

अध्याय—तीन

अनुपालन लेखापरीक्षा

- 3.1 छत्तीसगढ़ में ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली
- 3.2 केंद्रीय सड़क निधि और न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम के तहत सड़कों के विकास पर निष्पादन लेखापरीक्षा की अनुवर्ती लेखापरीक्षा
- 3.3 लेखापरीक्षा कंडिकाएं

अध्याय-तीन

इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग

3.1 छत्तीसगढ़ में ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली पर लेखापरीक्षा

3.1.1 परिचय

छत्तीसगढ़ शासन के इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (डीईआईटी) ने छत्तीसगढ़ शासन के सभी खरीद/निविदा में पारदर्शिता और दक्षता सुनिश्चित करने के लिये नेक्सटेंडर और मैसर्स विप्रो लिमिटेड के कॉन्सोर्टियम के माध्यम से एक एकीकृत ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली (अगस्त 2017) को प्रारम्भ¹ किया। कॉन्सोर्टियम का कार्यकाल दिसम्बर 2011 तक पाँच वर्षों की अवधि के लिये था जिसे सितम्बर 2016 तक बढ़ाया गया था। ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के क्रियाकलाप भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की मार्च 2010 को समाप्त अवधि के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल और वाणिज्यिक) में शामिल किया गया था। नेक्सटेंडर द्वारा प्रदान किये गये प्रारंभिक सॉफ्टवेयर (अगस्त 2007) को एक अन्य सिस्टम इंटीग्रेटर (एसआई) एमजंक्शन द्वारा प्रदान किये गये एक नये इंटरप्राइज रिसोर्स प्लानिंग (ईआरपी) आधारित कमर्शियल-ऑफ-द-शेल्फ (कोट्स) सॉफ्टवेयर द्वारा प्रतिस्थापित (अप्रैल 2016) किया गया था। सितम्बर 2016 में, नेक्सटेंडर की विरासत प्रणाली को समाप्त कर दिया गया, और विक्रेताओं के पंजीकरण डाटा के अतिरिक्त अन्य डाटा को नई प्रणाली में स्थानांतरित नहीं किया गया था। इसलिये, लेखापरीक्षा छत्तीसगढ़ इन्फोटेक और बायोटेक प्रमोशन सोसाइटी (चिप्स) और नमूना विधि द्वारा चयनित 35 विभागों/ संस्थाओं में से तीन² के अभिलेखों की नमूना³ जाँच के द्वारा अप्रैल 2016 से मार्च 2017 की अवधि के लिये एमजंक्शन द्वारा विकसित नवीन ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली की कार्यक्षमता की जाँच तक सीमित थी।

चिप्स⁴ प्रणाली के क्रियाकलाप की स्थापना एवं पर्यवेक्षण के लिये डीईआईटी के अतर्गत नोडल एजेंसी है। उपयोगकर्ता संस्थाओं/विभागों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये एमजंक्शन, चिप्स की निगरानी में एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर को अनुकूलित करने के लिये जिम्मेदार है।

1 सार्वजनिक-निजी साझेदारी मोड (बिल्ड-ओन-ऑपरेट से कार्यान्वित) के तहत जिसमें प्रणाली विकसित करना और ई-प्रोक्योरमेंट की सेवाये प्रदान करना शामिल था।

2 लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी), जल संसाधन विभाग (डब्ल्यूआरडी) और पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग (पीएआरडी)।

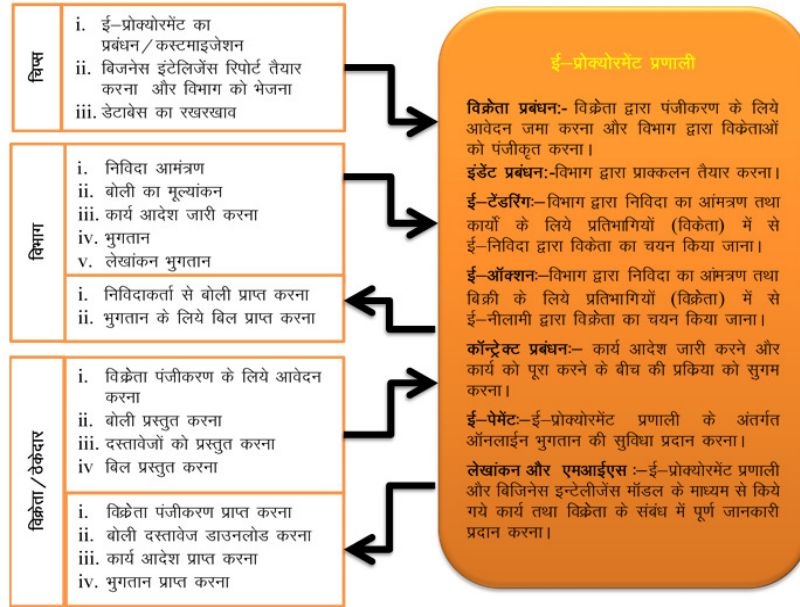
3 35 विभागों/संस्थाओं में से 27 विभागों ने वर्ष 2016-17 के दौरान 200 से भी कम निविदायें जारी की थी और उन पर विचार नहीं किया गया था। शेष आठ विभागों/संस्थाओं में से दो विभाग (डब्ल्यूआरडी-489 निविदायें और पीएआरडी-2102 निविदायें) को बिना प्रतिस्थापन के संभावित अनुपात आकार विधि (पीपीएसडब्ल्यूआर) सेम्पलिंग विधि का उपयोग करके चुना गया था एवं पीडब्ल्यूडी का नोडल विभाग के आधार पर और जारी निविदाओं के दूसरे उच्चतम संख्या (1794) के जारी करने के लिए चयन किया गया था। इसके अलावा, इन तीन विभागों ने कुल जारी निविदाओं का 39 प्रतिशत (3298 संख्या) इस प्रणाली के माध्यम से जारी किया जिनका मूल्य ₹ 9,723 करोड़ था (₹ 17,765 करोड़ के कुल निविदा मूल्य का 55 प्रतिशत)। ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली की फील्ड कार्यालयों में नमूना जाँच के लिए नौ ईकाइयों (पीडब्ल्यूडी के 80 में से चार, डब्ल्यूआरडी के नौ में से तीन और पीएआरडी के 106 में से दो) का चयन किया गया था।

4 राज्य में आईटी परियोजनाओं के प्रबंधन के लिये डीईआईटी के अतर्गत चिप्स का गठन सितम्बर 2002 में एक स्वायत्त नोडल एजेंसी के रूप में किया गया था।

ई-प्रोक्वोरमेंट प्रणाली में ₹ 20 लाख से अधिक की सभी निविदाओं के लिये (मई 2016 में प्रारंभिक सीमा को घटाकर ₹ 10 लाख किया गया था) विक्रेता पंजीकरण, निविदा एवं कार्यादेश जारी करना इत्यादि की सुविधा प्रदान करने के लिए थी।

ई-प्रोक्वोरमेंट पोर्टल के माध्यम से निविदा प्रक्रिया में भाग लेने के लिये उपयोगकर्ता विभागों/संस्थाओं और विक्रेताओं/ठेकेदारों को स्वयं को पंजीकृत करना होता है, जिसके उपरान्त उपयोगकर्ता प्रणाली द्वारा उत्पन्न सिस्टम आईडी और पासवर्ड के माध्यम से प्रणाली को लॉगिन करने में सक्षम होगा। ई-प्रोक्वोरमेंट प्रणाली, निविदाकारों को अलग-अलग भुगतान गेटवे और अन्य निविदा संबंधी सेवाएं भी प्रदान करता है। ई-प्रोक्वोरमेंट प्रणाली की कार्यात्मक आर्किटेक्चर को प्रक्रिया प्रवाह आरेख में इंगित किया गया है:

ई-प्रोक्वोरमेंट प्रणाली का प्रक्रिया प्रवाह आरेख



राज्य शासन के 45 विभागों में से 35 इकाइयों/विभागों⁵ द्वारा वर्ष 2016-17 के दौरान एमजंक्शन प्रणाली के माध्यम ₹ 17,765 करोड़ मूल्य की 8,444 निविदायें जारी की गईं। लेखापरीक्षा द्वारा एमजंक्शन के डाटाबेस में उपलब्ध इन सभी निविदाओं एवं अन्य जानकारी का विश्लेषण प्रणाली के बिजनेस इंटेलिजेंस टूल का उपयोग कर और आईडीईए साफ्टवेयर के माध्यम से किया गया था।

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली की चर्चा करने के लिए प्रमुख सचिव (पीएस), डीईआईटी के साथ आगम बैठक (मई 2017) आयोजित की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा करने हेतु पीएस, डीईआईटी के साथ एक निर्गम बैठक (जनवरी 2018) भी आयोजित की गई थी। निर्गम बैठक में पीडब्ल्यूडी और डब्ल्यूआरडी के सचिव भी उपस्थित थे। पीएस, डीईआईटी एवं पीडब्ल्यूडी और डब्ल्यूआरडी के सचिवों के अभिमत/उत्तरों को प्रतिवेदन में यथोचित शामिल किया गया।

⁵ 20 विभागों और 15 संस्थाओं जैसे निगम, समितियां, मण्डल इत्यादि।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

3.1.2 ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली (नवीन) की कार्यपद्धति

3.1.2.1 ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली (नवीन) की स्थापना

चिप्स ने ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली (नवीन) को स्थापित करने और पांच वर्षों की अवधि तक सेवाएं प्रदान करने हेतु एमजंक्शन के साथ ₹ 28.50 करोड़ का अनुबंध (जून 2015) किया। इस प्रणाली को आठ मॉड्यूल यथा विक्रेता प्रबंधन, ई-टेंडर, इंडेंट प्रबंधन, ई-पेमेंट, एमआईएस, कॉन्टेक्ट प्रबंधन, ई-ऑक्शन और लेखांकन को एक पूर्ण ईआरपी समाधान के रूप में सम्मिलित करने हेतु डिजाइन किया गया था। जैसा कि **परिशिष्ट 3.1.1** में वर्णित है। नई प्रणाली को जनवरी 2016 से प्रारंभ किया जाना था।

अनुबंध की शर्तों के अनुसार, एमजंक्शन को पाँच पायलट⁶ विभागों में सभी आठ मॉड्यूलों को सम्मिलित करते हुए एक निविदा की एक लेनदेन चक्र की प्रक्रिया को पूर्ण करना था। इन प्रक्रियाओं को सफलता पूर्वक पूर्ण किये जाने और इन विभागों से यूजर एक्सेप्टेंस टेस्ट (यूएटी) प्रतिवेदन प्राप्त किये जाने के पश्चात् प्रणाली को जनवरी 2016 से गो-लाइव घोषित किया जाना था। इसके पश्चात् शेष 30 विभागों/संस्थाओं में प्रणाली को प्रारम्भ कर इन विभागों/संस्थाओं से भी यूएटी फरवरी 2016 तक प्राप्त किया जाना था। प्रणाली को प्रारंभ किये जाने के पश्चात् पांच वर्षों की अवधि के लिये ओ एण्ड एम सर्पोट दिया जाना था। इन शर्तों के उल्लंघन की स्थिति में चिप्स विलंब के लिए एमजंक्शन पर ₹ 50,000 प्रति सप्ताह की शास्ति अधिरोपित करने हेतु अधिकृत था।

लेखापरीक्षा में निम्नानुसार कमियां देखी गयी:

आठ मॉड्यूल मे से चार अक्रियाशील थे इसके बावजूद सभी 35 इकाईयों के लिये प्रणाली को प्रारंभ घोषित किया गया

✓ भुगतान की शर्तें अग्रिम भारित थी क्योंकि लाइसेंस सहित एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर की प्राप्ति, हार्डवेयर की आपूर्ति एवं एटीएस की (वार्षिक तकनीकी सहयोग) की वार्षिक लागत के लिये अनुबंध मूल्य का 74 प्रतिशत⁷ का अग्रिम भुगतान किया जाना था और मात्र सात प्रतिशत (₹ दो करोड़) उपयोगकर्ता विभागों/संस्थाओं में सॉफ्टवेयर के कस्टमाइजेशन के लिये निर्धारित किया गया था। फलस्वरूप राशि ₹ 19.78 करोड़ (अनुबंध मूल्य का 69 प्रतिशत) का भुगतान⁸ (फरवरी 2016 और सितम्बर 2016 के मध्य) किया गया था, परन्तु 22 विभागों/संस्थाओं में चार मॉड्यूल का कस्टमाइजेशन का कार्य नहीं किया गया और 35 विभागों/संस्थाओं में जहाँ प्रणाली प्रारंभ की गई थी, 11 में से आठ मॉड्यूल में किसी में भी यह नहीं किया गया था। अनुबंध मूल्य की शेष राशि ₹ 8.72 करोड़ जिसे वार्षिक एटीएस लागत एवं कस्टमाइजेशन लागत आदि के आधार पर चरणबद्ध तरीके से जारी किया जाना था का भुगतान आज दिनांक (जनवरी 2018) तक नहीं किया गया था।

✓ प्रणाली को केवल चार परिचालन माड्यूल (विक्रेता प्रबंधन, ई-टेंडरिंग, ई-पेमेंट और एमआईएस) के साथ तथा शेष दो पायलट विभागों की आवश्यकता के अनुरूप आवश्यक कस्टमाइजेशन प्रदान करने में एमजंक्शन/चिप्स की विफलता के कारण पाँच

⁶ चिप्स द्वारा पीडब्ल्यूडी, डब्ल्यूआरडी, पीएचईडी, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण और वाणिज्यिक एवं उद्योग विभागों का नेक्सटेंडर की विरासत प्रणाली के माध्यम से अधिकतम संख्या में जारी निविदाओं के आधार पर 35 संस्थाओं में से चयन किया गया था।

⁷ एप्लीकेशन मॉड्यूल के लाइसेंस प्राप्त होने पर-₹ 18.30 करोड़; हार्डवेयर की आपूर्ति-₹ एक करोड़; एक वर्ष के लिये अग्रिम में एटीएस लागत -₹ 1.80 करोड़; कुल-₹ 21.10 करोड़।

⁸ एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर लाइसेंस के साथ हार्डवेयर की आपूर्ति और अग्रिम में एटीएस (वार्षिक तकनीकी सहयोग) की एक वर्ष की लागत के लिए।

पायलट विभागों/संस्थाओं में से मात्र तीन⁹ से यूएटी प्राप्त होने पर 1 अप्रैल 2016 को प्रारम्भ किया गया।

✓ ई-पेंमेंट और एमआईएस मॉड्यूल का परिचालन में रहते हुए भी उपयोग नहीं किया जा सका क्योंकि एमजंक्शन/चिप्स उपयोगकर्ता संस्थाओं की आवश्यकताओं के अनुसार कस्टमाइजेशन करने में विफल रहने के कारण अनुबंध प्रबंधन मॉड्यूल, जो कि भुगतान मॉड्यूल से जुड़ा हुआ था, परिचालन में नहीं था। इसके परिणामस्वरूप ठेकेदारों/आपूर्तिकर्ताओं का भुगतान एक अन्य प्रणाली (ई-वर्क्स¹⁰ पोर्टल) के मध्यम से किया गया जिसने ई-प्रोक्वोरमेंट प्रणाली की प्रभाव क्षमता को सीमित किया। शेष अन्य मॉड्यूल के अक्रियाशील रहने से एमआईएस का उपयोग निगरानी हेतु प्रतिवेदन तैयार करने के लिए नहीं किया जा सका।

