर⁴ को विचार में रखते हुए की। कम्पनी ने सरकार से मंजूरी की प्रत्याशा में ठेकेदार को इस अतिरिक्त मद के लिए भुगतान कर दिया।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि, म.प्र.लो.नि.वि. ने एसओआर में घटक के दर निर्धारण हेतु राजमार्ग और सड़क परिवहन मंत्रालय (मोर्थ) की मानक डेटा पुस्तक को अपनाया था। म.प्र.लो.नि.वि. के वर्ष 2013 के एसओआर के अनुसार सड़क के लिए कड़ी चट्टान (बिना विस्फोट किये) की खुदाई की दर ₹ 344 प्रति घनमीटर आई थी। लेकिन कम्पनी ने इस तथ्य के बावजूद कि, म.प्र.लो.नि.वि. की वर्ष 2013 की एसओआर, फरवरी 2013 से ही प्रभाव में आ चुकी थी, अतिरिक्त घटक के लिए दर निर्धारण करते समय, गलती से म.प्र.लो.नि.वि. के वर्ष 2009 के एसओआर के अनुसार ₹ 542 की दर निर्धारित कर दी। ऐसा करने से कम्पनी ने कड़ी चट्टान की खुदाई के लिए ठेकेदार को ₹ 5.11 करोड़⁵ का अतिरिक्त भुगतान किया।

सरकार ने उत्तर दिया (सितंबर 2016) कि परिवहन मार्ग में कड़ी चट्टान के खुदाई (बिना विस्फोट किये) के कार्य को बीओक्यू में शामिल नहीं किया गया था, हालांकि अतिरिक्त घटक की दर का मूल्यांकन प्रचलित बाजार दरों पर मोर्थ की मानक डेटा पुस्तक को विचार में रखते हुए किया गया था।

³ संभागीय प्रबंधक, तकनीकी सलाहकार, मुख्य अभियंता, मुख्य लेखा अधिकारी और उप महाप्रबंधक (सदस्य सचिव) को मिलाकर कम्पनी द्वारा बनाई गई थी।

⁴ (म.प्र.लो.नि.वि एसओआर 2009 के अनुसार दर ₹ 503 प्रति घन मीटर + अप्रैल 2009 से मई 2014 के दौरान वृद्धि दर 45 प्रतिशत से ₹ 226)= ₹ 729 प्रति घन मीटर।

⁵ निर्धारित उच्च दर ₹ 168 घन मीटर (₹ 512 - ₹ 344) X 3,04,061 घन मीटर उत्खनित कड़ी चट्टाने = ₹ 5.11 करोड़।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि, समिति के द्वारा जुलाई 2013 में कड़ी चट्टान की खुदाई (कार्य का अतिरिक्त घटक) की दर सिफारिश करने से पहले ही, प्रभाव में आ चुकी म.प्र.लो.नि.वि की एसओआर 2013 (जो की फरवरी 2013 से ही प्रभाव में आ चुकी थी), को विचार करने में कम्पनी असफल रही।

ब) उत्खनित कड़ी चट्टान की पूरी मात्रा की वसूली न करने से ठेकेदार को ₹ 1.52 करोड़ का अनुचित लाभ दिया गया।

इस सड़क परियोजना ठेके को प्रदान करते समय कम्पनी ने म.प्र.लो.नि.वि. की एसओआर दरो को अपनाया था। म.प्र.लो.नि.वि. के सामान्य नोट 23 में निर्दिष्ट था कि कड़ी चट्टान के उत्खनन से उपलब्ध मलबे को मोटी रोड़ी/गिट्टी बनाने में अथवा अन्य निर्माण कार्य में उपयोग किया जा सकता है तथा यह ₹ 100 प्रति घन मीटर की दर से उत्खनित चट्टान ठेकेदार को जारी किया जाएगा। इसके अलावा अनुबंध के बीओक्यू की मद संख्या 2.06 और 8 (ii) 5 के अनुसार, तटबंध के निर्माण और पुल पहुँच निर्माण के लिए चयनित मिट्टी/अनुमोदित मिट्टी की व्यवस्था ठेकेदार को स्वयं की लागत करनी थी। अनुबंध में कार्य के इस मद के लिए सामग्री सहित दरें क्रमशः ₹ 71 प्रति घन मीटर और ₹ 222 प्रति घन मीटर उल्लेखित की गई थी।

ठेकेदार के देयको में लेखापरीक्षा ने पाया (मई 2016) कि, ठेकेदार ने 3,04,061 घन मीटर कड़ी चट्टान का उत्खनन किया था। कुल उत्खनित कड़ी चट्टान की 3,04,061 घन मीटर मात्रा के विरुद्ध कम्पनी ने ठेकेदार को 100 प्रति घन मीटर की दर से मात्र 1,52,030.50 घन मीटर (कुल का 50 प्रतिशत) कड़ी चट्टान जारी की। शेष 1,52,030.50 घन मीटर कड़ी चट्टान को ठेकेदार द्वारा तटबंध और पुल पहुँच के निर्माण के लिए उपयोग किया गया, लेकिन ठेकेदार के देयकों से कम्पनी द्वारा लागू प्रभारों की वसूली नहीं की गई। इससे सरकार को ₹ 1.52 करोड़⁶ की सीमा तक हानि हुई।

सरकार ने कहा (सितंबर 2016) कि उत्खनित कड़ी चट्टान की शेष 50 प्रतिशत (1,52,030.50 घन मीटर) मात्रा को मोटी रोड़ी/गिट्टी बनाने के लिए उपयुक्त नहीं पाया गया था और इसको ठेकेदार द्वारा तटबंध और पुल पहुँच के निर्माण के लिए उपयोग किया गया, जिसके लिए अनुबंध की बीओक्यू की मद 2.06 और 8 (ii) के अनुसार केवल जल छिडकाव और संघनन प्रभार का भुगतान किया गया।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि कम्पनी के पास में यह दिखाने के लिए ऐसा कोई दस्तावेज नहीं था कि उत्खनित 50 प्रतिशत कड़ी चट्टान, मोटी रोड़ी बनाने के लिए उपयुक्त नहीं थी। इसके अलावा क्योंकि 0.5 घन मीटर से अधिक आकार की कड़ी चट्टान को पीस कर किसी भी आकार के इस्तेमाल करने योग्य मोटी रोड़ी या अन्य निर्माण में उपयोग किया जा सकता था, यही वजह थी कि एसओआर में कोई प्रयोज्य अनुच्छेद नहीं था। इसके अलावा, ठेकेदार द्वारा कड़ी चट्टान की अपेक्षा अनुमोदित सामग्री/चयनित मिट्टी को स्वयं ही तटबंध और पुल पहुँच निर्माण के लिए इस्तेमाल किया जाना था। चूंकि उत्तर में कम्पनी ने पुष्टि की है कि, ठेकेदार द्वारा तटबंध और पुल पहुँच निर्माण के लिए प्राप्त मलबे को इस्तेमाल किया गया, इसलिए ₹ 100 प्रति घन मीटर की लागू दर से ठेकेदार से वसूली की जानी चाहिए थी। ऐसा न करके, कम्पनी ने सरकार को ₹ 1.52 करोड़ की हानि पहुँचाई।

स) सड़क तटबंध निर्माण कार्य में फ्लाइ ऐश का उपयोग करने की उसकी विफलता के कारण ठेकेदार को ₹ 44.05 लाख का अतिरिक्त भुगतान किया गया

कोयला आधारित थर्मल पावर स्टेशनों से 100 किलोमीटर के दायरे में निर्माण गतिविधियों में ऊपरी मिट्टी के उत्खनन को प्रतिबंधित करने और फ्लाइ ऐश के उपयोग

⁶ 1,52,030.050 घन मीटर X ₹ 100 प्रति घन मीटर = ₹ 1,52,03,050 अर्थात् 1.52 करोड़।

को बढ़ावा देने के लिए भारत सरकार के पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एमओईएफ) ने पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 की धारा 3(2) और 5, के अंतर्गत दिनांक 14 सितंबर 1999 और 03 नवंबर 2009 को अधिसूचनाएँ जारी की। आगे यह भी निर्देश दिया गया कि, कोई भी व्यक्ति या संगठन एक थर्मल पावर स्टेशन से 100 किलोमीटर के दायरे में, ऊपरी मिट्टी के साथ सड़क निर्माण कार्य या सड़कों या फ्लाईओवर तटबंधों के निर्माण के लिए डिजाइन को मंजूरी का कार्य नहीं करेगा। तदनुसार, भारतीय सड़क कांग्रेस (आईआरसी) द्वारा सड़क परियोजना में फ्लाई ऐश के उपयोग हेतु अपेक्षित दिशा-निर्देश/विनिर्देश जारी किए गए। साथ ही, दिल्ली उच्च न्यायालय के निर्देशानुसार भी कोयला आधारित थर्मल पावर स्टेशनों से 100 किलोमीटर के दायरे में सड़क तटबंध के निर्माण में फ्लाई ऐश का उपयोग किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया (जून 2016) कि एक थर्मल पावर स्टेशन, संजय गांधी ताप विद्युत परियोजना, उमरिया जो कि शहडोल-सिंहपुर-टुर्ला-पंडरिया सड़क परियोजना के 100 किमी के दायरे में स्थित था और तदनुसार उसके डीपीआर एवं मात्रा की अनुसूची में तटबंध निर्माण हेतु फ्लाई ऐश और चयनित मिट्टी⁷ के उपयोग का प्रावधान रखा गया था। तटबंध निर्माण की अनुमानित दर ₹ 276 प्रति घन मीटर के विरुद्ध, ठेकेदार ने 50 से 75 किलोमीटर के लिए ₹ 4 प्रति घन मीटर और 75 से 100 किलोमीटर के लिए ₹ 6 प्रति घन मीटर की दर उद्धृत की। लेकिन निर्माण के समय, ठेकेदार ने फ्लाई ऐश का उपयोग न करते हुए पूरे तटबंध के निर्माण को खदान⁸ से ₹ 147 प्रति घन मीटर की दर से प्राप्त 31,130 घन मीटर वाली कुल ₹ 45.76 लाख मूल्य चयनित मिट्टी से किया। अगर तटबंध निर्माण में ठेकेदार ने फ्लाई ऐश का उपयोग किया होता तो लागत ₹ 1.71⁹ लाख होती। सड़क निर्माण कार्य में फ्लाई ऐश का उपयोग करने की विफलता से इस हेतु दिए गए भारत सरकार के निर्देशों एवं आईआरसी एसपी: 58-2001 का उल्लंघन हुआ। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को भी ₹ 44.05 लाख का अधिक भुगतान हुआ (₹ 45.76 लाख - ₹ 1.71 लाख)।