✓ चिप्स ने 30 अतिरिक्त संस्थाओं में जिसमें से 19 संस्थाओं से केवल चार मॉड्यूल के लिये ही यूएटी प्राप्त हुए, जबकि 11 विभागों/संस्थाओं से एक भी मॉड्यूल का यूएटी प्राप्त नहीं हुआ था, अपूर्ण प्रणाली को लागू करने के लिये एमजंक्शन को अनुमति प्रदान की। इसका मुख्य कारण जैसा कि चिप्स के नस्ती एवं जाँच किये गये संस्थानों के उत्तर से परिलक्षित था कि इन विभागों की आवश्यकताओं के अनुसार प्रणाली के मॉड्यूल को कस्टमाइजेशन नहीं किया गया। परिणामस्वरूप 35 विभागों/संस्थाओं में से केवल 22 विभागों ने चार मॉड्यूल के लिये यूएटी प्रदान किया था।

✓ प्रणाली आंशिक रूप से उन 22 संस्थाओं में कार्यरत थी जिन्होंने यूएटी प्रदान किया था और निविदाओं के पश्चात कार्यादेश जारी करना, माप को दर्ज करना, प्रगति प्रतिवेदन तैयार करना, ठेकेदारों को भुगतान इत्यादि जैसे कार्य मैनुअल रूप से किये जा रहे थे जबकि प्रणाली में इन सेवाओं के लिए निर्दिष्ट मॉड्यूल थे। ग्यारह संस्थानों जिन्होंने किसी भी मॉड्यूल के लिये यूएटी प्रदान नहीं किया था, उनमें प्रणाली से केवल निविदाएं जारी की जाती थी और निविदाओं से अन्य संबन्धित कार्य मैनुअल रूप से किये जा रहे थे।

✓ यद्यपि पूर्ण रूप से क्रियाशील प्रणाली स्थापित नहीं किये जाने के लिये चिप्स को एमजंक्शन के विरुद्ध राशि ₹ 53 लाख (जनवरी 2018) की शास्ति अधिरोपित करना था, चिप्स ने विलंब के लिये मात्र ₹ पांच लाख की शास्ति (मार्च 2017) अधिरोपित की और वह भी जब लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किया गया। चिप्स या डीईआईटी के अभिलेख में आंशिक शास्ति अधिरोपित किये जाने का कोई कारण उल्लेखित नहीं था इसके अलावा उन संस्थाओं/विभागों में जहाँ प्रणाली लागू की गई थी, वहाँ एमजंक्शन के संस्थाओं/विभागों की आवश्यकतानुसार कस्टमाइजेशन प्रदान करने में विफल रहने पर भी, उस पर अनुबंध में इस तरह के किसी प्रावधान के अभाव में इसके लिये कोई शास्ति अधिरोपित नहीं की जा सकी। तथापि एमजंक्शन को कस्टमाइजेशन के लिए निर्धारित राशि ₹ दो करोड़ का भुगतान अगस्त 2018 तक नहीं किया गया था।

निर्गम बैठक (जनवरी 2018) में पीएस, डीईआईटी ने अन्य बातों के साथ यह भी कहा कि सभी मॉड्यूल तैयार किये गये थे और उपयोगकर्ता विभाग द्वारा उपयोग के लिये लगाए गये थे और उपयोगकर्ता विभागों की किसी भी आवश्यकताओं के अनुसार कस्टमाइजेशन किया जायेगा। पीएस ने ये भी कहा कि उपयोगकर्ता विभागों से अपनी

⁹ पीएचईडी, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण (छत्तीसगढ़ स्टेट मेडिकल सोसाइटी कार्पोरेशन), वाणिज्य एवं उद्योग (छत्तीसगढ़ स्टेट इण्डस्ट्रीयल डेवलपमेंट कार्पोरेशन)।

¹⁰ ई-वर्क्स एक अलग पोर्टल है जिसे एनआईसी द्वारा निर्माण विभाग के लिये विशेष रूप से पीडब्ल्यूडी, पीएचईडी और डब्ल्यूआरडी के लिये विकसित किया गया था जिसके माध्यम से ठेकेदारों को इन विभागों द्वारा भुगतान किया जाता है।

आवश्यकता के अनुसार एकीकृत ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के अधिकतम उपयोग के लिये मॉड्यूल को अपनाने का अनुरोध किया गया। पीएस ने आगे यह कहा कि चिप्स ने वास्तव में उपयोग किये जा रहे मॉड्यूल के विरुद्ध ही भुगतान किया।

उत्तर सही नहीं है क्योंकि (i) संयुक्त सचिव, डीईआईटी ने निर्गम बैठक (मार्च 2018) के बाद लेखापरीक्षा को बताया कि विभागों के द्वारा चार मॉड्यूल को आंशिक रूप से अपनाया गया है जबकि शेष चार मॉड्यूल का कस्टमाइजेशन के अभाव में उपयोग नहीं किया जा रहा है; (ii) निर्गम बैठक में उपस्थित सचिव, पीडब्ल्यूडी ने लेखापरीक्षा को बताया (जनवरी 2018) कि ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में आवश्यक कस्टमाइजेशन नहीं किये जाने के कारण विभाग द्वारा यूएटी प्रदान नहीं किया गया था और लेखापरीक्षा ने यह पाया कि पीडब्ल्यूडी, ठेकेदारों को भुगतान के लिये ई-वर्क्स पोर्टल का उपयोग कर रहा था ना कि ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के भुगतान मॉड्यूल का। अतः पीएस, डीईआईटी का उपयोगकर्ता संस्थाओं/विभागों को प्रणाली जो समस्त रूप से कार्यारत नहीं थी के उपयोग करने का निवेदन तर्कसंगत नहीं था; (iii) एसआई को भुगतान, कस्टमाइजेशन के कार्यों के साथ संलग्न किये बिना सीधे ही किया गया था और इसलिये यह उत्तर कि वास्तविक उपयोग में रहे मॉड्यूलों के विरुद्ध भुगतान किया गया है साक्ष्य द्वारा समर्थित नहीं था।

अनुशंसा

प्रणाली में सुधार के लिए निर्दिष्ट समय अवधि के अंदर सभी विभागों की आवश्यकताओं के अनुसार कस्टमाइजेशन कर सॉफ्टवेयर के सभी आठ मॉड्यूलों को क्रियाशील किया जाना चाहिए।

3.1.2.2 ₹ 108.35 करोड़ की निविदाओं का मैनुअल रूप से जारी किया जाना

सशक्त समिति (ईसी)¹¹ के एक निर्देश के आधार पर चिप्स ने ऑनलाइन प्रसंस्करण के लिये निविदाओं की प्रारंभिक सीमा ₹ 20 लाख से घटाकर ₹ 10 लाख करने हेतु सभी विभागों को निर्देशित (मई 2016) किया। तथापि, पीडब्ल्यूडी और डब्ल्यूआरडी के प्रमुख अभियंताओं ने अपने संभागों में ₹ 10 लाख और उससे अधिक मूल्य वाले सभी निविदाओं को नवीन ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के माध्यम से आमंत्रित करने के निर्देश जारी नहीं किए जिनके कारण अभिलेखों में नहीं थे।

परिणामस्वरूप मई 2016 और जून 2017 के बीच सभी 48 पीडब्ल्यूडी संभागों और 18 डब्ल्यूआरडी संभागों ने ₹ 108.35 करोड़ मूल्य की 658 निविदाएं¹² मैनुअल रूप से आमंत्रित किये, जिनमें से प्रत्येक ₹ 10 लाख से ₹ 20 लाख के बीच के मूल्य की थी। इस प्रकार, नवीन ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली को अनदेखा किया गया।

सचिव, डब्ल्यूआरडी ने कहा कि अभिरुचि की अभिव्यक्ति और आरएफपी के माध्यम से कराये गए कार्यों के अतिरिक्त ₹ 10 लाख से ऊपर मूल्य की कोई भी निविदा मैनुअल रूप से जारी नहीं की गई थी। उत्तर सही नहीं था, क्योंकि मई 2016 और जून 2017 के बीच डब्ल्यूआरडी द्वारा 34 निविदाएं मैनुअल रूप से आमंत्रित¹³ की गई थी जिनमें प्रत्येक ₹ 10 लाख से अधिक मूल्य की थी। सचिव, पीडब्ल्यूडी ₹ 10 लाख और ₹ 20 लाख के बीच के मूल्य की निविदाओं को मैनुअल रूप से आमंत्रित करने के लिए कोई स्पष्टीकरण नहीं दे सके।

कुल ₹ 108.35 करोड़ की निविदायें जिसमें प्रत्येक ₹ 10 लाख और ₹ 20 लाख के बीच के मूल्य की थी पीडब्ल्यूडी और डब्ल्यूआरडी द्वारा प्रणाली के द्वारा जारी न कर मैनुअल रूप से जारी की गई थी

¹¹ सशक्त समिति का गठन राज्य के विभिन्न विभागों में आईटी परियोजनाओं को मंजूरी देने के लिये जून 2006 में किया गया था।

¹² पीडब्ल्यूडी-624 की राशि ₹ 102.92 करोड़ और डब्ल्यूआरडी-34 की राशि ₹ 5.43 करोड़

¹³ जो न तो अभिव्यक्ति की रूचि से और न ही आरएफपी के माध्यम से था।

अनुशंसा

चिप्स को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उपयोगकर्ता विभागों/संस्थानों द्वारा ₹ 10 लाख से अधिक राशि की निविदाएं प्रणाली के माध्यम से जारी किये जाने हेतु ठोस प्रयास किये जाते हैं।

3.1.3 डाटा विश्लेषण

लेखापरीक्षा द्वारा बिजनेस इंटेलिजेंस (बीआई) मॉड्यूल और आईडीईए सॉफ्टवेयर टूलस के माध्यम से ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के डाटाबेस के डाटा विश्लेषण के साथ कार्यात्मक मॉड्यूल की जाँच से विभागीय अधिकारियों और ठेकेदारों के बीच मिलीभगत के परिणामस्वरूप अनुचित निविदा प्रथाएं ज्ञात हुईं जैसा कि नीचे टिप्पणी की गई है:

3.1.3.1 ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में पारदर्शिता का अभाव

ईआरपी प्रणाली का बीआई मॉड्यूल, विक्रेता के साथ-साथ विभागीय अधिकारियों की विभिन्न गतिविधियों पर नजर रखकर कपटपूर्ण निविदा प्रक्रिया को ज्ञात करने के लिए रिपोर्टिंग प्रारूप से युक्त है। ऐसी ही एक बीआई रिपोर्ट उन मामलों की पहचान करती है जहाँ निविदा भरने से पूर्व विक्रेताओं के साथ निविदा प्रक्रिया से संबन्धित अधिकारी के निकट संपर्क में है। विक्रेता और विभाग दोनों द्वारा एक ही मशीन का उपयोग संभावित मिलीभगत को इंगित करता है।

17 विभागों के अधिकारियों द्वारा ₹ 4,601 करोड़ की 1921 निविदाओं में एक या अधिक निविदाकारों द्वारा ऐसे 74 कम्प्यूटरों का प्रयोग अपने निविदा विवरण अपलोड करने के लिये किया गया था जो कि कार्टेल निर्माण की ओर इंगित करता है और जिसकी सतर्कता दृष्टिकोण से जाँच की आवश्यकता है

लेखापरीक्षा ने एमजंक्शन के विश्लेषणात्मक उपकरण से प्राप्त आंकड़ों का आईडीईए सॉफ्टवेयर के माध्यम से विश्लेषण किया और पाया कि अप्रैल 2016 से मार्च 2017 के दौरान 17 विभागों/संस्थाओं द्वारा आमंत्रित ₹ 4,601 करोड़ मूल्य की 1,921 निविदाओं (परिशिष्ट 3.1.2) में एक या अधिक निविदाकारों द्वारा 74 ऐसे कम्प्यूटरों¹⁴ का प्रयोग अपने निविदा विवरण अपलोड करने के लिए किया गया था, जिनका प्रयोग निविदा जारी करने के लिए इन 17 विभागों/संस्थाओं में कम से कम एक सरकारी अधिकारी द्वारा किया गया था। इनमें से 477 निविदाकारों, जिन्होंने कम से कम एक सरकारी अधिकारी के साथ इन मशीनों का उपयोग किया था, उन्हें ₹ 961.26 करोड़ के कार्य सौंपे गये।

इससे यह संकेत मिलता है कि निविदाकार और निविदा प्रक्रिया से संबन्धित अधिकारी निविदा प्रसंस्करण से पूर्व ही एक-दूसरे के निकट संपर्क में थे, और कई निविदाकारों/विक्रेताओं द्वारा समान प्राथमिक ईमेल-आईडी के उपयोग (कड़िका 3.1.3.3 में टिप्पणीकृत) से सम्पूर्ण प्रणाली भेद्य और अविश्वसनीय हो जाती है। इसके अतिरिक्त, डब्ल्यूआरडी ने विभाग के अधिकारियों और निविदाकारों द्वारा एक ही मशीन के उपयोग के कारण कपटपूर्ण कार्य के आधार पर 10 निविदाएं रद्द (2016) कर दी थीं तथा चिप्स को निवारक उपायों को अपनाने के लिए अनुरोध (अप्रैल 2017) किया था। तथापि, चिप्स द्वारा इस तरह के कोई उपाय नहीं किए गए, जिनके कारण अभिलेखों में नहीं थे। इसलिए प्रकरण संभावित कार्टेल गठन के लिये एक खतरे का सूचक है तथा सतर्कता की दृष्टि से जाँच योग्य है।

निर्गम बैठक (जनवरी 2018) के दौरान पीएस, डीईआईटी ने कहा कि विभागों और विक्रेताओं द्वारा तथा कई विक्रेताओं द्वारा भी उसी मैक-आईडी के उपयोग को अवरुद्ध करने के लिए चिप्स द्वारा सुधारात्मक उपाय किए गए हैं। साथ ही पीएस ने यह भी कहा कि प्रणाली से निकाले गए आंकड़ों को मिलीभगत, कार्टेल गठन और राज्य को

¹⁴ पीएआरडी के निविदा सेल में एक कम्प्यूटर मौजूद था परन्तु चिप्स के रिकार्ड में अन्य 73 कम्प्यूटर के स्थान भी दर्शित नहीं था उक्त कम्प्यूटरों किस स्थान में लगाये गया है कि माँग लेखापरीक्षा द्वारा कि गयी थी। इन कम्प्यूटरों को लेखापरीक्षा द्वारा उनके कम्प्यूटर के मशीन नम्बर के माध्यम से पहचाना गया।

हानि के मामलों के रूप में नहीं माना जाना चाहिए, क्योंकि यह सुनिश्चित करने के लिए कि मिलीभगत, कार्टेल गठन वास्तव में हुआ है, इसे संपुष्ट किए जाने की आवश्यकता है। चिप्स ने आगे कहा (मार्च 2018) कि उन्होंने निविदाकारों द्वारा एक ही मशीन के उपयोग के बारे में उपयोगकर्ता विभागों को कई बार सतर्क किया था।

पीएस, डीईआईटी और चिप्स का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि चिप्स को अधिकारियों और विक्रेताओं द्वारा समान मैक-आईडी के उपयोग को अवरुद्ध कर देना चाहिए था तथा चिप्स में समान स्थिति निर्मित होने के बावजूद (परिशिष्ट 3.1.2) उपयोगकर्ता विभाग को इस मुद्दे पर केवल सचेत करने तक सीमित नहीं रहना चाहिए था, विशेष रूप से जब डब्लूआरडी ने उसी आधार पर निवारक उपायों के लिए चिप्स को कहा था। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने पर, अधिकारियों और विक्रेताओं द्वारा उपयोग किए गए 73 कंप्यूटरों की पहचान करने या इस तरह के कार्य में शामिल अधिकारियों के खिलाफ कार्रवाई करने के लिए चिप्स और डीईआईटी द्वारा कोई कदम नहीं उठाए गए। इसके अलावा, यह तथ्य कि विक्रेताओं द्वारा विभागीय अधिकारियों के साथ एक ही कंप्यूटर का उपयोग किया गया और समान प्राथमिक और साझेदार की ईमेल आईडी का प्रयोग किया गया अपने आप में कार्टेल गठन/कपटपूर्ण व्यवहार का एक ठोस संकेत है तथा इसकी सतर्कता के दृष्टिकोण से जाँच किए जाने की आवश्यकता है। निविदाकारों द्वारा कपटपूर्ण व्यवहार के आधार पर डब्लूआरडी द्वारा निविदाओं को रद्द किया जाना लेखापरीक्षा निष्कर्ष की पुनःपुष्टि करता है।

अनुशंसा

डीईआईटी को एक निर्दिष्ट समय अवधि के भीतर उपयुक्त कार्रवाई करने के लिए एक स्वतंत्र एजेंसी के द्वारा 17 विभागों में ₹ 4,601 करोड़ मूल्य की 1,921 निविदाओं में अधिकारियों और निविदाकारों द्वारा एक ही मशीनों के उपयोग पर सतर्कता के दृष्टिकोण से जाँच सुनिश्चित करना चाहिए।

3.1.3.2 विक्रेता प्रबंधन मॉड्यूल में अद्वितीय क्षेत्र "पैन" के लिए सत्यापन का अभाव

विक्रेता प्रबंधन मॉड्यूल निर्धारित करता है कि प्रत्येक निविदाकार को निविदाओं में भाग लेने के लिए ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल के साथ पंजीकरण करके एक विक्रेता पंजीकरण (विक्रेता-आईडी) प्राप्त करना चाहिए। इसके लिए, विक्रेता/ठेकेदार को स्थायी खाता संख्या (पैन) और अन्य वित्तीय विवरण जमा करने की आवश्यकता है। आरएफपी के अनुसार, विक्रेता पंजीकरण के लिए पैन अद्वितीय विशेषता होनी चाहिए।

लेखापरीक्षा में निम्नानुसार देखा गया:

✓ विक्रेता प्रबंधन मॉड्यूल परिचालित होने के बावजूद भी विक्रेताओं को पंजीकृत नहीं कर सका क्योंकि यह उचित रूप से कार्य नहीं कर रहा था। परिणामस्वरूप, ठेकेदारों ने ई-वर्क्स पोर्टल के माध्यम से पीडब्ल्यूडी से अपना पंजीकरण किया था और ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के विक्रेता पंजीकरण मॉड्यूल में चिप्स के माध्यम से विक्रेता आईडी उत्पन्न करने के लिए भौतिक रूप में पंजीकरण संख्या प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया था। तथापि, विक्रेता पंजीकरण प्रमाणपत्र में इसे उत्पन्न करने के लिए उपयोग किए जाने वाले पैन अंकित नहीं होते हैं।

✓ ई-वर्क्स तथा ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के डाटाबेस में डाटा के सत्यापन से ज्ञात हुआ कि 79 ठेकेदारों/विक्रेताओं (परिशिष्ट 3.1.3) ने आयकर अधिनियम 1961 की धारा 272 ब, जो यह निर्धारित करती है कि एक व्यक्ति केवल एक पैन रख सकता है, का उल्लंघन करते हुए दो पैन नंबरों का इस्तेमाल किया है, एक पीडब्ल्यूडी के ई-वर्क्स पोर्टल में पंजीकरण के लिए और दूसरा ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में अपने विक्रेता आईडी बनाने के लिए।

ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में न तो ई-वर्क्स पोर्टल में विक्रेताओं द्वारा उपयोग किये गये पैन का मिलान किया जा सका न ही यह अनुमोदित आर्किटेक्चर प्रणाली और ई-वर्क्स पोर्टल के साथ एकीकरण कर विक्रेता-आईडी को यूनिक बनाने में असफल होने पर एक पैन से दो बार आईडी बनाये जाने को रोक सका

✓ इन ठेकेदारों के खिलाफ कोई कार्रवाई नहीं की जा सकी क्योंकि चिप्स द्वारा ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली को ई-वर्क्स या आयकर विभाग के साथ एकीकृत नहीं किया गया था, तथापि आरएफपी के अनुसार यह आवश्यक था। इसके बजाय, इन 79 ठेकेदारों/विक्रेताओं में से 25 को ₹ 209.50 करोड़ की निविदाएं सौपी गईं।

✓ विक्रेता प्रबंधन मॉड्यूल को ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में पहले से दर्ज पैन के विरुद्ध दो विक्रेता-आईडी के निर्माण को प्रतिबंधित करने के लिए डिजाइन किया गया है। तथापि, 90 मामलों में (विक्रेता-आईडी) एक ही पैन¹⁵ के विरुद्ध दो विक्रेता-आईडी उत्पन्न किए गए थे और यह निविदाकार को जितना चाहें उतने विक्रेता-आईडी उत्पन्न करने में सहायक होगा और इस तरह की विक्रेता-आईडी के उपयोग से एक ही निविदा के लिए एक अधिक बार निविदा भरने में भी सहायता होगी।

इस प्रकार, दो प्रणालियों के एकीकरण की अनुपस्थिति में ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली पैन का मिलान उसी विक्रेता के लिए ई-वर्क्स पोर्टल में इस्तेमाल किए गए पैन के साथ नहीं कर सकता था और न ही ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में एक ही पैन के एक से अधिक बार उपयोग को रोकने के लिए प्रणाली के स्थापत्य के अनुसार अद्वितीय क्षेत्र की स्थापना की जा सकी।

निर्गम बैठक (जनवरी 2018) में पीएस, डीईआईटी और सचिव, पीडब्ल्यूडी ने कहा कि यह विसंगति, एनआईसी द्वारा प्रबंधित ई-वर्क्स के केंद्रीकृत विक्रेता पंजीकरण पोर्टल तथा ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के विक्रेता पंजीकरण के मध्य एकीकरण के अभाव का परिणाम है जिसके लिए दोनों प्रणालियों को एकीकृत करने के प्रयास किए जाएंगे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि चिप्स द्वारा (i) एक पैन के विरुद्ध एक से अधिक विक्रेता-आईडी उत्पन्न करने को रोकने के लिए ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में पैन को अद्वितीय क्षेत्र बनाये जाने; (ii) आरएफपी के अनुसार आयकर विभाग के साथ प्रणाली को एकीकृत करने या एक से अधिक पैन रखने वाले विक्रेताओं के बारे में आयकर विभाग को सूचित¹⁶ करने के लिए; तथा (iii) उपयुक्त तंत्र/समान क्षेत्रों इत्यादि तैयार करके ई-वर्क्स पोर्टल के साथ प्रणाली को एकीकृत करने के लिए पीडब्ल्यूडी के साथ समन्वय, से संबन्धित कोई प्रयास नहीं किया गया था।

अनुशंसा

एनआईसी द्वारा संधारित ई-वर्क्स पोर्टल एवं आयकर विभाग के साथ प्रणाली को एकीकृत करने हेतु तथा पैन जैसे अद्वितीय क्षेत्रों के लिए इनपुट नियंत्रण रखने के लिए चिप्स को पर्याप्त और समय पर उपाय करना चाहिए।

3.1.3.3 विक्रेताओं द्वारा समान ईमेल-आईडी का उपयोग

प्रणाली के माध्यम से निविदा के लिए आवेदन करने वाले सभी निविदाकारों को प्राथमिक ईमेल आईडी और सहभागी के ईमेल-आईडी प्रदान करना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि 1,459 विक्रेताओं ने नवंबर 2015 और मार्च 2017 के बीच 235 समान प्राथमिक ईमेल-आईडी का उपयोग, विक्रेता-आईडी उत्पन्न करने के लिए किया था, जहाँ समान ईमेल-आईडी का उपयोग कम से कम दो विक्रेताओं द्वारा तथा अधिकतम¹⁷

¹⁵ उदाहरण के लिए विक्रेता-आईडी 15987 और 18275 एक ही पैन (AADCK8525G) के विरुद्ध बनाया गया था।

¹⁶ लेखापरीक्षा द्वारा आईटी विभाग को सूचित किया गया (अप्रैल 2018) कि एक से अधिक पैन रखने वाले इन 79 विक्रेताओं पर उपयुक्त कार्यवाही के लिये।

¹⁷ ईमेल-आईडी-harendracg@gmail.com-प्रणाली में 309 विभिन्न निविदाकारों द्वारा उपयोग किया गया था; tenderjdp@gmail.com-180 अलग-अलग निविदाकारों; etenderconsultant@gmail.com-75 निविदाकारों; sanisurajpur@gmail.com-70 निविदाकारों; sprasad469@gmail.com- 56 निविदाकारों।

309 निविदाकारों द्वारा किया गया था। जाँच के लिए चयनित किये गये तीन विभागों में एक ही निविदा के लिए आवेदन करने वाले कई निविदाकारों (₹ 225.14 करोड़ मूल्य की 133 निविदाओं में) ने विक्रेता आईडी प्राप्त करने के लिए समान सहभागी की ईमेल-आईडी का उल्लेख किया जबकि इन निविदाओं में से 48 (133 मामलों में से) में, एक से अधिक निविदाकारों ने समान सहभागी के ईमेल-आईडी के साथ समान प्राथमिक ईमेल-आईडी का भी उल्लेख किया था। इन सभी 133 निविदाओं में भाग लेने वाले निविदाकारों में से जिसने या तो समान प्राथमिक ईमेल-आईडी या सहभागी की ईमेल-आईडी प्रस्तुत की, उनमें एक ने कार्य प्राप्त किया।

निर्गम बैठक (जनवरी 2018) में पीएस, डीईआईटी ने लेखापरीक्षा को सूचित किया कि समान ईमेल-आईडी, समान पैन और समान मोबाइल नंबर को अवरुद्ध करने के लिए उपाय किए गए हैं।

3.1.3.4 अयोग्य निविदाकारों को ज्ञात न कर पाना

पाँच ठेकेदारों को अपनी बोली क्षमता से अधिक की बोली लगाने की अनुमति अनियमित रूप से दी गई

पीडब्ल्यूडी प्रत्येक ठेकेदार को उसकी क्षमता के आधार पर एक श्रेणी प्रदान करता है जो ई-वर्क्स पोर्टल और ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के विक्रेता प्रबंधन मॉड्यूल में अंकित की जाती है। पीडब्ल्यूडी द्वारा प्रदान की गई श्रेणी के उल्लंघन में पाँच ठेकेदारों (परिशिष्ट 3.1.4) को ₹ 15.44 करोड़ की पाँच निविदाओं के लिए बोलियाँ जमा करने की अनुमति दी गई थी जो उनके पात्र श्रेणी से परे थी। तथापि, विक्रेता प्रबंधन मॉड्यूल उच्च मूल्य की निविदाओं के लिए बोली लगाने वाले निम्न श्रेणी के ठेकेदारों को पहचान और उन्हें रोक नहीं सका क्योंकि ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में विक्रेता प्रबंधन मॉड्यूल को पीडब्ल्यूडी द्वारा ई-वर्क्स पोर्टल में आवंटित ठेकेदारों की श्रेणी के साथ मिलाप नहीं किया गया है।

निर्गम बैठक (जनवरी 2018) में पीएस, डीईआईटी और सचिव, पीडब्ल्यूडी ने कहा कि ई-वर्क्स और ई-प्रोक्योरमेंट के बीच निविदाकारों का डाटा एकीकृत होने के बाद इस विसंगति को टाला जा सकेगा।

3.1.3.5 पूर्व-योग्यता दस्तावेजों को जमा नहीं करना

तीन चयनित विभागों में से दो (पीडब्ल्यूडी और डब्ल्यूआरडी) के अंतर्गत नौ चयनित संभागों (परिशिष्ट 3.1.5) में से चार में लेखापरीक्षा ने पाया कि सात फर्मों ने बोलियों के लिए अर्हता प्राप्त करने की पूर्व शर्त के विपरीत पिछले पांच वर्षों के आयकर रिटर्न/अन्य दस्तावेज जमा किए बिना और वित्तीय क्षमताओं पर आंशिक दस्तावेज जमा करके 12 निविदाओं की बोली प्रक्रिया में भाग लिया। तथापि, प्रणाली में संबंधित क्षेत्रों द्वारा बोली लगाने से रोका नहीं गया और फर्मों को ₹ 89.34 करोड़ के अनुबंध दिये गये। यह हो सका क्योंकि अंदरूनी नियंत्रण स्थापित नहीं किए गए थे या इस क्षेत्र के लिए प्राथमिक कुंजी परिभाषित नहीं की गई थी।

निर्गम बैठक (जनवरी 2018) में पीएस, डीईआईटी ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा बैठक में मौजूद विभागों के सचिवों को सुधारात्मक उपाय करने हेतु निर्देशित किया।

अनुशंसा

चिप्स को विभिन्न विक्रेताओं द्वारा समान ईमेल-आईडी के उपयोग को अयोग्य ठेकेदारों को कार्यों के लिए बोली लगाने से रोकने हेतु तथा प्रणाली के माध्यम से बोलियों की प्रंस्करण से पहले निविदाकारों द्वारा सभी पूर्व योग्यता दस्तावेज को जमा किया जाना सुनिश्चित करने हेतु विभिन्न मॉड्यूलों के लिए पर्याप्त अंदरूनी नियंत्रण की स्थापना सुनिश्चित करना चाहिए।

3.1.3.6 ऑनलाइन बोली के पूर्व मूल्यांकन को अनदेखा कर निविदाओं की अनियमित स्वीकृति

ई-प्रोक्वोरमेंट प्रणाली के ई-टेंडरिंग मॉड्यूल में ऑनलाइन बोली प्रस्तुत करने के बाद बोली लगाने के साथ आवश्यक संयंत्र और मशीनरी (पी एंड एम), प्रमुख तकनीकी कर्मियों आदि की उपलब्धता के लिए प्रणाली निर्मित मूल्यांकन शामिल है निविदाकारों की वित्तीय बोली का खोलना उनके प्री-क्वालीफिकेशन (पीक्यू) मानदंडों में उनकी योग्यता के अधीन है।

एक ठेकेदार को चार अनुबंध दिये गये इन सभी अनुबंधों में पी एण्ड एम और प्रमुख कर्मियों की एक ही सूची प्रस्तुत की गई थी

लेखापरीक्षा ने पीडब्ल्यूडी (भ/स) संभाग महासमुंद में पाया कि वर्ष 2016-17 के दौरान चार अनुबंध¹⁸, जो कि प्रत्येक ₹ पाँच करोड़ से अधिक मूल्य के थे, उसी ठेकेदार को दिये गये, जिसने पी एंड एम और तकनीकी कर्मियों की एक ही सूची प्रस्तुत की थी। इनके अलावा, ठेकेदार ने पांच तकनीकी कर्मियों¹⁹ में से केवल दो इंजीनियरों के योग्यता प्रमाण पत्र उनके अनुभव प्रमाण पत्र के बिना तथा 12 पी एंड एम में से केवल एक के स्वामित्व का प्रमाण प्रस्तुत किया। इस प्रकार, पीक्यू को पूरा नहीं किया गया तथा अनुबंध को तुरंत खारिज कर दिया गया। तथापि, तकनीकी बोलियों का मूल्यांकन पीडब्ल्यूडी की तकनीकी बोली मूल्यांकन समिति द्वारा मैनुअल रूप से किया गया था और पीक्यू मानदंडों को पूरा नहीं करने के बारे में कुछ भी नहीं बताया गया था। वित्तीय बोलियां प्रणाली के माध्यम से खोली और संसाधित की गईं तथा अयोग्य बोली लगाने वाले को निर्माण कार्य सौंपा गया। मैनुअल मूल्यांकन के पीछे मुख्य कारण यह तथ्य था कि सिस्टम को शुरू से अन्त तक संसाधित नहीं करना था तथा एक विकल्प को चयन के दृष्टिकोण को सुगम बनाना था।