सरकार ने कहा (सितंबर 2016) कि, आईआरसी एसपी: 58-2001 के अनुसार फ्लाई ऐश तटबंध निर्माण में तटबंध के दोनों ओर एक से तीन मीटर मोटाई की मिट्टी से ढाकने की आवश्यकता होती है। इसलिए चौड़ीकरण और निम्न तटबंध परियोजनाओं में फ्लाई ऐश तटबंध बनाना संभव नहीं था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि कम्पनी ने स्वयं ही तटबंध निर्माण में फ्लाई ऐश के उपयोग के लिए डीपीआर में प्रावधान किया। वैकल्पिक सामग्री के उपयोग के कारण कम्पनी ₹ 44.05 लाख का अतिरिक्त व्यय करने को बाध्य हुई और इसे ठेकेदार से वसूला नहीं किया गया। इसके अलावा फ्लाई ऐश का उपयोग करने की विफलता के परिणामस्वरूप सड़क निर्माण कार्यों हेतु समय-समय पर जारी फ्लाई ऐश के उपयोग के लिए पर्यावरण एवं वन मंत्रालय के निर्देशों का भी उल्लंघन हुआ।

अतः (i) कड़ी चट्टान के उत्खनन की दर निर्धारण करते समय लागू एसओआर 2013 से विचलन करते हुए (ii) पूर्ण उत्खनित कड़ी चट्टान की मात्रा की वसूली न करके (iii) सड़क कार्य में फ्लाई ऐश के उपयोग के लिए ठेकेदार को बाध्य न करके, कम्पनी ने ₹ 7.07 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया और इस सीमा तक ठेकेदार को अनुचित लाभ प्रदाय किया।

⁷ अर्थात् मिट्टी जिसकी निर्दिष्ट सीबीआर मूल्य हो और आईआरसी विनिर्देश के अनुसार सबग्रेड के निर्माण के लिए उपयोग किया गया हो

⁸ उधार के गड्डे अर्थात् गड्डे जो अन्य स्थानों से कार्य स्थल पर लाये गए हो

⁹ 8030 घन मीटर X ₹ 4 प्रति घन मीटर + 23,100 घन मीटर X ₹ 6 प्रति घन मीटर = ₹ 1,70,720

3.6 मूल्य समायोजन का अधिक भुगतान

कम्पनी द्वारा गलत मूल्य सूचकांक अपनाने से कोलतार मूल्य समायोजन मद में ठेकेदारों को ₹ 2.63 करोड़ अधिक भुगतान हुआ

मध्य प्रदेश सड़क विकास निगम लिमिटेड (कम्पनी) ने 2011 से 2013 के दौरान चार सड़क¹⁰ परियोजनाओं के लिए ठेके दिये। अनुबन्ध का अनुच्छेद 13.9, कोलतार के मूल्य समायोजन करने हेतु तय प्रक्रिया के पालन से सम्बंधित है। उपरोक्त अनुच्छेद में निर्दिष्ट था कि, समायोजन मूल्य की गणना, कार्य में उपयोग के लिए कार्यस्थल पर दिए गए कोलतार के आधार मूल्य और मौजूदा मूल्य के बीच के अंतर को लागू करके तय की जाएगी।

अनुबन्ध के अनुसार, आधार सूचकांक मूल्य के रूप में लिया गया मूल्य, वो मूल्य है, जो कि बोली जमा करने की अंतिम तारीख से 28 दिन पहले प्रचलित था। इसके अलावा, कोलतार/कोलतार इमल्शन के संबंध में समायोजित मूल्य निकालने के सम्बन्ध में वो प्रचलित वर्तमान कीमत है जो कि किसी एक माह से संबंधित विशेष अंतरिम भुगतान प्रमाण पत्र के पहले वाले माह के अंत में प्रचलित थी। अनुबन्ध में निर्दिष्ट था कि कोलतार की वर्तमान कीमत (1) एडीबी परियोजनाओं के संबंध में निकटतम रिफाइनरी की वह एक्स रिफाइनरी कीमत है, जिसमें की उत्पाद शुल्क को छोड़कर सभी लागू कर समावेशी होंगे और (2) अन्य परियोजनाओं के संबंध में, यह सभी लागू करों को सम्मिलित करते हुए निकटतम रिफाइनरी की वह एक्स रिफाइनरी कीमत है, जो कि अनुबंध में समायोजन करने के लिए प्रासंगिक तारीख पर प्रचलित थी।

लेखापरीक्षा ने पाया (जून 2016) कि पछोर-चापीखेड़ा-जीरापुर-सोयत सड़क परियोजना और आगर-बरोड़-आलोट-जावरा के लिए कोयली रिफाइनरी निकटतम थी शहडोल-सिंहपुर और दमोह-हट्टा सड़क परियोजना के लिए मथुरा रिफाइनरी निकटतम थी। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि ठेकेदारों को देय कोलतार मूल्य समायोजन के निर्धारण के लिए, कम्पनी ने इंडियन ऑयल कॉरपोरेशन (आईओसी), भोपाल संभाग द्वारा प्रदान की गई दर सूची के आधार पर कोलतार सूचकांक को अपनाया। कम्पनी द्वारा अपनाया गया सूचकांक, अनुबंध के प्रावधानों के अनुरूप नहीं था क्योंकि ठेकेदारों को देय कोलतार मूल्य समायोजन के निर्धारण के लिए एक्स रिफाइनरी कीमत को अपनाया जाना चाहिए था। इस प्रकार अनुबन्ध की शर्तों को विचलन कर गलत सूचकांक मूल्य अपनाने से ठेकेदारों को मूल्य संयोजन मद में ₹ 21.06 करोड़ की वास्तविक राशि के अपेक्षा ₹ 23.69 करोड़ का भुगतान हुआ जैसा की **परिशिष्ट 3.2** में दर्शाया गया है। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदारों को कोलतार की मूल्य वृद्धि मद में ₹ 2.63 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान हुआ।

कम्पनी ने कहा है (अक्टूबर 2016) कि, अनुबंध में यह निर्दिष्ट नहीं किया गया था की आईओसी वेबसाइट पर उपलब्ध एक्स रिफाइनरी मूल्य को कोलतार का मूल्य समायोजन का निर्धारण करने के लिए ध्यान में रखा जा सकता है। यह भी कहा गया कि, निर्धारणीय मूल्य के बुनियादी बिक्री मूल्य का निर्धारण आईओसी द्वारा अपने पत्राचार में प्रमाणित राज्य विशिष्ट लागत को जोड़ने के बाद किया गया था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि, मूल्य समायोजन निकालने के लिए कम्पनी द्वारा अपनाई गई दर समझौते के नियम और समझौते की शर्तों के अनुरूप नहीं थी। इसके अलावा

¹⁰ तीन ठेके (पछोर- चापीखेड़ा-जीरापुर-माचलपुर-सोयत, दमोह-हट्टा-गैसाबाद, आगर-बरोड़-आलोट-जाओरा) एडीबी परियोजना के तहत और एक ठेका (शहडोल-सिंहपुर) सामान्य ठेके के अंतर्गत दिए गए थे

कोलतार की आधार कीमत जो कि कम्पनी द्वारा ठेकेदारों से एकत्र खरीद के बिलों में दर्शाई गई थी वह भी आईओसी द्वारा अपनी आधिकारिक वेबसाइट पर घोषित दरों से मेल खाती थी। इसलिए, आईओसी के संभागीय कार्यालय द्वारा घोषित दरों की अपनाने से ठेकेदारों को मूल्य विभिन्नता का अधिक भुगतान हुआ।

प्रकरण सरकार को अगस्त 2016 में प्रेषित किया गया एवं उनके उत्तर अप्राप्त है (नवम्बर 2016)।

3.7 अत्यधिक मोटाई अपनाने के कारण अतिरिक्त व्यय

कम्पनी ने सड़क सतह रूपांकन में विनिर्देशों का विचलन किया जिससे ₹ 1.77 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ

मध्य प्रदेश सड़क विकास निगम, भोपाल (कम्पनी) ने आगर-बरोड़-आलोट-जावरा (एसएच-41) के पुनर्निर्माण हेतु ₹ 133.08 करोड़ का कार्य मेसर्स मॉटेकार्लो कन्स्ट्रक्शन लिमिटेड (ठेकेदार) को आवंटित किया (जुलाई 2011)। कार्य को वर्षा ऋतु को सम्मिलित करते हुए 24 माह के भीतर पूर्ण किया जाना था। कार्य पपूर्ण हुआ (सितम्बर 2013) और ठेकेदार को ₹ 156.20 करोड़ के पूर्व अन्तिम देयक के लिए भुगतान किया गया (सितम्बर 2013) था।

सड़क की सतह को भारतीय सड़क कांग्रेस (आईआरसी) के विनिर्देश 37-2001 के अनुसार रूपांकन किया जाना था जिसके अनुसार सतह की मोटाई का रूपांकन (1) सड़क के जीवन काल के दौरान उस पर से गुजरने वाले वाणिज्यिक वाहनों की अनुमानित संख्या और (2) जिस पर सड़क का आधार टिकता है उस सब ग्रेड के कैलिफोर्निया बीअरिंग अनुपात (सीबीआर)¹¹ पर आधारित होगी। सब ग्रेड¹² को अच्छी तरह से संघनित करने की आवश्यकता होती है ताकि उसकी पूरी ताकत का उपयोग किया जा सके और सतह की मोटाई को किफायती रूप से बनाया जा सके। साथ ही सड़क मार्ग के उपरी 500 मिमी भाग को सब ग्रेड के रूप में विचार किया जाना था। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय (मोर्थ) के विनिर्देशों (आईआरसी 37-2001) के अनुसार अगर यातायात तीव्रता 10 लाख स्टैण्डर्ड एक्सल (एमएसए)¹³ हो और आधार स्तर के सब ग्रेड¹⁴ का सीबीआर मूल्य सात प्रतिशत से अधिक हो तो सिर्फ 200 मिमी मोटाई वाले दानेदार सब ग्रेड (जीएसबी)¹⁵ बिछाया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया (जून 2016) कि, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) में मौजूदा सब ग्रेड की सीबीआर 2.5 से 15.90 प्रतिशत के स्तर पर थी। खदान¹⁶ का सीबीआर मूल्य 11.80 प्रतिशत से 15.58 प्रतिशत के स्तर का था। आईआरसी 37-2001 विनिर्देशों के अनुसार यदि तटबंध के शीर्ष 500 मिमी का निर्माण ऐसी सामग्री से हुआ हो जिसका सीबीआर 10 प्रतिशत से अधिक हो, तो सड़क सतह की मोटाई, 10 प्रतिशत या इससे अधिक मूल्य वाले सब ग्रेड सीबीआर के उपयुक्त होनी चाहिए। हालांकि, कम्पनी ने सड़क सतह निर्माण हेतु प्रस्तावित मिट्टी जिसका सीबीआर मूल्य 11.80 प्रतिशत था के

¹¹ कैलिफोर्निया बियरिंग अनुपात नए कैरिज वे निर्माण के नीचे की प्राकृतिक जमीन, सबग्रेड और बेस कोर्स की यांत्रिक ताकत के मूल्यांकन का अर्थाबोध परिक्षण है