निर्गम बैठक (जनवरी 2018) में पीएस, डीईआईटी ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और सचिव, पीडब्ल्यूडी को सुधारात्मक उपाय करने के लिए निर्देशित किया। सचिव, पीडब्ल्यूडी ने यह भी स्वीकार किया कि ठेकेदारों ने बोली को अंतिम रूप देने से पहले एक से अधिक काम निष्पादित करने के लिए समान तकनीकी कर्मचारी और पी एंड एम प्रस्तुत किया।

तथापि, सचिव, पीडब्ल्यूडी ने निविदाकारों की अयोग्यता के तथ्य को छिपाने के लिए तकनीकी मूल्यांकन समिति के विरुद्ध कोई कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की।

अनुशंसा

चिप्स को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी मॉड्यूल को अभेद्य और संपूर्ण रूप से क्रियाशील बनाया जाये। पीडब्ल्यूडी को ई-टेंडरिंग मॉड्यूल को अनदेखा करके अयोग्य निविदाकारों के पीक्यू मानदंडों को छिपाकर कार्य सौंपने के लिए तकनीकी मूल्यांकन समिति के खिलाफ कार्रवाई प्रारंभ करनी चाहिए।

3.1.3.7 निविदाकार की बोली लगाने की क्षमता से परे कार्य सौंपना

पूर्व-बोली शर्त के अनुसार निविदा के लिए आवेदन करने वाले किसी भी ठेकेदार के पास अनुबंध की अनुमानित लागत से अधिक बोली लगाने की क्षमता²⁰ होनी चाहिए।

¹⁸ 38 डीएल/2016-17, 39 डीएल/2016-17, 41 डीएल/2016-17 और 69 डीएल/2016-17।

¹⁹ साइट अभियंता, प्लांट अभियंता, क्वालिटी सर्वेयर, मृदा और सामग्री अभियंता और सर्वे अभियंता।

²⁰ बोली क्षमता- $अ \times एन \times 2.5$ - ब जहाँ, अ-पिछले पाँच वर्षों के दौरान किसी एक वर्ष में अधिकतम वित्तीय कारोबार, ब-मौजूदा प्रतिबद्धता और एनआईटी में उल्लेख जारी काम की पूर्णता की अवधि, एन-एनआईटी के अनुसार पूर्ण होने की अवधि (6 माह से अधिक को एक वर्ष के रूप में लिया गया है)।

पीडब्ल्यूडी ने एक ठेकेदार को उसकी बोली क्षमता को छिपा कर राशि ₹ 23.77 करोड़ के 11 कार्य सौंपा

ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में पीडब्ल्यूडी द्वारा राफेल-मनपाली-बस्तीपाली-डोंगिझरन-केसरात सड़क के निर्माण के लिए ₹ 7.19 करोड़ की निविदा (प्रणाली निविदा संख्या 7279) आमंत्रित की गई थी। एक ठेकेदार को उसकी ₹ 13.47 करोड़²¹ की बोली क्षमता जिसकी गणना²² पीडब्ल्यूडी के द्वारा उनके अधीन ₹ 25.19 करोड़ के 14 प्रगतिरत कार्यों को ध्यान में रखते हुए की गई, के आधार पर कार्य सौंपा गया (अगस्त 2016)।

तथापि, लेखापरीक्षा ने ई-प्रोक्योरमेंट डाटाबेस से देखा कि ठेकेदार के पास इसी अवधि के दौरान विभिन्न विभागों में ₹ 34.23 करोड़ के 18 कार्य थे और इसके अनुसार उसकी बोली क्षमता मात्र ₹ 4.38 करोड़²³ थी। चूंकि वास्तविक बोली क्षमता ₹ 7.19 करोड़ की अनुबंध लागत से कम थी, ठेकेदार कार्य प्राप्त करने के लिए योग्य नहीं था। उपर्युक्त निर्माण कार्यों को दिये जाने के बाद, प्रगतिरत कार्यों का मूल्य ₹ 34.23 करोड़ से बढ़कर ₹ 41.42 करोड़ हो गया तथा उसकी बोली क्षमता और भी घटकर ऋणात्मक ₹ 2.75 करोड़²⁴ हो गई। नकारात्मक बोली क्षमता के बावजूद, उसकी वास्तविक बोली क्षमता को छिपाकर अगस्त 2016 और अक्टूबर 2016 के मध्य ठेकेदार को ₹ 16.58 करोड़ मूल्य के अतिरिक्त 10 निर्माण कार्य सौंपे गये थे। यह अनुचित निविदा प्रक्रिया के लिये एक खतरे का सूचक है तथा निविदा समिति के सदस्यों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही एवं सतर्कता दृष्टिकोण से जाँच योग्य है।

निर्गम बैठक (जनवरी 2018) में पीएस, डीईआईटी ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और सचिव, पीडब्ल्यूडी को सुधारात्मक उपाय करने के लिए निर्देशित किया।

अनुशंसा

डीईआईटी को पीडब्ल्यूडी के साथ समन्वय करके ठेकेदारों की बोली क्षमता को छिपाकर अयोग्य निविदाकारों को निर्माण कार्य सौंपे जाने के सभी मामलों की सतर्कता जाँच सुनिश्चित करनी चाहिए। उपर्युक्त मामलों में शामिल निविदा समिति के सदस्यों के खिलाफ अनुशासनात्मक कार्रवाई की जानी चाहिए। निविदाकारों की बोली क्षमता को छिपाने से रोकने के लिए अतर्निहित बिजनेस इंटेलिजेंस तंत्र का व्यापक रूप से उपयोग किया जाना चाहिए।

3.1.4 निष्कर्ष

ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली कार्यात्मक कमियों से ग्रस्त थी क्योंकि आठ मॉड्यूल में से चार अप्रैल 2016 से जब प्रणाली प्रारंभ हुई थी, क्रियाशील नहीं थे। अपूर्ण प्रणाली को 35 संस्थाओं/विभागों में प्रारंभ किया गया था, जिनमें से मात्र 22 ने यूएटी प्रदान किया था।

यद्यपि ₹ 10 लाख से ऊपर की निविदाएं केवल ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली जो कि मई 2016 से प्रभावी थी, के द्वारा आमंत्रित की जानी थी, प्रमुख अभियंताओं द्वारा उनके अतर्गत आने वाले संभागों को निर्देशित किए जाने में विफलता के कारण 48 पीडब्ल्यूडी संभागों और 18 डब्ल्यूआरडी संभागों ने मई 2016 से जून 2017 के बीच मैनुअल रूप

²¹ बोली क्षमता = $a \times b \times 2.5$ (-) ब।

₹ 13.47 करोड़ = ₹ 15.47 करोड़ $\times 1 \times 2.5$ (-) ₹ 25.19 करोड़।

²² निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा गणना की गई जिसमें मुख्य अभियंता, अधीक्षण अभियंता और कार्यपालन अभियंता जैसे सदस्य शामिल हैं।

²³ बोली क्षमता ($a \times b \times 2.5$ (-) ब) = ₹ 15.47 करोड़ $\times 1 \times 2.5$ (-) ₹ 34.23 करोड़ = ₹ 4.38 करोड़।

²⁴ बोली क्षमता ($a \times b \times 2.5$ (-) ब) = ₹ 15.47 करोड़ $\times 1 \times 2.5$ - (₹ 34.23 करोड़ + ₹ 7.19 करोड़) = ₹ 41.42 करोड़ = (-) ₹ 2.75 करोड़।

से ₹ 108.35 करोड़ की 658 निविदाएं जिनमें प्रत्येक का मूल्य ₹ 10 लाख और ₹ 20 लाख के बीच था, आमंत्रित की। इस प्रकार, नवीन ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली को अनदेखा किया गया था।

सितंबर 2016 से अगस्त 2017 के दौरान 17 विभागों द्वारा आमंत्रित राशि ₹ 4,601 करोड़ की 1,921 निविदाओं में, एक या अधिक निविदाकारों ने अपने निविदा विवरण अपलोड करने के लिए ऐसे 74 कम्प्यूटरों का उपयोग किया था, जिनका इस्तेमाल निविदा के लिए इन 17 विभागों में कम से कम एक शासकीय अधिकारी द्वारा भी किया गया था। इनमें से 477 निविदाकारों जिन्होंने कम से कम एक सरकारी अधिकारी के साथ समान मशीनों का उपयोग किया था, उन्हें ₹ 961.26 करोड़ के निर्माण कार्य सौंपे गये। इसलिए, मामला संभावित कार्टेल गठन के लिए एक खतरे का सूचक है तथा सतर्कता दृष्टिकोण से जाँच के योग्य है।

आयकर अधिनियम 1961 की धारा 272 बी, जो यह निर्धारित करती है कि एक व्यक्ति केवल एक पैन रख सकता है का उल्लंघन करते हुए, 79 ठेकेदारों/विक्रेताओं ने पैन नंबर के दो सेट का इस्तेमाल किया, एक पीडब्ल्यूडी के ई-वर्क्स पोर्टल में पंजीकरण के लिए और दूसरा ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में उनके विक्रेता-आईडी बनाने के लिए। इनमें से 24 ठेकेदारों को ₹ 209.50 करोड़ के निर्माण कार्य सौंपे गये।

यद्यपि ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में पहले से दर्ज किए गए समान पैन के विरुद्ध दो विक्रेता-आईडी के निर्माण को प्रतिबंधित करने के लिए विक्रेता प्रबंधन मॉड्यूल में प्रावधान था, यह 90 मामलों (विक्रेता-आईडी) में यह सुनिश्चित करने में विफल रहा जहाँ समान पैन के विरुद्ध दो विक्रेता-आईडी उत्पन्न की गईं। जिसे इस प्रकार, पैन को प्रणाली के स्थापत्य डिजाइन के विरुद्ध अद्वितीय क्षेत्र के रूप में नहीं स्थापित किया गया था।

एक ठेकेदार को केवल ₹ 4.38 करोड़ की बोली क्षमता के विरुद्ध, उसकी बोली क्षमता को छिपाते हुए पीडब्ल्यूडी के निविदा समिति सदस्यों द्वारा ₹ 23.77 करोड़ मूल्य की 11 निविदाएं सौंपी गईं। इसी तरह, एक अन्य ठेकेदार को ₹ 7.73 करोड़ की निविदा सौंपी गयी, जबकि वह पूर्व-बोली आवश्यकताओं को पूरा नहीं कर पाया था।

लोक निर्माण विभाग

3.2 केंद्रीय सड़क निधि और न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम के तहत सड़कों के विकास पर निष्पादन लेखापरीक्षा की अनुवर्ती लेखापरीक्षा

3.2.1 परिचय

केंद्रीय सड़क निधि (सीआरएफ) और न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम (एमएनपी) के तहत सड़कों के विकास पर 31 मार्च 2013 को समाप्त वर्ष के लिए निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में रेखांकित गंभीर चिंताओं के बावजूद, सीआरएफ/एमएनपी के तहत सड़क कार्यों के कार्यान्वयन और निष्पादन में कोई महत्वपूर्ण सुधार नहीं देखा गया। पिछले निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में इंगित की गई कमियों जैसे विस्तृत सर्वेक्षण के बिना कार्य का निष्पादन, विशिष्टियों का अनुसरण किए बिना कार्यों का निष्पादन, निविदा आमंत्रित किए बिना अतिरिक्त कार्य का निष्पादन इत्यादि को निरंतर जारी रखा गया। परिणामस्वरूप, विगत चार अनुशंसाओं में से दो का पालन नहीं किया गया, जबकि दो अनुशंसाओं की आंशिक रूप से पालन किया गया था।

सीआरएफ तथा एमएनपी के तहत वर्ष 2008-13 की अवधि में सड़कों के विकास पर निष्पादन लेखापरीक्षा को छत्तीसगढ़ शासन (शासन) के 31 मार्च 2013 को समाप्त वर्ष के लिए सामान्य, सामाजिक और आर्थिक (गैर-पीएसयू) क्षेत्रों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया था। प्रतिवेदन को जुलाई 2014 में राज्य विधानसभा के पटल पर रखा गया था। विभाग द्वारा लेखापरीक्षा अनुशंसाओं को अनुवर्ती हेतु स्वीकार (जुलाई 2017) किया गया था।

प्रतिवेदन में की गई अनुशंसाओं के अनुवर्ती की सीमा और लोक निर्माण विभाग (लोनिवि) द्वारा विसंगतियों को दूर करने हेतु उठाए गए कदमों का आंकलन करने के लिए अप्रैल से जुलाई 2017 के मध्य वर्ष 2013-17 की अवधि के लिए अनुवर्ती लेखापरीक्षा की गई। इसके लिए प्रमुख अभियंता, लोनिवि और निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान नमूना जाँच किए गए 15 लोनिवि संभागों में से 10 संभागों²⁵ के अभिलेखों की अनुवर्ती लेखापरीक्षा में जाँच की गई।

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, क्षेत्र एवं पद्धति पर चर्चा करने के लिए सचिव, लोनिवि छत्तीसगढ़ शासन के साथ एक आगम बैठक आयोजित (मई 2017) की गई थी। लेखापरीक्षा परिणामों पर चर्चा करने के लिए सचिव, लोनिवि के साथ एक निर्गम बैठक भी आयोजित (दिसंबर 2017) की गई थी। विभाग द्वारा प्रस्तुत उत्तरों को प्रतिवेदन में यथोचित शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

3.2.2 स्वीकृतियों का दोहराव

लेखापरीक्षा ने देखा (2013) कि अपर्याप्त नियोजन और सड़क की प्राथमिकता सूची नहीं बनाए जाने के कारण सीआरएफ और एमएनपी के तहत तीन सड़क कार्यों में स्वीकृतियों का दोहराव हुआ था।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर लेखापरीक्षा ने अनुशंसा किया था कि लोनिवि को व्यवस्थित रूप से योजना तैयार करना तथा विभिन्न योजनाओं के तहत स्वीकृतियों के दोहराव से बचने के लिए विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत प्राथमिकता कार्यों की एक सूची विकसित किये जाने की आवश्यकता है, को अंतिम रूप देना चाहिए।

²⁵ अंबिकापुर, बलौदाबाजार, चांपा, दुर्ग, गरियाबंद, कोरबा, पेंड्रा रोड़, रायपुर क्र. 1, राजनांदगाँव एवं सूरजपुर।

अनुवर्ती लेखापरीक्षा में एमएनपी और सीआरएफ कार्यों में स्वीकृतियों के दोहराव के नए मामले ध्यान में नहीं आए। तथापि विभाग द्वारा प्राथमिकता वाली सड़कों की सूची तैयार नहीं की गई थी। इस प्रकार अनुशंसा का आंशिक रूप से पालन किया गया।

3.2.3 विस्तृत सर्वेक्षण, वन अनापत्ति और भूमि अधिग्रहण के बिना कार्यों प्रारंभ किया जाना

लेखापरीक्षा ने पाया था (2013) कि सड़क कार्यों के निष्पादन से पूर्व विस्तृत सर्वेक्षण और जाँच करने में लोनिवि असफल रहा जिससे सड़क कार्यों की मात्रा में अत्यधिक परिवर्तन और कार्यों के पूर्ण होने में विलंब हुआ। आवश्यक भूमि की उपलब्धता और वन अनापत्ति के बिना सड़क कार्यों के निष्पादन से कार्यों में विलंब और लागत में वृद्धि हुई।

लेखापरीक्षा परिणामों के आधार पर, लेखापरीक्षा ने अनुशंसा किया था कि कार्यों के पूर्णता में विलंब से बचने के लिए विस्तृत सर्वेक्षण और जाँच उपरांत तथा सभी बाधाओं से मुक्त भूमि की उपलब्धता को अंतिम रूप देने के बाद निर्माण कार्य प्रारंभ किया जाना चाहिए।

अनुशंसा के अनुरूप, शासन ने निर्णय लिया (अक्टूबर 2014) कि निर्माण कार्य के लिए आवश्यक 90 प्रतिशत भूमि अधिग्रहित किए जाने तक निविदा आमंत्रित नहीं की जाएगी।

अनुवर्ती लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि अभी भी विस्तृत सर्वेक्षण किए बिना कार्य किए जा रहे हैं जिनका विवरण निम्नानुसार है:

3.2.3.1 विस्तृत सर्वेक्षण किए बिना कार्य प्रारंभ किया जाना

नमूना जाँच किए गए 10 लोनिवि संभागों में से तीन में विस्तृत सर्वेक्षण किए बिना पाँच कार्य प्रारंभ किए गए। जिसके कारण तालिका 3.2.1 में दिये गए विवरणानुसार ₹ 5.42 करोड़ की अतिरिक्त लागत आई:

तालिका 3.2.1: कार्य सौंपे जाने के पश्चात् कार्य के स्वरूप में परिवर्तन

क्र.	संभाग	कार्य का नाम	लेखापरीक्षा परिणाम
1	सूरजपुर	बेदमी-टमकी-मसनकी मार्ग पर घाट कटाव और सीमेंट कांक्रीट सड़क का निर्माण	कार्यपालन अभियंता, लोनिवि सूरजपुर द्वारा कार्य सौंपे जाने के (अक्टूबर 2014) के बाद पहुँच मार्ग को मुख्य मार्ग से जोड़ने हेतु 2.86 किलोमीटर सड़क की लंबाई बढ़ा (फरवरी 2016) दी गई थी। फलस्वरूप कार्य के स्वरूप में ₹ 3.11 करोड़ की वृद्धि हुई।
2	सूरजपुर	प्रेमनगर के पवनपुर – बिठियापारा-परमेश्वरपुर मार्ग का निर्माण	कार्यपालन अभियंता, लोनिवि सूरजपुर द्वारा कार्य सौंपे जाने के बाद सड़क के यातायात तीव्रता की गणना की गई थी (दिसंबर 2015)। तदनुसार, सड़क के क्रस्ट डिजाइन के प्रीमिक्स कार्पेट और सील कोट को 50 मिमी बिटुमिनस मैकडैम (बीएम) और 25 मिमी सेमी डेन्स बिटुमिनस कांक्रीट (एसडीबीसी) में बदल दिया गया था। इसके परिणामस्वरूप कार्य की लागत में ₹ 75.08 लाख की वृद्धि हुई।
3	सूरजपुर	प्रतापपुर-चन्दोरा से घाट पँडारी-बनारस मार्ग का घाट कटाव और सुदृढिकरण कार्य	कार्यपालन अभियंता, लोनिवि सूरजपुर द्वारा कार्य सौंपे जाने के बाद, कार्य के स्वरूप में सड़क के चौड़ीकरण और रिटेनिंग वाल के बैंक फिलिंग जैसे ₹ 61.95 लाख की लागत के परिवर्तन किए गए।
4	दुर्ग	दुर्ग शहर में चातुर्दिक दिशा में सीमेंट कांक्रीट सड़क का निर्माण	कार्यपालन अभियंता, लोनिवि दुर्ग द्वारा ठेकेदार को सौंपे गए कार्यों के स्वरूप में पटरी पर पेवर ब्लॉक लगाना, बगल की नाली के डिजाइन में बदलाव, क्लवर्ट का निर्माण इत्यादि जैसे ₹ 52.34 लाख रुपये की लागत के परिवर्तन किए गए।
5	बलौदाबाजार	ढाबाडीह-बोईरडीह-सोनाडीह मार्ग का निर्माण	कार्यपालन अभियंता, लोनिवि बलौदाबाजार द्वारा कार्य सौंपे जाने के (अक्टूबर 2015) बाद क्रस्ट डिजाइन बदल दिया गया था, जिससे कार्य की लागत में ₹ 42.08 लाख की वृद्धि हुई।
कार्य सौंपे जाने के बाद कुल अतिरिक्त लागत ₹ 5.42 करोड़ थी			

निर्गम बैठक (दिसंबर 2017) में सचिव, लोनिवि ने कहा कि स्वीकृत प्राक्कलनों के अनुरूप कार्य आदेश जारी किए गए थे। यद्यपि कार्यस्थल की स्थिति, जनता और जनप्रतिनिधियों की मांग, प्राक्कलनों की स्वीकृतियों एवं कार्य प्रारम्भ किए जाने के मध्य समय अंतराल, यातायात तीव्रता में वृद्धि इत्यादि के कारण परिवर्तन आवश्यक थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्य सौंपे जाने के पश्चात् परिवर्तनों के कारणों जैसे कि उक्त तालिका में वर्णित है, की आवश्यकता कार्यों के प्राक्कलन बनाए जाने से पहले कार्यस्थल का सर्वेक्षण करने में विफलता के कारण पड़ी। इसके अलावा, विभाग द्वारा उल्लेखित कारण इन कार्यों के लिए विशिष्ट नहीं होकर सामान्य प्रकृति के थे और कार्य सौंपे जाने के बाद इनके स्वरूप में परिवर्तन से बचने के लिए कार्यों को प्रारंभ करने से पूर्व ही इन्हें ध्यान में रखा जाना चाहिए था। अतः अनुशंसा को आंशिक रूप से कार्यान्वित किया गया था क्योंकि उचित सर्वेक्षण करने में असफल रहने के कारण निविदा पश्चात् परिवर्तन अभी भी जारी है।

3.2.4 निधि प्रबंधन

लेखापरीक्षा ने पाया था (2013) कि सीआरएफ और एमएनपी के तहत उपलब्ध कराई गई निधि का समयबद्ध तरीके से उपयोग नहीं किया गया था। इसके अलावा तीन लोनिवि संभागों के कार्यपालन अभियंताओं ने एमएनपी निधि से ₹ 11.42 करोड़ का उपयोग गैर-एमएनपी कार्यों जैसे आपूर्तिकर्ताओं के बिलों के भुगतान, गैर-योजना रखरखाव कार्यों, एमएनपी आदि के तहत सड़कों का विकास आदि के लिए किया था।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर लेखापरीक्षा ने अनुशंसा किया था कि निधि का उपयोग निर्दिष्ट परियोजनाओं के लिए समयबद्ध रूप से किया जाना चाहिए।

अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि संबंधित कार्यपालन अभियंता उल्लेखित ₹ 11.42 करोड़ के विरुद्ध ₹ 10.02 करोड़ समायोजित करने में आज तक (दिसंबर 2017) विफल रहे हैं।

इसके अलावा, वर्ष 2013-17 के दौरान एमएनपी और सीआरएफ के तहत आबंटित निधि का उपयोग लोनिवि नहीं कर सका और निरंतर बचत जारी रही जैसा कि तालिका 3.2.2 में निम्नानुसार वर्णित है:

तालिका 3.2.2: वर्ष 2013-17 के दौरान आवंटन, व्यय और बचत

(₹ करोड़ में)

वर्ष	एमएनपी			सीआरएफ		
	आवंटन	व्यय	बचत (-)/आधिक्य (+) (प्रतिशत)	आवंटन	व्यय	बचत (-)/आधिक्य (+) (प्रतिशत)
2013-14	101.00	46.10	(-) 54.90 (54.36)	60.00	57.66	(-) 2.34 (3.90)
2014-15	124.00	73.40	(-) 50.60 (40.81)	32.00	29.22	(-) 2.78 (8.69)
2015-16	190.58	89.50	(-) 101.08 (53.04)	239.00	35.63	(-) 203.37 (85.09)
2016-17	280.00	114.70	(-) 165.30 (59.04)	210.11	111.89	(-) 98.22 (46.75)
योग	690.58	323.70		541.11	234.40	

(स्रोत: विभाग द्वारा प्रदत्त एवं लेखापरीक्षा द्वारा संकलित जानकारी/आंकड़े)

निर्गम बैठक (दिसंबर 2017) में सचिव, लोनिवि ने स्वीकार किया कि प्राक्कलनों, प्रशासनिक स्वीकृतियों, निविदा प्रक्रियाओं आदि की स्वीकृति में विलंब के कारण बचत रही थी। तथापि, विलंब के लिए कोई उत्तरदायित्व निर्धारित नहीं किया गया।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने एमएनपी के मुख्य उद्देश्य से विचलन को भी निम्नानुसार पाया:

3.2.4.1 गैर ग्रामीण सड़कों पर एमएनपी का अनियमित कार्यान्वयन

नमूने जाँच किए गए 10 लोनिवि संभागों²⁶ में से आठ में वर्ष 2013-17 के दौरान एमएनपी के तहत स्वीकृत ₹ 92.24 करोड़ मूल्य के 17 कार्य ग्रामीण सड़क के अतिरिक्त अन्य सड़कों के निर्माण के लिए थे जैसे शहरी इलाकों में आंतरिक नगर मार्ग, मुख्य जिला मार्ग, अंतर्राज्यीय प्रमुख मार्ग, महत्वपूर्ण बाइपास मार्ग इत्यादि। ये कार्य एमएनपी कार्यों के क्षेत्र से परे थे। इन पर संबंधित संभागों के कार्यपालन अभियंताओं ने जुलाई 2018 तक ₹ 46.36 करोड़ का कुल व्यय किया था, जैसा कि **परिशिष्ट 3.2.1** में वर्णित है।

निर्गम बैठक (दिसंबर 2017) में सचिव, लोनिवि ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया। तथापि उन्होंने कहा कि एमएनपी के तहत इन कार्यों को शामिल करना वित्त विभाग की सहमति के साथ राज्य शासन का नीतिगत मामला था। सचिव ने यह भी कहा कि भविष्य में कार्यों के लिए उचित शीर्ष/नामकरण पर वित्त विभाग के साथ चर्चा की जाएगी।

तथ्य यही है कि इन कार्यों की प्रशासकीय स्वीकृतियाँ वित्त विभाग की सहमति के बाद जारी की गई थीं और इसे एमएनपी के दायरे में गैर-ग्रामीण सड़कों को शामिल करने के लिए राज्य सरकार के नीतिगत मामले के रूप में नहीं माना जा सकता है। इसके अलावा विभाग ने लेखापरीक्षा को नीतिगत मामले की कोई प्रति यदि कोई हो, प्रस्तुत नहीं की। इस प्रकार एमएनपी के तहत गैर-ग्रामीण सड़कों की स्वीकृति से योजना का उद्देश्य पूर्ण नहीं हो सका और इसलिए अनुशंसा का पालन नहीं किया गया।

3.2.5 अनुबंध प्रबंधन एवं कार्य का निष्पादन

लेखापरीक्षा (2013) में शासन के निर्देशों और अनुबंध की शर्तों का पालन करने में लोनिवि की विफलता के कारण शासकीय खाते में रॉयल्टी को जमा नहीं किए जाने, कार्यों के निष्पादन में विलंब के बावजूद शास्ति की वसूली नहीं किए जाने, मूल्य वृद्धि के अस्वीकार्य भुगतान, अनियमित विलंब के बावजूद अनुबंधों को समाप्ति नहीं किए जाने, बल्क और पैकड बिटुमिन की लागत के अंतर की वसूली नहीं किए जाने, दर के गलत निर्धारण के कारण अतिरिक्त भुगतान, विशिष्टियों का पालन किए बिना कार्यों का निष्पादन, कार्यों के अनियमित निष्पादन इत्यादि के मामले पाये गये थे।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर लेखापरीक्षा ने अनुशंसा किया था कि मितव्ययता, कुशलता और प्रभावी ढंग से कार्य पूरा करने के लिए विशिष्टियों और नियमावली²⁷ के प्रावधानों का कड़ाई से पालन किया जाना चाहिए।

विभाग ने उपरोक्त निष्कर्षों को स्वीकार किया और लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए गए कुछ मामलों में कार्रवाई की थी, जैसा कि आगे दिए गए **तालिका 3.2.3** में वर्णित है:

तालिका 3.2.3: विभाग द्वारा की गई कार्रवाई

क्रमांक	लेखापरीक्षा रिपोर्ट में उल्लेखित निष्कर्ष (2013)	निर्गम बैठक तक विभाग द्वारा की गई कार्रवाई (दिसंबर 2017)
1	2	3
1	शासन के खाते में ₹ 1.31 करोड़ की रॉयल्टी का प्रेषण नहीं किया जाना	₹ 1.06 करोड़ की रॉयल्टी शासन के खाते में प्रेषित की गई।
2	कार्यों के निष्पादन में विलंब के बावजूद ₹ 98.28 लाख की शास्ति की वसूली नहीं किया जाना	₹ 60.11 लाख की शास्ति वसूल की गई।
3	मूल्य वृद्धि का अस्वीकार्य भुगतान - ₹ 49.02 लाख	शासन ₹ 15.84 लाख वसूलने पर सहमत हुई लेकिन वसूली प्रतीक्षित थी।

²⁶ चांपा, दुर्ग, गरियाबंद, कोरबा, पेन्द्रा रोड, रायपुर संभाग क्र.1, राजनांदगांव और सूरजपुर।

²⁷ निर्माण कार्य में उपयोग किये गये निर्माण विभाग मैनुअल, एमओआरटीएण्डएच, ग्रामीण सड़क मैनुअल इत्यादि।

1	2	3
4	अनियमित विलंब के बावजूद अनुबंध समाप्त नहीं किया जाना	अनुबंध समाप्त कर दिया गया और ₹ 14.36 लाख की कुल बकाया राशि की वसूली की गई।
5	बल्क और पैकड बिटुमिन की लागत के अंतर की वसूली नहीं किया जाना-₹ 10.66 लाख	₹ 7.75 लाख की वसूली की गई।
6	दर के गलत निर्धारण के कारण अधिक भुगतान - ₹ 24.41 लाख	विभाग ने कहा कि वसूली की कार्रवाई प्रक्रियाधीन थी।
7	विशिष्टियों का पालन किए बिना कार्य का निष्पादन	अनुमोदित विशिष्टियों की उपेक्षा कर सड़क की मरम्मत के लिए ठेकेदार से ₹ 34.16 लाख (₹ 39.42 लाख की वसूली योग्य राशि में से) की राशि वसूल की गई।
8	कार्यों का अनियमित निष्पादन	सक्षम प्राधिकारी की अनुमति के बिना अतिरिक्त कार्यों के निष्पादन के लिए राज्य सरकार की अनुमति के बाद दो कार्यों में अनुपूरक अनुसूची की स्वीकृति वांछित थी। एक प्रकरण ²⁸ में ₹ 64.89 लाख का अनुमोदन किया गया था और ₹ 96.82 लाख के दूसरे प्रकरण ²⁹ में अनुमोदन प्रतीक्षित था।

(स्रोत: विभाग द्वारा प्रदान की गई जानकारी)

अनुवर्ती लेखापरीक्षा में यह भी ज्ञात हुआ कि लेखापरीक्षा द्वारा की गई अनुशंसा को स्वीकार करने और विभाग द्वारा तालिका 3.2.3 में उल्लेखित कार्रवाई करने के बावजूद उसी तरह के अवलोकन फिर से देखे गए जिनकी चर्चा नीचे की गयी है:

3.2.5.1 विशिष्टियों का पालन किए बिना कार्य का निष्पादन

लेखापरीक्षा ने तालिका 3.2.4 में वर्णित चार प्रकरणों में सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय (एमओआरटी एण्ड एच) की विशिष्टियों के पालन किए बिना कार्यों का निष्पादन पाया :

तालिका 3.2.4: विशिष्टियों का पालन किए बिना कार्यों का निष्पादन

क्रमांक	संभाग का नाम	कार्य का नाम	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
1	2	3	4
1	रायपुर 1	गोंदवारा नहर से शीतला माता मंदिर मार्ग का सीमेंट कांक्रीटीकरण कार्य	मुख्य अभियंता, लोनिवि जोन रायपुर द्वारा एमओआरटीएण्डएच के दिशानिर्देशों के विपरीत क्रस्ट डिजाइन तैयार किए बिना कार्य के लिए तकनीकी स्वीकृति प्रदान की गयी थी। सड़क का निर्माण ₹ 1.18 करोड़ की लागत से किया गया था (अक्टूबर 2017)। अतः कार्य के निष्पादन करने के लिए आवश्यक विशिष्टियों और वास्तविक निष्पादन की तुलना नहीं की जा सकी। निर्गम बैठक (दिसंबर 2017) में सचिव, लोनिवि ने कहा कि सड़क में बहुत कम यातायात है और इसलिए न्यूनतम क्रस्ट डिजाइन अपनाया गया था। तथापि, सचिव ने सड़क के क्रस्ट डिजाइन तैयार किए बिना तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने के कारणों का उल्लेख नहीं किया।
2	गरियाबंद	गिरसुल से घोघर तक सीमेंट कांक्रीट का कार्य	एमओआरटीएण्डएच विशिष्टियों की कंडिका 401.2.1 के विपरीत, ग्रैनुलर सब बेस (जीएसबी) की दो अलग परतों के बजाय जीएसबी ग्रेड V की एकल परत बनाई गई थी। इसके अलावा, 55 मिमी डेन्स बिटुमिनस मैकडैम (डीबीएम) और 25 मिमी सेमी डेन्स बिटुमिनस कांक्रीट (एसडीबीसी) की विशिष्टियों के विपरीत क्रमशः 50 मिमी और 30 मिमी का प्रावधान किया गया था। मुख्य अभियंता, लोनिवि जोन रायपुर द्वारा तकनीकी स्वीकृति प्रदान करते समय एमओआरटीएण्डएच की विशिष्टियों का पालन न करने से ₹ 10.05 लाख की परिहार्य अतिरिक्त लागत आई। निर्गम बैठक (दिसंबर 2017) में सचिव, लोनिवि ने कहा कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित तकनीकी स्वीकृति और डिजाइन के अनुसार सड़क का कार्य किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एमओआरटी एण्ड एच विशिष्टियों का उल्लंघन कर तकनीकी स्वीकृति दी गई थी, जिसके परिणामस्वरूप परिहार्य अतिरिक्त लागत आई।

²⁸ असकला-अहिरपुर मार्ग

²⁹ दरिमा-नवानगर-कर्रा मार्ग

1	2	3	4
3	पेंड्रा रोड	रतनपुर- मंझवानी- केंदा-केंवची मार्ग का निर्माण	अप्रैल 2010 में कार्यपालन अभियंता, लोनिवि संभाग पेंड्रा रोड द्वारा कार्यदेश दिया गया था और वन भूमि में कार्य के निष्पादन के लिए वन विभाग द्वारा अगस्त 2014 में स्वीकृति प्रदान की गई थी। डीबीएम पर एसडीबीसी का निष्पादन तत्काल किया जाना था, किन्तु सड़क की 42 किमी की अनुमोदित लंबाई में से 11.42 किमी पर वन अनुमति के बिना निष्पादन पर वन विभाग द्वारा उठाए गए आपत्तियों के कारण इसे तीन वर्षों के बाद किया गया था। इसके परिणामस्वरूप कार्य के निष्पादन के लिए एमओआरटी एण्ड एच के समयसीमा का उल्लंघन हुआ और इसके कारण ₹ 3.92 करोड़ मूल्य के कार्य का अमानक निष्पादन हुआ। निर्गम बैठक (दिसंबर 2017) में सचिव, लोनिवि ने कहा कि एसडीबीसी के निष्पादन से पूर्व डीबीएम कार्य पर टेक कोट की अतिरिक्त परत का निष्पादन किया गया था। उत्तर त्रुटिपूर्ण है क्योंकि टेक कोट की अतिरिक्त परत के निष्पादन को माप पुस्तिका में दर्ज नहीं किया गया था और इसलिए इसका निष्पादन प्रमाणित नहीं हुआ। किसी स्वतंत्र एजेंसी द्वारा इसकी जाँच की आवश्यकता है।
4	कोरबा	पाली- तानाखार- जलके- पिपरिया मार्ग का निर्माण कार्य	मुख्य अभियंता, लोनिवि जोन बिलासपुर द्वारा 55 मिमी डीबीएम और 25 मिमी एसडीबीसी के साथ 580 मिमी मोटाई की विशिष्टियों के विरुद्ध 50 मिमी बिटुमिनस मैकडैम (बीएम) और मिक्स सील सरफेस (एमएसएस) के साथ 550 मिमी मोटाई के रोड क्रस्ट का डिजाइन किया गया था जिसके कारण का विवरण लेखापरीक्षा द्वारा जाँच की गई तकनीकी स्वीकृति की नस्तियों में नहीं था। इसके परिणामस्वरूप एमओआरटी एण्ड एच की विशिष्टियों का उल्लंघन हुआ। निर्गम बैठक (दिसंबर 2017) में सचिव, लोनिवि ने कहा कि सड़क एक ग्रामीण सड़क थी, इसलिए बीएम और एमएसएस कार्यों को डीबीएम और एसडीबीसी के बजाय निष्पादित किया जिसके परिणामस्वरूप सरकार को ₹ 24.99 लाख की बचत हुई। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि तकनीकी स्वीकृति दिये जाते समय इस विचलन के कारण अभिलेखित नहीं किए गए जो एमओआरटी एण्ड एच की विशिष्टियों का उल्लंघ था।

3.2.5.2 कार्यों का अनियमित निष्पादन

i) निविदा आमंत्रित किए बिना अतिरिक्त कार्य का निष्पादन

निर्माण विभाग मैनुअल की कंडिका 2.075 के अनुसार संविदा पर देने हेतु प्रस्तावित ₹ 50,000 और उससे अधिक की लागत के सभी कार्यों के लिए निविदा आमंत्रित की जानी चाहिए।

शासन द्वारा श्याम बाबा मंदिर से पीआरए नर्सरी रोड और केतका रोड शब्बीर आटा चक्की से शिव मंदिर मार्ग पर ब्लैक टॉप (बीटी) नवीनीकरण के दो कार्यों के लिए क्रमशः ₹ 55.41 लाख और ₹ 79.37 लाख की प्रशासकीय स्वीकृति प्रदान (फरवरी 2017) की गई थी।

निर्माण विभाग मैनुअल का उल्लंघन कर कार्यपालन अभियंता, लोनिवि (भ/स) संभाग सूरजपुर द्वारा कार्य के लिए निविदा आमंत्रित किए बिना इन दोनों कार्यों को एक अन्य अनुबंध के अंतर्गत प्रेमनगर के भगवानपुर-आनंदपुर रोड के निर्माण में लगे हुए ठेकेदार को सौंपा गया (जून 2015)। इन कार्यों के लिए ठेकेदार को ₹ 63.15 लाख का भुगतान किया गया था। तथापि, कार्य पूर्ण किए जाने की फरवरी 2016 की निर्धारित तिथि के विरुद्ध आज दिनांक तक (दिसंबर 2017) कार्य पूर्ण नहीं हुआ था।

निर्गम बैठक (दिसंबर 2017) में सचिव, लोनिवि ने सहमत होते हुए कहा कि सक्षम प्राधिकारी की आवश्यक स्वीकृति प्राप्त किए बिना कार्यों को निष्पादित किया गया और कहा कि इस संबंध में स्पष्टीकरण मांगा गया है तथा विभागीय स्तर पर संबंधित अधिकारियों के खिलाफ अन्य कार्यवाही की जा रही है। आगे की कार्रवाई प्रतीक्षित थी (जून 2018)।

ii) अनुमोदन के बिना कार्यों का अतिरिक्त निष्पादन

ठेकेदार और विभाग के मध्य निष्पादित अनुबंध की कंडिका 13 के साथ सहपठित अनुबंध के परिशिष्ट 2.10 की कंडिका 2.6 (ए) के अनुसार कार्य के विशिष्ट मद में 25 प्रतिशत से अधिक किसी भी परिवर्तन के अनुमोदन के लिए निविदा प्रकरण के अनुसार स्वीकृत करने वाले सक्षम अधिकारी से अगले उच्च प्राधिकारी अथवा शासन की पूर्व लिखित स्वीकृति आवश्यक होगी।

अनुवर्ती लेखापरीक्षा में यह ज्ञात हुआ कि लोनिवि (भ/स) संभाग अंबिकापुर के अंतर्गत सायर-केदमा से होते हुए बिलासपुर-अम्बिकापुर मार्ग से वितरंगा मार्ग के निर्माण कार्य में सक्षम अधिकारी की स्वीकृति लिए बिना प्राक्कलित मात्रा से 25 प्रतिशत से अधिक वृद्धि कर सुपर स्ट्रक्चर में पीसीसी/आरसीसी³⁰ कार्य पर ₹ 44.07 लाख की लागत के कार्य का अनुमोदन किया गया।

सचिव, लोनिवि ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा (दिसंबर 2017) कि स्पष्टीकरण मांगा गया है और विभाग स्तर पर संबंधित अधिकारियों के खिलाफ अन्य कार्रवाई की जा रही है। आगे की कार्रवाई प्रतीक्षित थी (अगस्त 2018)।

3.2.5.3 लेखापरीक्षा के इंगित किए जाने पर वसूली

अनुबंध की कंडिका 51.1 के अनुसार मोबिलाइजेशन अग्रिम पर 10 प्रतिशत की दर से ब्याज प्रभारित किया जायेगा जिसकी चक्रवृद्धि गणना त्रैमासिक रूप से की जाएगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सीआरएफ के अंतर्गत कार्यपालन अभियंता, लोनिवि (भ/स), संभाग चांपा के अंतर्गत चांपा-सिवनी मार्ग (सिवनी-ऊपरेली-जर्व से होते हुए) के निर्माण के लिए लगे ठेकेदार को ₹ 1.99 करोड़ का मोबिलाइजेशन अग्रिम प्रदान (फरवरी और मार्च 2012) किया गया था। संभाग ने ठेकेदार से अग्रिम की वसूली कर ली परन्तु ₹ 37.51 लाख के ब्याज की वसूली लेखापरीक्षा के इंगित किए जाने पर ही की गई (दिसंबर 2017)।

इस प्रकार कार्यों की विशिष्टियों और निर्माण विभाग मैनुअल के प्रावधानों का अनुसरण करना नहीं पाया गया तथा अनुशंसा का पालन नहीं किया गया।

3.2.6 निष्कर्ष

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2012-13 में लेखापरीक्षा द्वारा की गई और विभाग द्वारा स्वीकृत चार अनुशंसाओं में से दो अनुशंसाओं (i) निर्दिष्ट परियोजनाओं पर समयबद्ध तरीके से निधि का उपयोग तथा (ii) विशिष्टियों और मैनुअल के प्रावधानों के अनुवर्ती को लागू नहीं किया गया था।

इन अनुशंसाओं के विरुद्ध उल्लंघनों की पुनरावृत्ति हुई जिसमें विशिष्टियों से परे ₹ 5.20 करोड़ के कार्य का निष्पादन और एमएनपी निधि से ₹ 46.36 करोड़ के गैर-ग्रामीण कार्यों का अनियमित निष्पादन सम्मिलित था।

स्वीकृतियों के दोहराव पर अनुशंसा को आंशिक रूप से लागू किया गया क्योंकि विभिन्न योजनाओं के लिए प्राथमिकता वाली सड़कों की सूची अभी भी तैयार नहीं की गई थी और चूंकि ₹ 5.42 करोड़ मूल्य के कार्य विस्तृत सर्वेक्षण के बिना निष्पादित किए गए थे अतः विस्तृत सर्वेक्षण, जांच और भूमि के अधिग्रहण बाद ही कार्य लिए जाने की अनुशंसा को भी पूरी तरह से पालन नहीं किया गया था।

सचिव, लोनिवि ने लेखापरीक्षा को पुनः आश्वस्त किया कि विभाग द्वारा अनुशंसाओं को लागू किया जायेगा।

³⁰ प्लेन सीमेंट कंक्रीट (पीसीसी), रीइन्फोर्स्ड सीमेंट कंक्रीट (आरसीसी)।

3.3 लेखापरीक्षा कड़िकाएं

लेखापरीक्षा ने महत्वपूर्ण क्षेत्रों में गंभीर कमियां पायी जो कि राज्य शासन की प्रभावशीलता पर असर डालती हैं। प्रतिवेदन में अनुवर्ती लेखापरीक्षा (सात कड़िकाएं) में दृष्टिगत कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्षों को शामिल किया गया है। प्रमुख निष्कर्ष कपटपूर्ण भुगतान, नियमों और विनियमों के अनुवर्ती के अभाव, औचित्य लेखापरीक्षा, पर्याप्त न्यायसंगतता के बिना व्यय के प्रकरण तथा दूरदर्शिता/प्रशासनिक नियंत्रण की विफलता से संबंधित है। इनका विवरण निम्नानुसार है:

आदिम जाति एवं अनुसूचित जाति कल्याण विभाग

3.3.1 धोखाधड़ी एवं दुर्विनियोग सहित संभावित कपटसंधि

सहायक आयुक्त, आदिम जाति विकास एवं जिला शिक्षा अधिकारी जांजगीर-चांपा के अधीन 21 अकार्यशील निजी विद्यालयों को विभिन्न स्तरों पर कपटसंधि सहित ₹ 1.40 करोड़ का कपटपूर्ण भुगतान

सहायक आयुक्त, आदिम जाति विकास (सहायक आयुक्त), जांजगीर-चांपा द्वारा छः नोडल अधिकारियों³¹ के स्वीकृति आदेश के आधार पर वर्ष 2011-15 की अवधि में विकासखण्ड शिक्षा अधिकारी, बलौदा के अधीन 21 निजी विद्यालयों को 12,071 विद्यार्थियों के लिये ₹ 1.40 करोड़ प्री-मैट्रिक छात्रवृत्ति विमुक्त किया गया। यह राशि निजी विद्यालयों के प्राचार्यों द्वारा विद्यालयों के बैंक खातों से आहरित की गई किंतु विद्यार्थियों को भुगतान नहीं किया गया तथा दुर्विनियोग की गई।

लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि:

✓ यू-डाइस³² डाटाबेस के अनुसार ये 21 विद्यालय वर्ष 2011-15 की अवधि में अकार्यशील थे। लेखापरीक्षा द्वारा संबंधित विकासखण्ड शिक्षा अधिकारी एवं नोडल अधिकारियों के साथ इन 21 विद्यालयों के संयुक्त भौतिक सत्यापन (नवंबर 2017) में पाया गया कि 10 निजी विद्यालय कभी कार्यशील नहीं थे जबकि 11 विद्यालय यद्यपि पहले संचालित थे, किंतु वर्ष 2011-15 की अवधि में बंद थे। जिला शिक्षा अधिकारी, जांजगीर-चांपा ने जिस तरीके से इन 21 अकार्यशील विद्यालयों को उनके अस्तित्व को सत्यापित किये बिना मान्यता प्रदान की वह सतर्कता की दृष्टि से जाँच करने योग्य है।