¹² सब ग्रेड अर्थात आधार स्तर का तटबंध जिसमें कि निर्मित और बाहर से उधार ली गई मिट्टी से संघनित किया हुआ सब ग्रेड सम्मिलित है

¹³ यातायात डिजाइन मानक सड़क की डिजाइन जीवनकाल के दौरान उसपर से निकलने वाले स्टैण्डर्ड एक्सल की संघयी संख्या के आधार पर माना जाता है।

¹⁴ आधार स्तर अर्थात अर्थ कार्य और संघनन के पूरा होने के बाद मिट्टी की सतह का निर्णायक स्तर।

¹⁵ कार्य के लिए प्रयोग की जाने वाली सामग्री प्राकृतिक रेत, मुरम, बजरी, कुचले पत्थर या इनका संयोजन जो की ग्रेडिंग की आवश्यकता के आधार पर किया जाएगा

¹⁶ निर्माण और सिविल इंजीनियरिंग में, बोरों क्षेत्र एक ऐसा खनिज क्षेत्र जहां सामग्री (आमतौर पर मिट्टी, बजरी या रेत) दूसरे स्थान पर उपयोग के लिए खोदी जाती है।

स्थान पर मौजूदा जमीन मिट्टी के सीबीआर मूल्य के आधार पर छह प्रतिशत सीबीआर की दर को माना। इसके अलावा, आईआरसी 37-2001 विनिर्देशों के अनुसार, 11.80 प्रतिशत सीबीआर मूल्य (10 प्रतिशत से ऊपर सीबीआर) के लिए दानेदार सब ग्रेड (जीएसबी) की आवश्यक मोटाई 200 मिमी होना चाहिए।

इसके अलावा, कम्पनी द्वारा अपनाया गई म.प्र.लो.नि.वि के एसओआर के अनुसार, ऐसे सड़क तटबंध के निर्माण के लिए जिसमें की 5 प्रतिशत से लेकर 12 प्रतिशत सीबीआर मूल्य की मिट्टी लगनी हो, के लिये मिट्टी को खदान की खुदाई से प्राप्त किया जाना था। चूंकि वर्तमान मामले में कम्पनी ने न्यूनतम 11.80 प्रतिशत सीबीआर मूल्य वाली खदान की खुदाई से प्राप्त मिट्टी के उपयोग को प्रस्तावित किया था, तदनुसार सतह को आईआरसी 37 के तहत दिए गए विनिर्देशों के अनुसार इस सीबीआर मूल्य वाली मिट्टी के अनुरूप बनाया जाना चाहिए था।

लेकिन कम्पनी ने सतह की गणना करते समय सीबीआर की दर छह प्रतिशत मानी और सतह के जीएसबी को 200 मिमी की आवश्यक मोटाई की अपेक्षा 260 मिमी मोटाई का बनाया। इसके कारण 29840.25 घन.मी जीएसबी का अधिक क्रियान्वयन हुआ जिसके परिणामस्वरूप की ₹ 1.77 करोड़¹⁷ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

कम्पनी ने कहा (अक्टूबर 2016) कि सड़क के रूपांकन को सब ग्रेड के निर्माण के प्रयुक्त होने वाली मिट्टी के सबसे कमजोर सीबीआर मूल्य पर या सड़क के दिए गए एक भाग पर बड़े पैमाने पर सब ग्रेवल आधार पर मिलने वाली मिट्टी के सीबीआर मूल्य पर आधारित होना चाहिए था। इसलिए सतह का रूपांकन छः प्रतिशत की सीबीआर के आधार पर तैयार किया गया था और तदनुसार 260 मिमी जीएसबी को विचार किया गया था।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि, डीपीआर को विस्तृत सर्वेक्षण और क्षेत्र निरीक्षण के बाद तैयार किया गया था और डीपीआर में खदान की मिट्टी का इस्तेमाल किया जाना प्रस्तावित किया गया था और इस मिट्टी का सीबीआर मूल्य 11.80 प्रतिशत से 15.58 प्रतिशत के बीच था। इसलिए कम्पनी को छः प्रतिशत की अपेक्षा 11.80 प्रतिशत सीबीआर मूल्य की मिट्टी पर विचार करना चाहिए था। ऐसा नहीं करने से, कम्पनी ने ₹ 1.77 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया।

प्रकरण सरकार को अगस्त 2016 में प्रेषित किया गया एवं उनके उत्तर अप्राप्त है (नवम्बर 2016)।

3.8 आयकर पर ब्याज का परिहार्य भुगतान

अग्रिम आयकर के भुगतान में चूक किये जाने के कारण कम्पनी को ₹ 35.58 लाख का परिहार्य दंडात्मक ब्याज भुगतान करना पड़ा

आयकर अधिनियम, 1961 (अधिनियम) की धारा 208 के अनुसार, हर मामले में, जहां एक वित्तीय वर्ष के दौरान निर्धारित द्वारा देय कर की राशि दस हजार रुपये या उससे अधिक है, में अग्रिम कर देय है। अधिनियम की धारा 234 बी में कहा गया है कि जहां किसी भी वित्तीय वर्ष में, एक निर्धारित जो की धारा 208 के तहत अग्रिम कर का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी है, इस तरह के कर का भुगतान करने में विफल रहा

¹⁷ (अ) बीओक्यू के अनुसार, जीएसबी की कार्यान्वित मात्रा 1,29,307.75 घन मीटर थी @ ₹ 592.50 प्रति घन मीटर = ₹ 7,66,14,824।

(ब) आईआरसी 37 विनिर्देश के अनुसार 200 घन मीटर के बजाय 260 घन मीटर पर विचार करते हुए जीएसबी की अतिरिक्त क्रियान्वित मात्रा अर्थात् $(1,29,307.75 \times 200/260) = 99,467.50$ घन मीटर \times ₹ 592.50 प्रति घन मीटर = ₹ 5,89,34,494 कंपनी द्वारा की गई कुल अतिरिक्त लागत (ए - बी) = 29,840.25 घन मीटर जिसका मूल्य है ₹ 1,76,80,348 अर्थात् ₹ 1.77 करोड़।

है या जहां निर्धारिती द्वारा इस तरह के अग्रिम कर का किया गया भुगतान, मूल्यांकन कर का 90 प्रतिशत से कम है, निर्धारिती अग्रिम कर की उस राशि जितनी की मूल्यांकन कर से कम है, पर अप्रैल के पहले दिन से हर महीने के लिए एक प्रतिशत की दर से साधारण ब्याज का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी होगा।

इसके अलावा, अधिनियम की धारा 234 सी के अनुसार, अगर एक निर्धारिती, अग्रिम कर का भुगतान करने में विफल रहता है, या अग्रिम कर का किया गया भुगतान उनकी देय दिनांको 15 जून, 15 सितम्बर, 15 दिसंबर और 15 मार्च को क्रमशः 15 फीसदी, 45 फीसदी, 75 और 100 फीसदी से कम हो, तो निर्धारिती कमी की राशि पर प्रति माह एक प्रतिशत की दर से साधारण ब्याज का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी होगा।

लेखापरीक्षा ने पाया (फरवरी 2016) कि मध्य प्रदेश सड़क विकास निगम लिमिटेड (कम्पनी), ने नियत दिनांको पर निर्धारित प्रतिशत में अग्रिम कर भुगतान नहीं किया था। इसके परिणामस्वरूप कम्पनी ने कर निर्धारण वर्ष 2015-16 के लिए दंडात्मक ब्याज¹⁸ के रूप में ₹ 35.58 लाख का भुगतान किया, अगर कम्पनी ने सही ढंग से अग्रिम कर का ऑकलन कर नियत दिनांको पर निर्धारित अग्रिम कर की तिमाही किस्तों का भुगतान किया होता तो इससे बचा जा सकता था।

सरकार ने कहा (जून 2016) कि (1) निगम की आय उपार्जन आधार पर वर्ष के अंत में कम्पनी अधिनियम, 2013 के प्रावधानों के अनुसार दर्ज कि गई थी (2) बाद में कम्पनी ने आय कर विवरणी को इलेक्ट्रॉनिक तरीके से आयकर विभाग की वेबसाइट के माध्यम से दाखिल की थी जो स्वचालित रूप से मानवीय हस्तक्षेप के बिना टैक्स और ब्याज देनदारी की गणना करती है (3) कम्पनी का अधिशेष धन सावधि के रूप में बैंकों में जमा था और उस पर कम्पनी द्वारा भुगतान किये गए दण्डात्मक ब्याज के बराबर ₹ 35.58 लाख ब्याज अर्जित हुआ।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि, कम्पनी आयकर अधिनियम, 1961 के प्रावधानों के अनुरूप अग्रिम आयकर की देनदारी का ऑकलन करने में और सरकारी राजस्व को समय पर जमा करने में विफल रही। इसके अलावा, वैधानिक प्रावधानों का उल्लंघन कर एफडीआर पर ब्याज कमाने को तर्किक नहीं कहा जा सकता और किसी भी मामले में सावधि ब्याज दर (नौ प्रतिशत) हमेशा आयकर विभाग द्वारा आरोपित दंडात्मक ब्याज दर (12 प्रतिशत) की तुलना में कम रहेगी।

मध्य प्रदेश राज्य कृषि उद्योग विकास निगम लिमिटेड

3.9 अनुचित लाभ दिया जाना

कम्पनी ने आरटीई उत्पाद की उत्पादन लागत अन्तिमीकरण में रखे हुए बारदानों का प्राप्य मूल्य समायोजित न करके संयुक्त उपक्रम भागीदार को ₹ 5.68 करोड़ का अनुचित लाभ पहुँचाया

मध्य प्रदेश राज्य कृषि उद्योग विकास निगम लिमिटेड (कम्पनी) द्वारा समेकित बाल विकास सेवा परियोजना (आईसीडीएस) के तहत, भारत सरकार के महिला एवं बाल विभाग (डब्लूसीडी) को खाने के लिए तैयार उत्पाद (आरटीई) की आपूर्ति की जाती थी। आरटीई उत्पादों को महिला एवं बाल विकास विभाग द्वारा समय-समय पर तय किये गए पूर्व निर्धारित बिक्री मूल्य पर आपूर्ति किया जाता रहा।

¹⁸ अग्रिम कर भुगतान में विलम्ब / आस्थगन के कारण धारा 234बी के अंतर्गत ब्याज - ₹ 17.70 लाख, धारा 234सी के अंतर्गत ब्याज - ₹ 17.88 लाख ।

आरटीई उत्पादों के बिक्री मूल्य का निर्धारण कम्पनी द्वारा प्रदान किए गए लागत डेटा के आधार पर तय होता है जिसमें कच्चे माल हेतु व्यय, प्रक्रिया के दौरान कच्चे माल के नुकसान की निर्दिष्ट प्रतिशत, प्रत्यक्ष लागत, परिवहन लागत और लाभ मार्जिन सहित ओवरहेड्स शामिल हैं। चूंकि कम्पनी के पास माँग को पूरा करने के लिए पर्याप्त उत्पादन क्षमता नहीं थी, इसलिए निजी पक्षों के साथ संयुक्त उद्यम (जेवी) किये गए। इस व्यवस्था के तहत, प्रमुख कच्चा माल (गेहूँ और चावल) को भारत सरकार, मध्य प्रदेश स्टेट सिविल सप्लाईज कारपोरेशन लिमिटेड (एमपीएससीएससी) द्वारा रियाईती दरों पर कम्पनी (संयुक्त उद्यम सहित) को आपूर्ति की जाती है। आरटीई उत्पादों के निर्माण के लिए वर्ष 2010-11 से 2015-16 के दौरान कम्पनी और संयुक्त उपक्रम को 2,19,367 मीट्रिक टन गेहूँ और 1,22,410 मीट्रिक टन चावल आवंटित किए गए थे। इसमें से, 1,78,920 मीट्रिक टन गेहूँ और 1,22,410 मीट्रिक टन चावल को कम्पनी और संयुक्त उपक्रम द्वारा क्रमशः 36,06,117 और 25,27,984 बारदानों में उठाया गया था। इन बारदानों को कम्पनी और संयुक्त उपक्रम द्वारा अपने पास बनाए रखा गया।

लेखापरीक्षा ने पाया (जुलाई 2015) कि गेहूँ और चावल के रखे हुए बारदानों के निपटान के लिए कम्पनी ने अवधि 2010-11 से 2015-16 के दौरान क्रमशः ₹ 11.05 से ₹ 14.31 प्रति बैग एवं ₹ 8.00 से ₹ 13.51 प्रति बैग की निविदा दरों को मंजूरी दी। इस प्रकार, अवधि 2010-11 से 2015-16 के दौरान, बारदानों जिसमें गेहूँ और चावल आपूर्ति की गई थी, का प्राप्य मूल्य क्रमशः ₹ 4.75 करोड़ और ₹ 1.50 करोड़ था। (जैसा कि **परिशिष्ट 3.3** में विस्तृत किया गया है)

2010-11 से 2015-16 के दौरान आरटीई उत्पादों के बिक्री मूल्य के निर्धारण के लिए कम्पनी द्वारा डब्लूसीडी को प्रस्तुत लागत डेटा की जांच में लेखापरीक्षा ने आगे पाया (जुलाई 2016) कि आरटीई उत्पादों की उत्पादन लागत निर्धारण के लिये कम्पनी ने बारदानों जिसमें कच्चे माल (गेहूँ और चावल) की आपूर्ति की गई थी की वसूली योग्य राशि समायोजित नहीं की थी। इससे आरटीई उत्पादों के उत्पादन लागत में ₹ 6.25 करोड़ की वृद्धि हो गई। (जैसा कि **परिशिष्ट 3.3** में विस्तृत किया गया है)

इस प्रकार, आरटीई उत्पादों की उत्पादन लागत को अंतिम रूप देने में गेहूँ और चावल के रखे हुए बारदानों की प्राप्य राशि का समायोजन नहीं करके, कम्पनी और संयुक्त उपक्रम ने डब्लूसीडी से ₹ 6.25 करोड़ का अतिरिक्त दावा किया। इसमें से ₹ 5.68 करोड़ (90.88 प्रतिशत) संयुक्त उद्यम भागीदारों को दिया गया और शेष ₹ 0.57 करोड़ (9.12 प्रतिशत) कम्पनी द्वारा रखा गया।

प्रबंधन ने अपने उत्तर में पुष्टि करते हुए बताया (अगस्त 2016) कि रखे हुए बारदानों की प्राप्य राशि को आरटीई उत्पादों की उत्पादन लागत निर्धारण में समायोजित नहीं किया गया था। यह भी कहा गया कि आरटीई उत्पादों के प्रमुख अवयवों की लागत वर्ष 2009 के बाद से पिछले कुछ वर्षों में काफी बढ़ गया थी, इसलिए रखे हुए बारदानों की प्राप्य राशि के समायोजन नहीं किये जाने से कम्पनी के वित्तीय हित पर प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ा।

उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि यह तर्क कि आरटीई उत्पादों के प्रमुख अवयवों की लागत में वृद्धि से, रखे हुए बारदानों की प्राप्य राशि को संयोजित न करने का प्रभाव समाप्त हो गया है, को न्यायोचित नहीं माना जा सकता क्योंकि प्रमुख सामग्री गेहूँ और चावल की आपूर्ति को भारत सरकार/एमपीएससीएससी द्वारा संबंधित लागत पत्रक में दी गई सरकारी अधिसूचित दरो पर किया जा रहा था और वे सीधे बाजार दरों से जुड़ी नहीं थी। साथ ही, रखे हुए बारदानों की प्राप्य राशि का समायोजन नहीं होने से निजी संयुक्त उद्यम भागीदारों को ₹ 5.68 करोड़ का अनुचित लाभ मिला।

प्रकरण सरकार को अगस्त 2016 में प्रेषित किया गया एवं उनके उत्तर अप्राप्त है (नवम्बर 2016)।

इन्डस्ट्रियल इन्फ्रास्ट्रक्चर डेव्हलपमेन्ट कॉर्पोरेशन (आईआईडीसी) लिमिटेड

3.10 भूमि आवंटन में अनियमितताएं

कम्पनी ने ₹ 3.88 करोड़ मूल्य भूमि के आवंटन में अनियमितता की जिसके परिणामस्वरूप रु 61.59 लाख राजस्व हानि हुई

मध्य प्रदेश उद्योग (शेड, प्लॉट एवं भूमि आवंटन) नियम 1974 के अनुच्छेद 5(IV) के अंतर्गत विकसित औद्योगिक क्षेत्र/पार्क में आरक्षित भूमि के उद्देश्य वाले उद्योगों को भूमि आवंटन हेतु राज्य शासन की पूर्व अनुमति लेना आवश्यक है। तथापि आईआईडीसी ग्वालियर (कम्पनी) ने राज्य शासन की पूर्व अनुमति लिये बिना ही मेसर्स एमप्ररर ग्रेनाइट्स, जो कि उच्च सुरक्षा वाली रजिस्ट्रेशन प्लेट बनाती है को 5,576.21 वर्ग.मी. क्षेत्रफल भूमि के आवंटन का आशय पत्र (27 फरवरी 2006) और 900 वर्ग.मी. (0.09 हेक्टेयर) हेतु 14 जुलाई 2006 को जारी किया। भूमि आवंटन पत्र जारी किये बिना ही फर्म को 06 मार्च 2006 को भूमि का अग्रिम कब्जा सौंप दिया गया।

चूंकि फर्म की व्यावसायिक गतिविधियाँ ग्वालियर स्टोन पार्क के उद्देश्य से भिन्न थी, कम्पनी के निदेशक मंडल ने फर्म को ग्वालियर स्टोन पार्क में भूमि आवंटन के अनुमोदन हेतु राज्य सरकार को प्रस्ताव भेजा (23 जून 2007)। तथापि वाणिज्य, उद्योग एवं रोजगार विभाग राज्य शासन ने प्रस्ताव अस्वीकृत करते हुए स्पष्टीकरण मांगा (31 जनवरी 2008) की फर्म को किसी अन्य निकट औद्योगिक इस्टेट जहाँ भूमि किसी विशिष्ट प्रयोजन हेतु आरक्षित नहीं है में आवंटित क्यों नहीं की गई। कम्पनी ने उत्तर दिया कि फर्म ने ग्वालियर क्षेत्र में भूमि के लिये आवेदन दिया था हालांकि पास के अनारक्षित स्थानों (मालनपुर/बानमोर) में भूमि उपलब्ध थी।

फर्म ने परिवहन विभाग द्वारा उच्च सुरक्षा रजिस्ट्रेशन प्लेट का ठेका न मिलने के कारण स्टोन पार्क में पत्थर से संबंधित उद्योग स्थापित करने की अनुमति माँगी (मार्च 2013)। फर्म ने लीज डीड को मेसर्स एमप्ररर ग्रेनाइट्स के स्थान पर मेसर्स एमप्ररर एसोसियेट्स के नाम से पंजीकृत करने का अनुरोध किया (19 जून 2014)। तदनुसार कम्पनी के अध्यक्ष ने निर्णय लिया (22 जून 2013) कि चूंकि फर्म द्वारा पत्थर से संबंधित व्यावसायिक गतिविधियाँ की जाएगी, इसलिये राज्य शासन की अनुमति आवश्यक नहीं है और नई फर्म को भूमि आवंटन करने और अग्रिम कब्जे की दिनांक (06 मार्च 2006) से लीज (22 फरवरी 2014) कि लीज रेंट को पुरानी दरों पर एवं बकाय राशि बिना ब्याज लगाए वसूला जाए। तदनुसार 25 नवंबर 2014 को 6,475.15 वर्ग.मी. भूमि आवंटन हेतु मेसर्स एमप्ररर एसोसिएट्स को आवंटन पत्र जारी किया गया।

इस संबंध में लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ निम्नानुसार हैं:-

- प्रथम फर्म को भूमि का अग्रिम कब्जा देकर कम्पनी ने अनियमितता की जो कि उस समय प्रचलित भूमि आवंटन नियम के अनुसार मान्य नहीं था। इस कारण 2006 से 2015 के दौरान ₹ 3.88¹⁹ करोड़ मूल्य की भूमि बिना किसी लाभ के व्यर्थ पड़ी रही।

¹⁹ कलेक्टर ऑफ स्टैम्स म.प्र. ग्वालियर जिले से प्राप्त जानकारी के अनुसार वर्ष 2015 की दरों पर भूमि मूल्य अर्थात् स्टोन पार्क में ₹ 6,000 प्रति वर्ग मीटर।

साथ ही वर्ष 2014 में लीज डीड संपादित करते समय लीज रेंट एवं अन्य शुल्क को पुरानी दरों पर वसूलने का कम्पनी अध्यक्ष का निर्णय भी कम्पनी के हित में नहीं था।

- कम्पनी ने फर्म से अतिरिक्त राशि ₹ 19.76 लाख वसूलने के लिये लघु फर्म पर लागू दरों के अनुसार मांग पत्र जारी किया जबकि जून 2014 तक जब तक फर्म का दूसरा नाम नहीं आया था तब तक फर्म लार्ज स्केल फर्म थी। कम्पनी को कम से कम लघु उद्योग पर अप्रैल 2013 से लागू दरों को अपनाया जाना चाहिये था। ऐसा न करने से कम्पनी को ₹ 25.36 लाख की राजस्व हानि हुई जैसा कि **परिशिष्ट 3.4** में दर्शाया गया है।