✓ राज्य छात्रवृत्ति नियम, 1972 के अनुसार छात्रवृत्ति³³ के लिये कोई भी प्रस्ताव निजी विद्यालयों के प्राचार्यों द्वारा विकासखण्ड शिक्षा अधिकारी के सत्यापन के बाद ही नोडल अधिकारी को प्रस्तुत किया जायेगा। तथापि ₹ 1.40 करोड़ के वितरण से संबंधित उपरोक्त मामले में विकासखण्ड शिक्षा अधिकारी द्वारा सत्यापन को सुनिश्चित किये बिना नोडल अधिकारियों द्वारा प्रस्तावों का अनुमोदन किया गया तथा सहायक आयुक्त द्वारा राशि विमुक्त की गई।

✓ नियम में उल्लेख है कि नोडल अधिकारी छात्रवृत्ति स्वीकृत करने के पहले प्रस्तावों की जाँच करेगा और यदि संभव हो तो विद्यार्थियों का भौतिक सत्यापन करेगा। नोडल अधिकारी द्वारा एक पहचान पंजी संधारित एवं सत्यापित किया जाना चाहिये

³¹ योजना के अंतर्गत एक शासकीय विद्यालय का प्राचार्य नोडल अधिकारी के रूप में नियुक्त किया गया है।

³² शिक्षा के लिए एकीकृत जिला सूचना तंत्र भारत के विद्यालयों के बारे में सूचना का एक केन्द्रीय सरकार डाटाबेस है।

³³ कक्षा तीन से पांच तक की छात्राओं (अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति) एवं कक्षा छः से आठ तक के सभी विद्यार्थियों (अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं अन्य पिछड़ा वर्ग)।

तथा एक प्रति संबंधित विद्यालय द्वारा भी रखी जानी चाहिये। आगे, निजी विद्यालय के प्रमुख द्वारा छात्रवृत्ति के भुगतान हेतु बैंक स्कॉल की पांच प्रतियां भी नोडल अधिकारी को प्रस्तुत की जायेगी। नोडल अधिकारी बैंक स्कॉल को उपस्थिति पंजी से सत्यापित करेगा और एक सत्यापित प्रति रखेगा। यद्यपि लेखापरीक्षा ने प्रवेश एवं उपस्थिति पंजी, प्रमाणक, छात्रवृत्ति वितरण पंजी इत्यादि सहित संबंधित अभिलेखों की मांग की थी किंतु सहायक आयुक्त, संबंधित नोडल अधिकारियों तथा विकासखण्ड शिक्षा अधिकारी द्वारा कोई भी अभिलेख उपलब्ध नहीं कराया गया। अभिलेखों का उपलब्ध न कराया जाना धोखाधड़ी, दुर्विनियोग एवं कपटसंधि के संभावित खतरे का सूचक है। इसीलिये यह प्रकरण सतर्कता की दृष्टि से त्वरित जाँच के योग्य है।

विशेष सचिव, आदिम जाति विभाग ने तथ्यों को स्वीकार (सितंबर 2017) किया। सहायक आयुक्त, आदिम जाति विकास, जांजगीर-चांपा ने लेखापरीक्षा को सूचित (फरवरी 2018) किया कि जिला कलेक्टर, जांजगीर-चांपा द्वारा एफआईआर दर्ज करने के निर्देश दिये गये थे जो कि निजी विद्यालयों के 13 प्राचार्यों/संचालकों, छः नोडल अधिकारियों एवं तात्कालीन सहायक आयुक्त, आदिम जाति विकास, जांजगीर-चांपा के विरुद्ध दर्ज (अगस्त 2018) की गई।

लोक निर्माण विभाग

3.3.2 कपटपूर्ण भुगतान

कार्यपालन अभियंता, लोक निर्माण विभाग, रामानुजगंज द्वारा एक फर्म को ₹ 39.16 लाख मूल्य के आपूर्ति आदेश प्रदान करने में अनियमितता तथा फर्म को बढ़ी हुई दर पर ₹ 17.24 लाख का कपटपूर्वक भुगतान किया जाना

भंडार क्रय नियम के साथ पठ्य निर्माण विभाग मैनुअल की शर्त के अनुसार ₹ 50,000 से अधिक के क्रय खुली निविदा के माध्यम से और सिर्फ वाणिज्यिक कर विभाग में पंजीकृत फर्म से किये जाने चाहिये।

अधीक्षण अभियंता, लोक निर्माण विभाग, अंबिकापुर मंडल ने सोलर स्ट्रीट लाईट क्रय हेतु कार्यपालन अभियंता, लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़क), रामानुजगंज संभाग के प्रस्ताव का अनुमोदन (जनवरी 2016) किया। अनुमोदन प्रदान करते समय अधीक्षण अभियंता द्वारा कार्यपालन अभियंता, कोरिया³⁴ को सोलर स्ट्रीट लाईट भाग-1³⁵ (₹ 49,990 प्रति यूनिट) एवं सोलर स्ट्रीट लाईट भाग-2³⁶ (₹ 4,790 प्रति यूनिट) के क्रय हेतु प्रदान किये गये ऐसे ही अनुमोदन की एक प्रति संलग्न की गई।

इसी बीच नवंबर 2015 में वाणिज्यिक कर विभाग द्वारा उपरोक्त दर अंकित करने वाले फर्म का पंजीयन निरस्त कर दिया गया। तथापि कार्यपालन अभियंता, रामानुजगंज द्वारा तथ्य की जाँच किये बिना एवं निविदा आमंत्रित किये बिना ही उस फर्म को ₹ 39.16 लाख मूल्य के 80 यूनिट³⁷ सोलर स्ट्रीट लाईट हेतु आपूर्ति आदेश फरवरी 2016 में जारी कर दिया गया। लेखापरीक्षा ने देखा कि कार्यपालन अभियंता, कोरिया को अंकित की गई दर ₹ 4,790 प्रति भाग-2 सोलर लाईट के विरुद्ध फर्म को कपटपूर्वक

³⁴ कार्यपालन अभियंता, कोरिया ने अंततः सोलर लाईट हेतु कोई क्रय आदेश जारी नहीं किया, जिसका कारण अभिलेख में उपलब्ध नहीं है।

³⁵ बैटरी स्टैण्ड सोलर पैनल 3X11-75 V क्षमता, बैटरी बॉक्स साईज 15X12X12-75 V एवं एलईडी लाईट 20 V स्वतः बंद प्रणाली सम्मिलित।

³⁶ पोल पाइप साईज (100 मि.मी नीचे, 65 मि.मी ऊपर), पैनल फ्रेम (पाइप में फिट किया हुआ), केबल वायर समायोज्य, क्लाइम सोलर पाइप फिटिंग, पोल प्रतिष्ठापन अनुबंध, पूर्ण सोलर पोल एवं सोलर फिट किया हुआ बेण्ड पाइप सम्मिलित।

³⁷ 40 भाग-1 सोलर लाईट एवं 40 भाग-2 सोलर लाईट।

₹ 47,900 प्रति यूनिट का भुगतान किया गया जिससे ₹ 17.24 लाख³⁸ का अधिक भुगतान हुआ। यह खतरे का सूचक है तथा जाँच की आवश्यकता है।

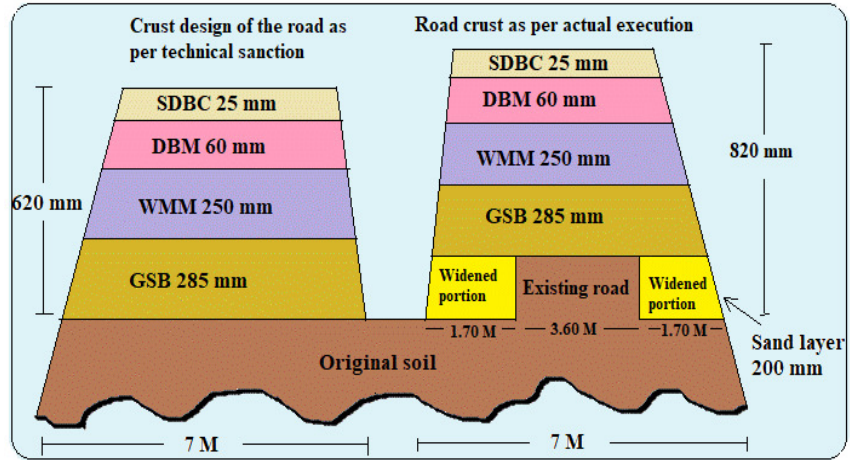
सचिव, लोक निर्माण विभाग ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार (दिसंबर 2017) किया और बताया कि तत्कालीन कार्यपालन अभियंता, रामानुजगंज के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई हेतु प्रस्ताव शासन को प्रेषित (दिसंबर 2017) किया गया था। आगे की कार्रवाई प्रतीक्षित (अगस्त 2018) है।

3.3.3 परिहार्य अतिरिक्त लागत

एक सड़क के निर्माण में एमओआरटीएण्डएच स्पेसीफिकेशन एवं आईआरसी पेवमेंट डिजाइन के प्रतिकूल इनवर्टेड चोक की परत चढ़ाये जाने के कारण ₹ 4.75 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त लागत

इंडियन रोड कांग्रेस (आईआरसी) अनुबद्ध³⁹ करता है कि यदि सब-ग्रेड के ऊपर बिना किसी अंतर्वर्ती पेवमेंट स्तर के सीधे वाटर बाउण्ड मेकेडम रखा जाता है तो अन्य परत चढ़ाने से पहले तैयार सब-ग्रेड पर स्क्रीनिंग या कोर्स रेत का एक 25 मिमी परत फैलाया जायेगा। महीन रेत या रेतीली या चिकनी मिट्टी वाले सब-ग्रेड के मामले में महीन दानेदार मिट्टी के ऊपर स्क्रीनिंग या कोर्स रेत का 100 मिमी रोधक परत (इनवर्टेड चोक) चढ़ाने की सलाह दी जाती है।

कार्यपालन अभियंता, लोक निर्माण संभाग, पथलगवां ने लैलूंगा-कोतबा-लावाकेरा सड़क (44 किमी) के चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण का कार्य अगस्त 2014 तक पूर्ण करने हेतु एक ठेकेदार के साथ ₹ 46.86 करोड़ का एक अनुबंध अगस्त 2012 में निष्पादित किया। कार्य में सड़क के चौड़ीकृत भाग में 200 मिमी का 85,197.94 घन मी. इनवर्टेड चोक का निष्पादन सम्मिलित था जो कि ठेकेदार द्वारा ₹ 4.75 करोड़⁴⁰ की लागत पर निष्पादित किया गया एवं इसके लिये नवंबर 2012 और मार्च 2017 के बीच भुगतान किया गया जैसा कि नीचे चित्र में दर्शाया गया है:



³⁸ ₹ 47,900 - ₹ 4,790 = ₹ 43,110 X 40 = ₹ 17,24,400

³⁹ सड़क एवं पुल निर्माण हेतु स्पेसीफिकेशन की धारा 404.3.2 (इनवर्टेड चोक/सब-सरफेस ड्रेनेज लेयर) के अनुसार।

⁴⁰ 85197.938 घन मी. X ₹ 531 प्रति घन मी. = ₹ 4,52,40,105 + 4.89 प्रतिशत अधिक = ₹ 4,74,52,346

लेखापरीक्षा ने निम्नानुसार देखा कि:

✓ चूंकि सड़क के अनुमोदित क्रस्ट में सब-ग्रेड और वाटर मिक्स मेकेडम (डब्ल्यू एमएम) के बीच 285 मिमी ग्रेनुअल सब-बेस (जीएसबी) की एक अंतर्वर्ती परत का प्रावधान था अतः आईआरसी प्रावधान (एमओआरटीएण्डएच स्पेसीफिकेशन की धारा 404.3.2) के अनुसार इनवर्टेड चोक की परत आवश्यक नहीं थी।

✓ यद्यपि तकनीकी स्वीकृति⁴¹ के अनुसार पेवमेंट सड़क के संपूर्ण चौड़ाई सात मीटर में 620 मिमी⁴² मोटाई की क्रस्ट के लिये डिजाइन⁴³ किया गया था, सड़क के सिर्फ चौड़ीकृत भाग⁴⁴ (3.40 मीटर) में 200 मिमी मोटाई के इनवर्टेड चोक (रेत की परत) की अतिरिक्त परत का समावेश⁴⁵ किये जाने के कारण सड़क के क्रस्ट की मोटाई असमान अर्थात् चौड़ीकृत भाग के लिए 820 मिमी एवं विद्यमान भाग (3.60 मीटर) के लिये 620 मिमी हो गई। इस प्रकार, इनवर्टेड चोक का समावेश अनुमोदित पेवमेंट डिजाइन द्वारा समर्थित नहीं था जिसे पुनरीक्षित नहीं किया गया।

अतः इनवर्टेड चोक की अनुचित परत के निष्पादन हेतु एमओआरटीएण्डएच स्पेसीफिकेशन एवं सड़क के पेवमेंट डिजाइन की उपेक्षा की गई जिससे कार्य पर ₹ 4.75 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त लागत आया।

प्रमुख अभियंता, लोक निर्माण विभाग ने बताया (अगस्त 2017) कि सड़क का अधिकांश हिस्सा धान के खेतों से होकर गुजरता है जो कि जलमग्न क्षेत्र थे और इसीलिये ना सिर्फ रोधक परत के रूप में काम करने हेतु अपितु आईआरसी 34-1970 की धारा 8.1 के अनुसरण में रेत के आवरण की आवश्यकता को पूरा करने के लिये भी प्राक्कलन में 200 मिमी मोटाई के इनवर्टेड चोक का प्रावधान किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि (i) यद्यपि इनवर्टेड चोक सड़क के क्रस्ट डिजाइन का भाग नहीं था, उसे पुनरीक्षित तकनीकी स्वीकृति द्वारा संशोधित नहीं किया गया; (ii) आईआरसी 34-1970 की धारा 8.1 तटबंध के पूरी चौड़ाई के ऊपर रेत के आवरण के प्रयोग का प्रावधान करता है किंतु वह सिर्फ सड़क के चौड़ीकृत भाग में किया गया; (iii) आईआरसी 34-1970 सब-ग्रेड मिट्टी में सल्फेट एवं कार्बोनेट जैसे हानिकारक लवणों से दूषित जलमग्न क्षेत्रों में सड़क के निर्माण के प्रकरण में ही रेत के आवरण की अनुशंसा करती है। इस प्रकरण में तथापि आईआरसी 37:2001 के स्पेसीफिकेशन के अनुसरण में पेवमेंट डिजाइन किया गया और न तो तकनीकी प्रतिवेदन में और न ही कार्य की तकनीकी स्वीकृति प्रदान करते समय आईआरसी 34-1970 के स्पेसीफिकेशन के प्रयोग या किसी हानिकारक लवण की उपस्थिति अथवा जलमग्न क्षेत्र के बारे में कोई उल्लेख था। इस प्रकार इनवर्टेड चोक का रखा जाना लवणों एवं सड़क पर जल मग्नता, यदि कोई हो, के कारण क्षति को रोकने के उद्देश्य से नहीं था और अनुचित था।

⁴¹ मुख्य अभियंता, लोक निर्माण विभाग, अम्बिकापुर परिक्षेत्र द्वारा ₹ 44.67 करोड़ का प्रदान (नवम्बर 2011) किया गया।