- कम्पनी द्वारा भेजे गए मांग पत्र (अगस्त 2013) के अनुसार उसको लीज रेंट और रखरखाव शुल्क के रूप में 2006-07 से 2014-15 तक प्रतिवर्ष ₹ 1,10,980 प्राप्त होने थे। तथापि कम्पनी को यह नवंबर 2014 में प्राप्त हुए और इसमें मध्य प्रदेश औद्योगिक भूमि आवंटन नियम 2008 के अनुलग्नक-एफ के अनुच्छेद (i) और (iv) के तहत निर्दिष्ट ब्याज भी नहीं लगाया गया। अतः कम्पनी को ₹ 12.12 लाख की ब्याज हानि हुई जैसा कि **परिशिष्ट 3.4** में दर्शाया गया है।

- चूंकि द्वितीय फर्म के साथ संपादित लीज डीड, प्रथम फर्म को जारी आशय पत्र पर आधारित थी, अतः इस लीज डीड को हस्तांतरण का प्रकरण मानते हुए भूमि आवंटन नियम 2008 और मध्य प्रदेश शासन द्वारा अप्रैल 2011 में जारी परिपत्र के अनुसार हस्तांतरण शुल्क लिया जाना चाहिये था। इस प्रकरण में कम्पनी ने प्रथम फर्म से विकास शुल्क नहीं वसूला और द्वितीय फर्म को आवंटन पत्र जारी करते समय ₹ 31.08²⁰ लाख विकास शुल्क की अपेक्षा ₹ 6.97 लाख ही वसूलें। इस कारण ₹ 24.11 लाख विकास शुल्क कम वसूल हुए।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (जून 2006) कि (i) फर्म ने ग्वालियर क्षेत्र में भूमि के लिये प्रार्थना की थी और राज्य शासन के अनुमोदन की प्रत्याशा में स्टोन पार्क में भूमि आवंटन किया गया (ii) कम्पनी मुख्यालय के निर्देशों के अनुसार बकाया राशि पर ब्याज नहीं वसूला गया (iii) द्वितीय फर्म को आवंटन को हस्तांतरण नहीं माना गया क्योंकि मात्र आशय पत्र जारी किया गया था और आवंटन पत्र अहस्ताक्षरित था इसलिये कम्पनी को कोई हानि नहीं हुई।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि (i) भूमि का अग्रिम कब्जा दिया जाना नियम विरुद्ध था जिससे आठ वर्ष तक भूमि अनुपयोगी पड़ी रही (ii) कम्पनी ने द्वितीय फर्म के साथ लीज डीड संपादित करते समय तात्कालीन प्रचलित दरों के अनुरूप लीज रेंट नहीं वसूला जिससे की कम्पनी को राजस्व हानि हुई (iii) द्वितीय फर्म से उपयुक्त दरों पर विकास शुल्क नहीं वसूला गया।

प्रकरण सरकार को मई 2016 में प्रेषित किया गया एवं उनके उत्तर अप्राप्त है (नवम्बर 2016)।

²⁰ हस्तांतरण शुल्क में प्रचलित पट्टे की प्रीमियम राशि का 20 प्रतिशत और प्रचलित विकास शुल्क का 100 प्रतिशत शामिल हैं अर्थात् (6475.15 वर्ग मीटर X ₹ 400 X 20%) = ₹ 5,18,012 (अ) + (6475.15 वर्ग मीटर X ₹ 400) = ₹ 25,90,060 (ब) ; महायोग (अ + ब) = ₹ 31,08,072।

मध्य प्रदेश स्टेट माइनिंग कॉर्पोरेशन लिमिटेड

3.11 परिहार्य निष्क्रिय खदानों और अनिवार्य भाटक (डेड रेंट) का भुगतान

कम्पनी ने तीन वर्ष से अधिक तक फ्लैगस्टोन पट्टा खदानों को निष्क्रिय रखा और मृत कर ₹ 57.30 लाख का निष्फल व्यय किया

मध्य प्रदेश स्टेट माइनिंग कॉर्पोरेशन लिमिटेड (कम्पनी) द्वारा मध्य प्रदेश शासन से पट्टे पर प्राप्त खदानों के संचालन और खनिजों अर्थात् ग्रेनाइट, डालराइट, संगमरमर, ध्वज-पत्थर, रेत आदि के विक्रय और निपटान कार्य के लिए विभिन्न ठेकेदारों के साथ खनिजों के उत्खनन और निपटान के लिए अनुबंध किये जाते हैं।

कम्पनी ने बुधोन –राजापुर की फ्लैगस्टोन खदानों से खनन के लिए मध्य प्रदेश शासन के साथ खदान लीज डीड (07 सितम्बर 2010) सम्पादित की। लीज डीड के प्रावधानों के अनुसार कम्पनी द्वारा मध्य प्रदेश शासन को मध्य प्रदेश माइनिंग मिनरल रूल्स, 1996 की अनुसूची IV में निर्दिष्ट दरों पर एक वार्षिक डेड रेंट या लागू दरों पर रॉयल्टी जो भी अधिक हो, का भुगतान किया जाना था।

लीज डीड की अनुसूची IV के अनुसार, डेडरेंट देय दर पहले वर्ष के लिए निरंक, दूसरे और तीसरे वर्ष के लिए ₹ 25,000 प्रति हेक्टेयर प्रति वर्ष उसके बाद के वर्षों के लिए ₹ 30,000 प्रति हेक्टेयर प्रति वर्ष थी। सितंबर 2014 में मध्य प्रदेश शासन द्वारा डेड रेंट देय दर को संशोधित करते हुए दूसरे और तीसरे वर्ष के लिए ₹ 30,000 प्रति हेक्टेयर प्रति वर्ष और चौथे वर्ष और उसके बाद के वर्षों के लिए ₹ 40,000 प्रति हेक्टेयर प्रति वर्ष किया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया (दिसंबर 2015) कि मध्य प्रदेश शासन ने बुधोन राजापुर स्थित फ्लैगस्टोन खदानों को 10 साल की अवधि के लिए कम्पनी को आवंटित (फरवरी 2011) किया। बदले में, कम्पनी ने मेसर्स बुंदेला रेड ग्रेनाइट (ठेकेदार) के साथ इन खदानों से 10 वर्ष की अवधि के लिए ₹ 1,055 प्रति घन मीटर की दर से 1,98,395 घन मीटर खुदाई के लिए अनुबंध किया (मई 2011)।

अनुबंध की शर्तों के अनुसार, अनुबंध अवधि के दौरान ठेकेदार को तय कार्य योजना के अनुरूप फ्लैग स्टोन की तय की गई न्यूनतम मात्रा को उत्खनित कर निकालना था। अगर ठेकेदार तय की गई न्यूनतम मात्रा का उत्खनन नहीं करता तो भी कार्य योजना के अनुसार वह कम्पनी को एक अग्रिम न्यूनतम मासिक किस्त का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी होगा। हालांकि, यह पाया गया कि 09 मार्च 2011 में कार्य शुरू करने से लेकर 18 जुलाई 2013 तक, कभी भी ठेकेदार ने सहमत कार्य योजना में व्यक्त मात्रा के आधार पर किशतों का भुगतान नहीं किया। इसके बजाय ठेकेदार ने विक्रय किये गए फ्लैगस्टोन की वास्तविक मात्रा के आधार पर भुगतान किया। कार्य योजना के रूप में किशतों का भुगतान जमा नहीं करने के लिए ठेकेदार ने अनुबंध क्रियान्वयन से पहले इन खदानों में किए गए अनियमित खनन के फलस्वरूप उत्खनन परिचालन में आ रही कठिनाइयों को कारणों के रूप में उद्धृत किया गया।

ठेकेदार के द्वारा मासिक किशतों का भुगतान न करने के कारण, कम्पनी ने जुलाई 2013 से ठेकेदार का कार्य बंद करा दिया। तत्पश्चात जुलाई 2013 से जनवरी 2014 तक ठेकेदार को उत्खनन खुदाई के कार्य को पुनर्जीवित करने के लिए अनुस्मारक जारी किए गए/पत्राचार किया गया जिस पर ठेकेदार द्वारा कोई दिलचस्पी नहीं व्यक्त की गई। ठेकेदार को एक कारण बताओ नोटिस जारी किया गया था (जनवरी 2014)

और ठेकेदार को व्यक्तिगत रूप से सुनने का अवसर (सितम्बर 2014) देने के बाद नवंबर 2014 में ठेके को निरस्त किया गया।

तथापि कम्पनी ने अक्टूबर 2016 के अंत तक बुधोन-राजापुर खदानों के लिए नई निविदाओं को अंतिम रूप नहीं दिया और ये खदानें निष्क्रिय पड़ी रही जिसके परिणामस्वरूप इन खदानों से रॉयल्टी कमाई नहीं होने से राजस्व का नुकसान हुआ। इसके अलावा कम्पनी ने वर्ष 2014 और 2015 के लिए निष्क्रिय पड़ी रही खदानों के लिए मध्य प्रदेश शासन को ₹ 57.30 लाख का डेड रेंट का भुगतान किया।

प्रबंधन ने बताया (अगस्त 2016) कि कम्पनी के ठेकेदार द्वारा समझौते के नियम और समझौते की शर्तों का पालन नहीं करने के कारण खनन ठेका समाप्त कर दिया था। आगे यह भी कहा गया कि खदानों से फ्लैगस्टोन के खनन योग्य व्यावहारिक और उचित मात्रा का पता लगाने के बाद निदेशक मंडल से मंजूरी लेकर नए सिरे से निविदाएं आमंत्रित की जाएंगी।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि खदानों के लिए पुनारनिविदा का निर्णय लेने में विलंब के कारण खदानें तीन वर्ष से अधिक तक निष्क्रिय पड़ी रही और ₹ 57.30 लाख के मृत किराए का भुगतान किया गया।

प्रकरण सरकार को जून 2016 में प्रेषित किया गया एवं उनके उत्तर अप्राप्त है (नवम्बर 2016)।

मध्य प्रदेश पावर जनरेटिंग कम्पनी लिमिटेड

3.12 ब्याज की हानि

कम्पनी द्वारा खरीदे गए ₹ 6.27 करोड़ के बस रिएक्टर को अपेक्षित बे कार्य पूर्ण होने में विलम्ब के कारण स्थापित नहीं किया जा सका जिसके कारण ₹ 1.97 करोड़ के ब्याज की हानि हुई

मध्य प्रदेश पावर जनरेटिंग कम्पनी लिमिटेड (कम्पनी) ने सतपुड़ा थर्मल पावर स्टेशन (एसटीपीएस) हेतु एक 400 केवी, 63 एमवीएआर (मेगा वोल्ट अम्पीयर रिएक्टिव)²¹ वाले बस रिएक्टर²² के डिजाइन, निर्माण, परीक्षण एवं आपूर्ति के लिए मेसर्स भारत हैवी इलेक्ट्रिकल लिमिटेड (भेल) को आदेश दिया (19 जून, 2010)। तदनुसार, बस रिएक्टर और उसके पुर्जे मार्च से जून 2012 तक आपूर्ति किये गए और भेल को ₹ 6.27 करोड़ (उपकरणों की लागत ₹ 4.56 करोड़, कीमत विभिन्नता ₹ 1.57 करोड़, अन्य तत्वों ₹ 13.29 लाख सहित) का भुगतान अक्टूबर 2012 से दिसंबर 2012 के दौरान किया गया। आपूर्ति आदेश के अनुच्छेद 17 के अनुसार, कमीशनिंग की तारीख से 12 माह या आपूर्ति की तारीख से 18 माह की अवधि, जो भी पहले हो के लिए आदेशित उपकरण/सामग्री के संतोषजनक प्रदर्शन के लिए गारंटी दी गई थी।

लेखापरीक्षा ने पाया (सितंबर 2015) मार्च 2012 में बस रिएक्टर और जून 2012 तक उसके पुर्जों की प्राप्ति के बावजूद, उनका तुरंत उपयोग नहीं किया जा सका क्योंकि बस बार की स्थापना के लिए आवश्यक बे उस समय तक तैयार नहीं किया गया था।

²¹ यह वाट की तरह शक्ति का एक और पैमाना है, लेकिन यह विद्युत् के उस घटक को नापता है जो कि प्रतिक्रियाशील है अर्थात् विद्युत् का घटक जो चुंबकीय क्षेत्र बनाने के लिए तारों में प्रवाहित होता है, लेकिन वास्तव में कार्य में परिवर्तित नहीं होता

²² बस रिएक्टर एक उपकरण है जो की लोड, नमी, मौसम, जनरेटर एक्स्काईटेशन, तापमान में उतार-चढ़ाव की वजह से होने वाले वोल्टेज उतार चढ़ाव को स्थिर रखता है। बस बे एक मध्यस्थ प्रणाली है जो कि बस को स्विचयार्ड से जोड़ती है ताकि ताप विद्युत संयंत्र में उत्पादित विद्युत् को निकाला जा सके

कम्पनी ने बे क्रमांक 17 लिए दिसंबर 2014 में देर से एक कार्य आदेश दिया जिसकी कार्यावधि छह महीने (जून 2015) तक थी। हालांकि बस बार सिस्टम के निर्माण का कार्य पूर्ण कर सितंबर 2015 में उसको प्लिंथ में स्थानांतरित कर दिया गया था और यह 29 दिसंबर, 2015 को कमीशन किया गया था।

चूंकि कम्पनी के पास वित्तीय संस्थानों और मध्य प्रदेश सरकार से प्राप्त ब्याज युक्त ऋण की विशाल राशि थी, इस कारण अपेक्षित बे का निर्माण नहीं करने से 42 माह के लिए बस रिएक्टर निष्क्रिय रखा जाना अत्यधिक विवेकहीन था। इसके फलस्वरूप ₹ 6.27 करोड़ की धनराशि अवरुद्ध हुई साथ ही ब्याज की ₹ 1.97 करोड़²³ की परिणामी हानि हुई। (10.5 फीसदी ब्याज की न्यूनतम दर से जिस पर कम्पनी रकम उधार लेती थी)।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि बस रिएक्टर की स्थापना में देरी के लिए मुख्य कारण (1) मध्य प्रदेश पावर ट्रांसमिशन कम्पनी लिमिटेड द्वारा सतपुड़ा एक्सटेंशन (10 और 11) के 400 केवी सारणी आस्ता फीडर 1 और 2 का फिर से उन्मुखीकरण किये जाने के कारण, बस रिएक्टर की स्थापना के लिए पुराने 400 केवी स्विच यार्ड के बे क्रमांक 7 के बजाए बे क्रमांक 17 प्रस्तावित किया गया था और (2) बस रिएक्टर की स्थापना के लिए कम्पनी द्वारा आमंत्रित निविदाओं में मिली खराब प्रतिक्रिया थी।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि मध्य प्रदेश पावर ट्रांसमिशन कम्पनी ने अपने आप ही अगस्त 2011 में ही बे संख्या 7 से 17 में परिवर्तन की पुष्टि की थी (मार्च 2012 में बस रिएक्टर की खरीद के छह महीने पहले)। तथापि कम्पनी ने एसटीपीएस को निर्देश देने के लिए 18 महीनों का समय लिया था (फरवरी 2013) कि नई बे संख्या 17 पर सं एवं सन्धा संभाग के माध्यम से कार्य कराया जाए। इसके अलावा इस काम के लिए अनुबंध दिसंबर 2014 में सं एवं सन्धा संभाग को निर्देश देने के बाद 22 माह की देरी से किया गया। कम्पनी द्वारा निविदा प्रक्रिया के विभिन्न चरणों, अनुबंध और चित्र आदि के अनुमोदन देने में विलम्ब किया गया। इसके अलावा, एसटीपीएस बस रिएक्टर के बिना कार्य कर रहा था और इसे म.प्र वि.नि.आ द्वारा गंभीरता से लिया गया था।

3.13 रेलवे मालभाड़ा खाते में निष्क्रिय निधि

अनुचित निधि प्रबंधन से समर्पित रेलवे मालभाड़ा खाते में आवश्यकता से अधिक धन निष्क्रिय पड़ा रहा जिससे की ₹ 1.07 करोड़ ब्याज की हानि हुई

मध्य प्रदेश पावर जनरेटिंग कम्पनी लिमिटेड (कम्पनी) ने श्री सिंगाजी थर्मल पावर प्लांट, खण्डवा (एसएसटीपी) को प्रतिवर्ष 49,93,900 मीट्रिक टन कोयले की आपूर्ति के लिए सदरन ईस्ट कोल फील्ड लिमिटेड (एसईसीएल) के साथ ईंधन आपूर्ति समझौता (एफएसए) किया (24 जनवरी 2013)। साथ ही कम्पनी ने, प्रारंभिक स्टेशन पर रेलवे को मालभाड़ा ऑपरेशन सूचना प्रणाली (एफओआईएस)²⁴ के माध्यम से भुगतान करने के लिए दक्षिण पूर्व मध्य रेलवे (एसईसीआर) और भारतीय स्टेट बैंक के साथ एक त्रिपक्षीय समझौता किया (01 जनवरी 2014) ताकि मालभाड़े का तत्काल भुगतान सुनिश्चित किया जा सके। एफएसए के अनुसार रेक की अधिकतम आवश्यक संख्या छह रेक प्रति दिन²⁵ की थी। इस प्रयोजन के लिए कम्पनी द्वारा एक समर्पित बैंक खाता खोला गया

²³ $\{ (\text{₹ } 4,15,52,043) \times 10.5\% \times 38/12 \text{ माह} \} = \text{₹ } 1,38,16,054 \text{ (अ)} + \{ (\text{₹ } 1,86,93,560) \times 10.5\% \times 36/12 \text{ माह} \} = \text{₹ } 58,88,471 \text{ (ब)} = \text{कुल } 1,97,04,525 \text{ ₹}।$ विचार की गई अवधि भुगतान की तारीख {अक्टूबर 2012 (38 माह) और दिसंबर 2012 (36 माह) से अंतिम स्थापना दिसंबर 2015 तक मानी गई है

²⁴ एफओआईएस एक इलेक्ट्रॉनिक प्रणाली है जो कि परोषिती बैंक के सर्वर को रेलवे के रेलवे सूचना प्रणाली केंद्र (सीआरआईएस) से जोड़ती है।

²⁵ $(\text{वार्षिक मात्रा } 49,93,900 \text{ मीट्रिक टन} / 12) = 416158 \text{ मीट्रिक टन प्रति माह} / 2500 \text{ मीट्रिक टन प्रति रेक} = \text{एक माह} / 30 \text{ दिनों में } 166.46 \text{ रेक} = \text{प्रति दिन } 5.54 \text{ रेक}।$ मानो 6 रेक प्रति दिन

था जिसमें की एसएसटीपी को प्रत्येक बैंक कार्य दिवस/बैंक अवकाश की स्थिति में दिवसों में तत्काल पिछले कार्य दिवस पर बैंक द्वारा मालभाडा के भुगतान की गई राशि के बराबर राशि मालभाडा खाते में प्रतिपूर्ति की जानी थी।

समझौते में यह निर्दिष्ट था कि, समझौते की तिथि से तीन महीने के बाद दलों की आपसी सहमति से संशोधन और परिवर्तन को समझौते में उपयुक्त रूप से शामिल किया जा सकेगा। त्रिपक्षीय समझौते के डिफॉल्ट भुगतान तंत्र के अनुसार, कम्पनी ने रेलवे के पक्ष में ₹ चार करोड़ की बैंक गारंटी (बीजी) (दिनांक 11 जनवरी 2015 से ₹ 1.40 करोड़ संशोधित की गई) प्रदान की।

लेखापरीक्षा ने जनवरी 2014 से मार्च 2016 की अवधि के बैंक स्टेटमेंट के विश्लेषण में देखा कि खाते में बनाए रखे गए धन की तुलना में धन का वास्तविक उपयोग बहुत कम था। बैंक विवरण के और विश्लेषण से पता चला कि, रिक की संख्या जिसके लिए रेलवे रसीद (आरआर) जारी किये गए थे वह एफएसए के तहत प्राप्त होने वाली मात्रा की रिक संख्या की तुलना में काफी कम थी जैसा कि नीचे दर्शाया गया है :

क्र. सं.	एक दिवस में रेलवे रसीद जारी करने हेतु उपयोग की गई राशि की सीमा (₹)	रिक संख्या जिसके लिए रेलवे रसीद जारी की गई	दिवसों की संख्या जिन पर इस स्तर का लेनदेन हुआ
1.	34,75,532 से 9818778	01	284
2.	1,01,02,486 से 1,49,74,221	02	178
3.	1,51,41,906 से 1,98,77,787	03	77
4.	2,01,58,157 से 2,45,77,456	04	29
5.	2,60,81,402 से 2,82,02,517	05	11
6.	3,73,62,293	06	4
7.	4,24,57,132	07	2
कुल दिवसों की संख्या			585

स्पष्ट है की एसएसटीपीपी ने अपनी आवश्यकता से अधिक लंबी अवधि के लिए अधिशेष धन को इस दलील पर बनाए रखा कि प्रधान कार्यालय के निर्देश (25 मई 2015) के अनुसार, धन की आवश्यकता को प्रति सप्ताह दो बार (सोमवार और गुरुवार को) सूचित किया जाना था। लेकिन समय समय पर आर.आर आवश्यकता के अनुसार धन के वास्तविक उपयोग की निगरानी नहीं की गई जिसके फलस्वरूप मालभाडा खाते में धन निष्क्रिय पड़ा रहा, जबकि 11 जनवरी 2015 से बीजी भी कम होकर ₹ 1.40 करोड़ हो गई थी। इस प्रकार धन की अनुचित निगरानी के परिणामस्वरूप, मालभाडा खाते में धन निष्क्रिय पड़ा रहा और ₹ 1,07,05,797²⁶ के ब्याज की परिणामी हानि हुई जैसा की परिशिष्ट 3.5 में विस्तृत किया गया है।

सरकार ने कहा (जुलाई 2016), कि एफएसए के अनुसार, छह रिक प्रति दिन प्राप्त होने थे। इसे और कम्पनी मुख्यालय के निर्देशों जिसके अनुसार धन की आवश्यकता को एक सप्ताह में दो बार (सोमवार और गुरुवार) को बताया जाना था, को ध्यान में रखते हुए, अगले तीन दिनों की अवधि के लिए आवश्यक अधिकतम भाड़ा ₹ 11.70 करोड़ था। हालांकि, कम्पनी ने मालभाडा खाते में ₹ छः करोड़ से ₹ सात करोड़ के बीच धन को बनाए रखा। इसके अलावा, रेलवे द्वारा मालभाडा टू पे आधार पर आरआर जारी करने की स्थिति में दंड के भुगतान से बचने के लिए इस व्यवस्था का होना आवश्यक था।

²⁶ ब्याज की 12 प्रतिशत दर जिस पर कंपनी विभिन्न संगठनों से अपने ऋण प्राप्त करती है को विचार में रखते हुए

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि, जनवरी 2014 और मार्च 2016 के बीच 585 दिनों में से 579 दिनों पर कम्पनी ने छह रोक से कम प्राप्त किया था। इसके अतिरिक्त, कम्पनी ने रेलवे के साथ पर्याप्त बीजी राशि को बनाए रखा ताकि समर्पित मलभाडा खाते में धन की आवश्यकता की स्थिति में धन की उपलब्धता में कमी न हो। हालांकि, जनवरी 2014 से मार्च 2016 के दौरान एक भी उदाहरण ऐसा नहीं था, जब की बैंक द्वारा बीजी का उपयोग किया गया हो और रेलवे द्वारा भी कोई दण्ड नहीं लगाया गया था। इससे यह तथ्य स्थापित हो जाता है कि खाते में धन का अधिशेष बनाए रखा गया।

3.14 उच्च दर पर ठेका दिया जाना

कम्पनी ने पारदर्शी बोली प्रक्रिया का पालन न करते हुए रहवासी आवासों के निर्माण का कार्य ₹ 26.13 करोड़ के उच्च दरों पर प्रदाय किया

मध्य प्रदेश पावर जेनरेटिंग कम्पनी लिमिटेड (कम्पनी) ने श्री सिंगाजी थर्मल पावर प्लांट (एसटीटीपी) खण्डवा में 679 कर्मचारी आवासों के निर्माण का कार्य ₹116.83 करोड़ में प्रदाय किया (20 सितंबर 2010)। चूंकि ठेकेदार कार्य पूर्ण करने में असफल रहा, इस ठेके को निरस्त कर दिया गया। इसके फलस्वरूप एसटीटीपी के कर्मचारी आवास के शेष कार्य को पूर्ण करने हेतु कम्पनी ने अंतर्राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धी बोली (आई.सी.बी.07)²⁷ आमंत्रित की (13 जुलाई 2012) जिसका निविदा खोलने का दिनांक 23 अगस्त 2012 (42) दिन था।

भारत सरकार एवं अन्य अंतर्राष्ट्रीय संस्थाओं द्वारा आई.सी.बी. के लिये तय समयसीमा के अनुसार बोलीकर्ता को निविदा बुलाने हेतु नोटिस (एनआईटी) के प्रकाशन के बाद न्यूनतम छः सप्ताह का समय दिया जाना चाहिये था जिससे कि बोलीकर्ता बोली व्यापक रूप से तैयार कर सकें और सबसे अधिक प्रतिस्पर्धी दरें पेश कर सकें।

लेखापरीक्षा ने पाया (सितंबर 2014) कि आईसीबी 07 के अंतर्गत कम्पनी को तीन निविदाएँ प्राप्त हुईं और न्यूनतम बोली ₹ 158 करोड़ की थी। चूंकि यह शेष कार्यों के मूल्य (82.26 करोड़), से 92 प्रतिशत अधिक था, इस आईसीबी को निरस्त कर दिया गया। तदुपरांत, कम्पनी ने 08 अक्टूबर 2012 को आईसीबी 08 के अंतर्गत अन्य एनआईटी जारी की जिसकी निविदा खोलने का दिनांक 30 अक्टूबर 2012 था अतः बोलीकर्ता को बोली प्रस्तुत करने के लिये 23 दिवसों का समय दिया गया। न्यूनतम बोली जो प्राप्त हुई थी वह ₹ 140.03 करोड़ की मेसर्स कल्याण टोल इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड इन्दौर की थी। चूंकि यह बोली भी शेष कार्यों के मूल्य (₹ 82.26 करोड़) से 70 प्रतिशत अधिक थी, कम्पनी द्वारा आईसीबी 08 को भी निरस्त कर दिया गया था। यह देखते हुए कम्पनी ने 65वीं निदेशक मंडल की बैठक (27 दिसंबर 2012) में संकल्प किया कि आईसीबी 10 के अंतर्गत अन्य एनआईटी आमंत्रित की जाए जिसमें कि बोलीकर्ता को प्रतिक्रिया करने के लिये मात्र 15 दिवस का समय दिया जाए।

इसी के अनुसार 28 दिसंबर 2012 को निविदा जारी की गई जिसकी निविदा/आवेदन के विक्रय की अंतिम तिथि 15 जनवरी 2013 और बोली जमा करने एवं बोली खोलने

²⁷ आईसीबी 07, 08 और 10 निविदाओं के अंतर्गत एसएसटीपीपी, खण्डवा में स्टाफ क्वार्टर के शेष कार्य को पूरा करने के लिए अंतर्राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धात्मक प्रक्रिया के तहत बोली आमंत्रित की गई थी।

की अंतिम तिथि 16 जनवरी 2013 थी। हालांकि इस एनआईटी का फाइनेंशियल टाइम्स समाचार पत्र के वर्ल्ड वाइड संस्करण में दिनांक 07 जनवरी 2013 को प्रकाशन हुआ जिससे कि संभावित बोलीकर्ता को इस बोली के लिये प्रतिक्रिया करने हेतु नौ दिवस का ही समय मिला।

एनआईटी के फाइनेंशियल टाइम्स में प्रकाशन के बाद, तीन अन्य पक्ष जिन्होंने पूर्व निविदाओं (आईसीबी 07 और 08) में भाग नहीं लिया था, ने कम्पनी से समय सीमा में वृद्धि की प्रार्थना की ताकि वो सबसे प्रतिस्पर्धी दरें प्रस्तुत कर सकें, क्योंकि कार्य के प्रत्येक घटक के अनुमान के लिये व्यापक अध्ययन किया जाना आवश्यक था। इन तीन पक्षों द्वारा 20 से 42 दिवस की समय सीमा वृद्धि की प्रार्थना की गई थी जो कि आई.सी.बी. के लिये भारत सरकार द्वारा तय समय सीमा के अंदर थी। परन्तु कम्पनी द्वारा इन पक्षों की प्रार्थना को स्वीकार नहीं किया गया, परिणामस्वरूप ये तीनों पक्ष अपनी बोली प्रस्तुत नहीं कर सके।

अतः कम्पनी को आईसीबी 10 के अंतर्गत मात्र एक निविदा प्राप्त हुई और उसको दिनांक 16 जनवरी 2013 को खोला गया। कार्य को इस एकल पक्ष (मेसर्स कल्याण टोल इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड इन्दौर) को ₹ 134.54 करोड़ में दिया गया (14 फरवरी 2013) जो कि शेष कार्यों के मूल्य ₹ 82.26 करोड़ से 63.55 प्रतिशत अधिक था। इस पक्ष द्वारा आईसीबी 10 के अंतर्गत उल्लेखित मूल्य (₹ 134.54 करोड़) उनके द्वारा आईसीबी 08 के अंतर्गत उल्लेखित मूल्य (₹ 140.03) से 3.92 प्रतिशत कम था जो कि साथ ही आईसीबी 08 के अंतर्गत प्राप्त न्यूनतम मूल्य भी था।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि कम्पनी ने शेष कार्यों के मूल्य को ₹ 115 करोड़ तक बढ़ा दिया (08 फरवरी 2013) (शेष कार्यों का पुनरीक्षित मूल्य ₹ 108.41 करोड़ +18 प्रतिशत की दर से छः माह अवधि का वित्तपोषण लागत ₹ 0.98 करोड़ + 8 प्रतिशत की दर से अनुबंध के दौरान मंहगाई दर ₹ 5.42 करोड़) और पक्ष द्वारा उल्लेखित मूल्य को यह कहते हुए न्यायोचित ठहराया गया कि उल्लेखित मूल्य शेष कार्यों के मूल्य से 16.99 प्रतिशत ही अधिक है। इसके चलते 14 फरवरी 2013 को इस पक्ष को ₹ 134.54 करोड़ में ठेका दिया गया और कार्य 13 मई 2014 को पूर्ण हुआ।

इस संबंध में लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ निम्नानुसार है :

- कम्पनी ने आईसीबी 8 एवं 10 में आईसीबी निविदाओं के लिये भारत सरकार एवं अन्य अंतर्राष्ट्रीय संस्थाओं द्वारा तय दिशा निर्देशों का पालन नहीं किया। कम्पनी ने न्यूनतम आवश्यक छः सप्ताह की अपेक्षा बोलीकर्ताओं को मात्र 23 दिवस और 15 दिवस का समय ही दिया।
- कम्पनी ने अगर बोलीकर्ताओं को अपेक्षित छः सप्ताह का समय दिया होता तो उसको और भी प्रतिस्पर्धी दरें मिल सकती थी, क्योंकि निविदा में भाग लेने के लिये और भी अन्य पक्ष मौजूद थे। यह आईसीबी 08 एवं आईसीबी 10 में प्राप्त कम दरों से जाहिर होता है। हालांकि कम्पनी ने इच्छुक पक्षों को छः सप्ताह का समय नहीं दिया।
- शेष कार्यों का पूर्व मूल्य ₹ 82.26 करोड़ (बैंचमार्क मूल्य) जिसको कि पूर्व दो निविदाओं (आईसीबी 07 और 08) में प्राप्त कम दरों के निरस्तीकरण को न्यायोचित ठहराने के लिये किया गया था उसको तीसरी निविदा (आईसीबी 10) में शिथिल कर दिया गया (₹ 108.41 करोड़) और अतः ठेके पूनरीक्षित बैंचमार्क मूल्य ₹ 134.54 करोड़ से 24.10 प्रतिशत अधिक की दर दिया गया जबकि वह एकल निविदा की स्थिति थी।

- कम्पनी ने ऐसे ठेकेदार, जिसने पूर्व आईसीबी 08 में भाग लिया था और जिसको कि आईसीबी 08 में कम्पनी को प्राप्त निम्नतम उद्धत मूल्य (₹ 140.03 करोड़) का ज्ञान था द्वारा उद्धत उच्चतम मूल्य (₹ 134.54 करोड़) को अनावश्यक रूप से न्यायोचित ठहराया।

- इसके परिणामस्वरूप ठेके को पारदर्शी तरीके से नहीं दिया गया और कम्पनी ₹ 26.13²⁸ करोड़ का अतिरिक्त व्यय करने को बाध्य हुई।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि आईसीबी 08 और 10 के अंतर्गत जारी एनआईटी के व्यापक प्रचार हेतु हर संभव प्रयास किये गए थे। तथापि ईकाइ- I और II के पास आते तुल्यांकालन के चलते इन दो आईसीबी में अपेक्षित छः सप्ताह की प्रचार अवधि नहीं दी गई थी। आगे यह भी कहा गया कि ठेके को पूर्व ठेकेदार के जोखिम और लागत पर दिया गया था और कार्य को पूर्ण करने में हुए सभी अतिरिक्त व्यय पूर्व ठेकेदार द्वारा देय है। यह भी उल्लिखित किया गया कि फिनिशिंग कार्यों के लिये पृथक ठेके देकर कम्पनी ने न्यूनतम आवश्यक आवासों का कार्य पूर्ण कराया।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि, आईसीबी निविदाओं हेतु भारत सरकार एवं अन्य अंतर्राष्ट्रीय एजेंसी द्वारा जारी दिशा निर्देश में अपेक्षित छः सप्ताह का समय आईसीबी 10 के व्यापक प्रचार में नहीं दिया गया। साथ ही ईकाइ I का वास्तविक तुल्यकालन दिनांक 30 सितम्बर 2013 में हो पाया (आईसीबी 10 हेतु एनआईटी जारी करने की दिनांक 28 दिसम्बर 2012 के नौ माह पश्चात) और कम्पनी द्वारा ईकाइ-II का तुल्यकालन दिनांक 11 अक्टूबर 2014 को हो पाया (शेष कार्यों के पूर्ण होने की दिनांक 13 मई 2014 के पाँच माह उपरांत)। अतः प्रचार हेतु अपेक्षित छः सप्ताह का समय देने से ईकाइ के तुल्यकालन पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। साथ ही कम्पनी का मत कि अतिरिक्त व्यय को पूर्व ठेकेदार के जोखिम और लागत पर किया गया है भी मान्य नहीं है। तब भी जब कम्पनी को लगातार आईसीबी निविदाएँ (आईसीबी 07 से आईसीबी 10 तक) में कम दरे उद्धत हो रही थी, कम्पनी ने आईसीबी निविदा में अपेक्षित पारदर्शी प्रक्रिया का पालन नहीं किया। आई.सी.बी. निविदाओं (आई.सी.बी. 07 से आई.सी.बी. 10) तक में कम दरे उद्धत हो रही थी। कम्पनी ने आई.सी.बी. निविदा में अपेक्षित पारदर्शी प्रक्रिया का पालन नहीं किया।

3.15 परिहार्य व्यय

निविदा विशिष्टताओं में संशोधनों के कारण कम्पनी ने आयातित कोयले की खरीद में ₹ 16.53 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया

मध्य प्रदेश पावर जनरेटिंग कम्पनी लिमिटेड (कम्पनी) ने अदानी इंटरप्राइजेज लिमिटेड, अहमदाबाद (एईएल) को 8 लाख मीट्रिक टन (एल.एम.टी) आयातित कोयले की आपूर्ति के लिए ₹ 540.24 करोड़ का आपूर्ति आदेश (नवंबर 2012) जारी किया। आपूर्ति की शर्तों के अनुसार, आशयित मात्रा को छह से आठ महीने की अवधि के भीतर, दिसंबर 2012 से जुलाई 2013 तक पहुँचना था, जबकि इसके विरुद्ध कोयले की वास्तविक आपूर्ति, मई 2015 में पूर्ण हुई थी। निविदा विशिष्टता (टीएस) क्र. 44/12 और आपूर्ति आदेश के अनुच्छेद 3 के अनुसार, कम्पनी यह अधिकार रखती है कि अनुबंध की अवधि

²⁸ आईसीबी 10 के अंतर्गत दिए गए ठेके का मूल्य (₹ 134.54 करोड़) वृ कम्पनी द्वारा निर्धारित शेष कार्यों का पुनर्मूल्यांकन मूल्य (₹ 108.41 करोड़)

के भीतर, आपूर्तिकर्ता के साथ आपसी समझौते पर अनुबंधित मात्रा को मूल आदेशित दरों, नियम और शर्तों पर 25 प्रतिशत तक बढ़ा कर आपूर्ति आदेश रख सके।

लेखापरीक्षा ने पाया (मई 2016) कि, जुलाई 2013 में अनुबंध की अवधि समाप्त होने के 20 माह पश्चात (मार्च 2015) कम्पनी ने मूल आदेशित मात्रा (8 लाख मीट्रिक टन) के 25 प्रतिशत तक की आपूर्ति के लिए एक विस्तार आदेश जारी करने के अपने इरादे से आपूर्तिकर्ता को अवगत कराया। हालांकि, आपूर्तिकर्ता ने कम्पनी के अतिरिक्त आपूर्ति करने के आदेश जारी करने के इरादे पर अपनी अस्वीकृति (मार्च 2015) इस आधार पर दी कि कम्पनी द्वारा कोयला वितरण कार्यक्रम विलम्ब से दिए जाने के कारण आदेश पूर्ण करने में विलम्ब हुआ था। ठेकेदार द्वारा यह भी कहा गया कि आदेश निश्चित मूल्य पर आधारित था और आपूर्ति प्रभावित करने वाले अन्य पहलुओं जैसे कि करों, शुल्कों और रेलवे माल ढुलाई आदि में परिवर्तन हो चुका था।

यह मुख्य रूप से निविदा में एक बाध्यकारी अनुच्छेद, जिससे कि ठेकेदार को जब भी कम्पनी द्वारा आयातित कोयले की अतिरिक्त मात्रा की आपूर्ति करने के लिए आदेशित किया जाए, वह आपूर्ति के लिए बाध्य हो, को शामिल करने की विफलता की वजह से था। कम्पनी ने जबकि नवीनतम निविदा (टीएस 44/12) को जारी करते समय अनुच्छेद को संशोधित किया कि "यह आदेश जारी करने वाले प्राधिकारी के विवेक पर होगा कि वो सम्बन्धित बिजली घरों की कोयले की आवश्यकता के अनुसार कोयला वितरण कार्यक्रम को विनियमित/पुनर्निर्धारित कर सके और यह अधिकार भी रखे कि अनुबंध अवधि के दौरान मूल आदेशित दर, नियम और शर्तों पर आपूर्तिकर्ता की आपसी सहमति से अनुबंधित मात्रा का 25 प्रतिशत तक का विस्तार कर सके"।

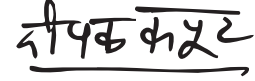
जबकि, इसके पूर्व उदाहरण में कम्पनी के पास निविदा विशिष्टताओं (टीएस 41/11) (आपूर्ति आदेश सितंबर 2011) में एक अनुच्छेद था कि "कम्पनी अपने विवेक से कम्पनी की आवश्यकता के अनुसार सुपुर्दगी को पुनर्निर्धारित कर सकती है और कम्पनी यह अधिकार भी सुरक्षित रखती है कि आवश्यकता के अनुसार, मूल आदेशित दर, नियम और शर्तों पर अनुबंधित मात्रा को 25 प्रतिशत तक विनियमित/पुनर्निर्धारित करे जो कि आपूर्तिकर्ता स्वीकार करने के लिए बाध्य होगा"। इस अनुच्छेद का प्रयोग कर, कम्पनी ने टीएस 41/11 के तहत सितंबर 2013 में कार्य पूर्ण होने के निर्धारित समय (जून 2012) से 14 माह के विलम्ब से आयातित कोयले के 2 लाख मीट्रिक टन की अतिरिक्त मात्रा की आपूर्ति के लिए आदेशित किया था और ठेकेदार ने इस आपूर्ति आदेश का पालन करते हुए सितंबर 2011 के मूल आदेश के नियम और शर्तों पर आपूर्ति की थी।

इस प्रकार नवीनतम निविदा (टीएस 44/12) के निविदा विनिर्देशों में संशोधन से ठेकेदार को गुंजाइश मिली कि वो अनुबंध की अवधि के पूरा होने के बाद अतिरिक्त मात्रा के लिए कम्पनी द्वारा दिए गए आदेश की पूर्ति से इंकार कर दे। इसने कम्पनी को ₹ 16.53 करोड़ का अतिरिक्त व्यय करने के लिए बाध्य किया (एक अलग निविदा टीएस 54/15 के तहत 2 लाख मीट्रिक टन कोयले को उच्च कीमत पर खरीदा गया) साथ ही आपूर्तिकर्ता को इस सीमा तक अनुचित लाभ पहुंचाया गया। इसके अलावा निविदा विशिष्टताओं में संशोधन कम्पनी के निदेशक मंडल से अनुमोदन के बिना किया गया।

सरकार ने कहा (नवंबर 2016) कि पिछले अनुबंधों में बिजली घरों में कोयले की वास्तविक आवश्यकता से तारतम्य बैठाने के लिए कोयला वितरण कार्यक्रम को समय-समय पर संशोधित किया गया था। इसलिए अनुबंध में आदेश विस्तार के

अनुच्छेद को रखने और आपूर्तिकर्ता को लम्बे समय तक बाध्य रखना अविवेकी प्रतीत हुआ क्योंकि लंबी अवधि के लिए प्रत्याशित कारकों के जोखिम के मद्देनजर आपूर्तिकर्ताओं द्वारा बढ़ी हुई दरों पर बोली लगाई जाती। इस पर विचार करते हुए अनुबंध को "आपसी समझौते" के आधार पर संशोधित किया गया था ताकि लंबी अवधि के अनिश्चित कारकों के कारण ठेकेदारों को बढ़ी हुई दरों पर बोली लगाने से रोका जा सके।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि आयातित कोयले की देरी से प्राप्ति की पिछली प्रवृत्ति को देखते हुए कम्पनी को अनुबंध में अपने पक्ष वाले बाध्यकारी अनुच्छेद को बनाए रखना चाहिए था। इसके अलावा इस अनुच्छेद को कम्पनी अपने विवेकानुसार प्रयोग कर सकती थी। इसलिए निविदा (टीएस 44/12) में इस तरह के अनुकूल अनुच्छेद को हटाने से कम्पनी ने अपने विवेक से किफायती दरों पर अतिरिक्त मात्राओं के लिए आपूर्ति आदेश देने के लाभ को खो दिया।



(दीपक कपूर)

महालेखाकार

(आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा)

मध्य प्रदेश

भोपाल

दिनांक: 09 फरवरी 2017

प्रतिहस्ताक्षरित



(शशि कान्त शर्मा)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली

दिनांक: 10 फरवरी 2017