⁴² ग्रेनुअल सब-बेस-285 मिमी, वाटर मिक्स मेकेडम-250 मिमी, डेन्स ग्रेडेड बिटुमिनस मेकेडम-60 मिमी एवं सेमी डेन्स बिटुमिनस कंक्रीट-25 मिमी।

⁴³ आईआरसी 37: 2001 को अपनाकर।

⁴⁴ तकनीकी रूप से स्वीकृत प्राक्कलन के अनुसार सड़क की परिवहन चौड़ाई को विद्यमान चौड़ाई 3.60 मीटर से बढ़ाकर सात मीटर किया जाना था

⁴⁵ तकनीकी स्वीकृति के तकनीकी प्रतिवेदन में उल्लेखित कर

प्रकरण, जुलाई 2017 में शासन के ध्यान में लाया गया तथा उसके बाद सितंबर 2017 और मार्च 2018 के बीच पुनः स्मरण कराया गया। कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (अगस्त 2018)।

3.3.4 निरर्थक एवं निष्फल व्यय

एमओआरटीएण्डएच एवं आईआरसी के प्रावधानों का उल्लंघन कर सर्विस रोड सहित एक छः लेन सड़क की स्वीकृति के अतिरिक्त निर्माण विभाग मैनुअल का उल्लंघन कर रेलवे भूमि में एक अन्य सड़क के निष्पादन के कारण अपूर्ण सर्विस रोड पर ₹ 61.29 लाख का निष्फल व्यय एवं रेलवे भूमि पर सड़क निर्माण कार्य पर ₹ 33.81 लाख का निरर्थक व्यय

छः लेन के राजमार्ग⁴⁶ उच्च सघन यातायात के वहन हेतु उच्च गति वाले कॉरीडोर हैं जिनमें विद्यमान एवं हाल ही में निर्मित चार लेन के राजमार्गों का उन्नयन शामिल है। आगे, इंडियन रोड कांग्रेस (आईआरसी) 86-1983⁴⁷ अनुबद्ध करता है कि निर्मित क्षेत्रों में मुख्य यातायात मार्ग का डिजाइन व्यस्ततम समय की मांग पर आधारित होना चाहिए ना कि औसत दैनिक यातायात पर जैसा कि ग्रामीण क्षेत्रों में होता है। आईआरसी एक छः लेन सड़क हेतु 21.0 मीटर के एक अनुसंशित परिवहन चौड़ाई का भी अनुबंध करता है।

रायपुर शहर में विधानसभा चौक-धनेली बाईपास सड़क (लंबाई-9.50 किमी.) का छः लेन सड़क⁴⁸ के रूप में चौड़ीकरण कार्य के लिये लोक निर्माण विभाग द्वारा ₹ 68.60 करोड़ की प्रशासकीय स्वीकृति (जून 2013) तथा ₹ 65.87 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति (जून 2013) प्रदान की गई। यह कार्य एक ठेकेदार को राशि ₹ 65.05 करोड़ में अक्टूबर 2015 तक पूर्ण करने के लिए प्रदाय (अक्टूबर 2013) किया गया।

लेखापरीक्षा ने कार्यपालन अभियंता, लोक निर्माण विभाग, विधानसभा संभाग, रायपुर के अभिलेखों से देखा कि उक्त कार्य एमओआरटीएण्डएच स्पेसीफिकेशन एवं आईआरसी प्रावधानों की अवहेलना कर स्वीकृत किया गया क्योंकि (i) सड़क का डिजाइन छः लेन सड़कों के डिजाइन हेतु आईआरसी 86 के खण्ड 6.2.3 का उल्लंघन कर व्यस्ततम समय की मांग के स्थान पर औसत दैनिक वाहन यातायात के आधार पर बनाया गया; (ii) कार्यपालन अभियंता ने सड़क पर उच्च सघन यातायात की अनुपस्थिति बताया जो कि छः लेन सड़क निर्माण हेतु एक पूर्व शर्त है; (iii) उक्त सड़क न तो एक राष्ट्रीय राजमार्ग/राज्य राजमार्ग था न ही मुख्य जिला मार्ग था जिन्हें छः लेन सड़क में उन्नयन किया जाना है; एवं (iv) आईआरसी के खण्ड 6.2.4 जो कि छः लेन सड़क हेतु 21 मीटर अनुसंशित परिवहन चौड़ाई का अनुबंध करता है, का उल्लंघन कर मुख्य परिवहन मार्ग के दोनों ओर 5.50 मीटर के एक सर्विस रोड सहित सड़क को 28 मीटर चौड़ा किया जाना प्रस्तावित था जैसा कि आगे दर्शाया गया है:

⁴⁶ सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय (एमओआरटीएण्डएच) द्वारा जारी (2008) 'मैनुअल ऑफ स्पेसीफिकेशन एण्ड स्टैंडर्ड्स' के अनुसार।

⁴⁷ इंडियन रोड कांग्रेस (आईआरसी) द्वारा प्रकाशित मैदानी इलाकों में शहरी सड़कों हेतु ज्यामितीय डिजाइन मानक।

⁴⁸ दोनों ओर 8.5 मीटर का दो लेन परिवहन मार्ग एवं परिवहन मार्ग के दोनों ओर 5.50 मीटर सर्विस रोड (कुल 28 मीटर)।

Crust design of the road as per technical sanction								
Moorum shoulder	SDBC 25 mm BM 50 mm WMM 250 mm GSB 300 mm Sub grade (500 mm)	Moorum shoulder and green belt 5.50 M	BC 50 mm BM 170 mm WMM 250 mm GSB 300 mm Sub grade (500 mm)	Wide median 2.0 M	BC 50 mm BM 170 mm WMM 250 mm GSB 300 mm Sub grade (500 mm)	Moorum shoulder and green belt 5.50 M	Moorum shoulder	
Service road 5.50 M		Main carriage way 8.50 M + 8.50 M			Service road 5.50 M			
Actual execution of the road work								
Moorum shoulder	Other layers of service road not done Sub grade work done	Moorum shoulder and green belt 5.50 M	BC 50 mm BM 170 mm WMM 250 mm GSB 300 mm Sub grade (500 mm)	Wide median 2.0 M	BC 50 mm BM 170 mm WMM 250 mm GSB 300 mm Sub grade (500 mm)	Moorum shoulder and green belt 5.50 M	Other layers of service road not done Sub grade work done	Moorum shoulder
Service road 5.50 M		Main carriage way 8.50 M + 8.50 M			Service road 5.50 M			

कार्यपालन अभियंता ने सर्विस रोड की वर्तमान में उपयोगिता न होने के कारण एवं सड़क पर बसाहट के अभाव में ठेकेदार को सर्विस रोड का निर्माण नहीं करने का निर्देश (जुलाई 2014) दिया। तब तक ठेकेदार ने पहले ही सर्विस रोड का ₹ 61.29 लाख मूल्य का तटबंध एवं पुलिया निर्माण कार्य पूरा कर लिया था। उसके बाद ठेकेदार ने ₹ 33.23 करोड़ की लागत पर मुख्य परिवहन मार्ग का निर्माण कार्य पूर्ण किया तथा सर्विस रोड को अपूर्ण छोड़ दिया। कार्यपालन अभियंता ने चार लेन के साथ कार्य को पूर्ण घोषित (नवंबर 2015) किया। परिणामस्वरूप अपूर्ण सर्विस रोड पर ₹ 61.29 लाख का निष्फल व्यय हुआ जिसे टाला जा सकता था यदि छः लेन सड़क का अनुमोदन करने से पहले सर्वेक्षण एवं यातायात संगणना के आंकड़ों का एमओआरटीएण्डएच स्पेसीफिकेशन एवं आईआरसी के आलोक में उचित रूप से विश्लेषण किया गया होता। सचिव, लोक निर्माण विभाग ने बताया (सितम्बर 2017) कि सर्वेक्षण एवं यातायात संगणना सड़क के डिजाइन हेतु किया गया था जो कि भविष्य में सर्विस रोड का निर्माण होने पर उपयोगी होगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि छः लेन सड़क एमओआरटीएण्डएच एवं आईआरसी के प्रावधानों का उल्लंघन कर व्यस्ततम समय भार एवं यातायात घनत्व का घटक लिये बिना एक बाईपास सड़क पर डिजाइन किया गया था। जिसके परिणामस्वरूप सर्विस रोड का कार्य बीच में ही रुक गया।

(ब) सड़क-उरकुरा सड़क (लंबाई-5.95 किमी.) का चौड़ीकरण एवं सुधार कार्य कार्यपालन अभियंता, लोक निर्माण विभाग, विधानसभा संभाग, रायपुर द्वारा एक ठेकेदार को ₹ 12.24 करोड़ में सितंबर 2014 तक पूर्ण करने हेतु प्रदान (सितंबर 2013) किया गया। यह देखा गया कि सड़क का 2.35 किमी भाग रेलवे भूमि में था। तथापि कार्यपालन अभियंता ने निर्माण विभाग मैनुअल⁴⁹ के खण्ड 2.110 (ए) का उल्लंघन कर सड़क के निर्माण हेतु रेलवे से पूर्व अनुमति लिये बिना ही कार्य प्रारंभ करने हेतु कार्यादेश जारी (सितंबर 2013) कर दिया। ठेकेदार ने अक्टूबर 2014 तक ₹ 7.08 करोड़ की लागत पर 3.60 किमी में कार्य पूर्ण किया। तथापि, शेष 2.35 किमी में, ठेकेदार ₹ 33.81 लाख मूल्य के सिर्फ उत्खनन, तटबंध एवं ग्रेनुअल सब-बेस का कार्य ही कर सका क्योंकि रेलवे ने इस भाग में आगे निर्माण कार्य को रोक (अक्टूबर 2014) दिया। सड़क के इस भाग में वाटर बाउण्ड मेकेडम एवं बिटुमिनस कार्य के निष्पादन के

⁴⁹ जब भारतीय रेलवे से संबंधित भूमि की आवश्यकता हो तो राज्य शासन भूमि को छोड़ने के लिए रेलवे से निवेदन करती है और यदि वे ऐसा करने के लिए सहमत होते हैं तो शासन उसे संबंधित विभाग को आवंटित करती है।

बिना ही कार्यपालन अभियंता द्वारा कार्य को पूर्ण घोषित (अक्टूबर 2014) किया गया तथा ठेकेदार को ₹ 7.42 करोड़ का अंतिम भुगतान (फरवरी 2015) किया गया।

आगे रेलवे ने लेखापरीक्षा को सूचित (अक्टूबर 2017) किया कि उक्त भूमि, उच्च गति के रेल हेतु रेलमार्ग निर्माण एवं सौर ऊर्जा संयंत्र की स्थापना हेतु रेलवे भूमि विकास प्राधिकरण, नई दिल्ली को सौंपा जाना प्रस्तावित है।

इस प्रकार रेलवे से निर्माण हेतु मार्ग का अधिकार सुनिश्चित किये बिना सड़क निर्माण कार्य प्रारंभ किये जाने के कारण रेलवे भूमि पर ₹ 33.81 लाख का निरर्थक व्यय हुआ।

सचिव, लोक निर्माण विभाग ने बताया (सितंबर 2017) कि सड़क पहले ही प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के तहत निर्मित किया गया था और उस समय रेलवे द्वारा कोई आपत्ति नहीं उठाई गई थी। अतः उसी के अनुरूप कार्य निष्पादित किया गया तथा कार्य के निष्पादन के दौरान रेलवे ने अपनी आपत्ति उठाई जिसके पश्चात् कार्य रूक गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि (i) कार्य में रेलवे भूमि में विद्यमान सड़क का चौड़ीकरण सम्मिलित था जिसके लिए रेलवे से अनुमति नहीं ली गई थी; (ii) सिर्फ इसलिए कि जब प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के तहत यह सड़क निर्मित की गई थी तब रेलवे ने आपत्ति नहीं की थी, रेलवे भूमि पर उनकी पूर्व अनुमति के बिना नया कार्य प्रारंभ करने का प्राधिकार लोक निर्माण विभाग के पास नहीं था।

अतः लोक निर्माण विभाग द्वारा एमओआरटीएण्डएच, आईआरसी एवं निर्माण विभाग मैनुअल के मापदंडों का पालन किए बिना कार्य प्रारंभ किये जाने के कारण अपूर्ण सर्विस रोड पर ₹ 61.29 लाख के निष्फल व्यय के अतिरिक्त रेलवे भूमि में सड़क निर्माण कार्य पर ₹ 33.81 लाख का निरर्थक व्यय हुआ।

पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग

3.3.5 अतिरिक्त लागत एवं अधिक भुगतान

मौजूदा सब-ग्रेड को खदानों से मिट्टी लाकर उन्नत करने के बावजूद अनुचित रेत परत के निष्पादन के कारण ₹ 78.64 लाख के परिहार्य अतिरिक्त लागत सहित रेत परत के कार्य के निष्पादन की दर को बढ़ाकर ₹ 49.01 लाख का अधिक भुगतान

इंडियन रोड कांग्रेस (आईआरसी):एसपी:72-200750 अनुबद्ध करता है कि जहाँ मौजूदा मिट्टी के कैलिफोर्निया बियरिंग रेशो (सीबीआर) का मान दो और चार के बीच है तथा इक्विवैलेंट स्टैण्डर्ड एक्सल लोड (ईएसएएल) 60,000 और 1,00,000 के बीच है वहाँ सड़क के निर्माण के लिए 10 या उससे अधिक सीबीआर की कम से कम 100 मि.मी. आच्छादक परत दिया जाना है। आगे, ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी), भारत सरकार द्वारा जारी ग्रामीण सड़कों के लिए स्पेसिफिकेशन की धारा 405.3.2 के अनुसार जहाँ सब-ग्रेड के उपर सीधे वाटर बाउंड मैकेडम (डब्ल्यूबीएम) बिछाया जाना है एवं सब-ग्रेड महीन कण है वहाँ महीन कणयुक्त मिट्टी के ऊपर स्क्रीनिंग या कोर्स रेत की 100 मि.मी. अंतर्वर्ती परत बिछाये जाने की सलाह दी जाती है।

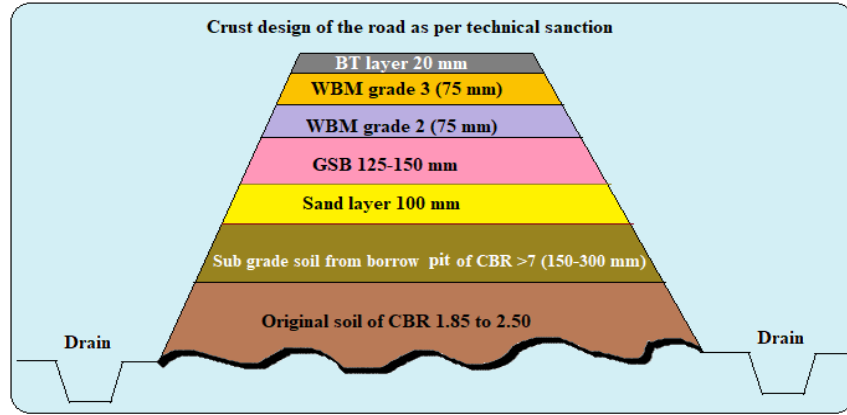
लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि कार्यपालन अभियंता, ग्रामीण विकास संभाग, छत्तीसगढ़ ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण (सीजीआरआरडीए), कवर्धा ने दो ग्रामीण सड़कों के निर्माण में परिहार्य जलनिकास परत के निष्पादन पर ₹ 78.64 लाख⁵¹ का अतिरिक्त व्यय किया। इसमें लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची (अप्रैल 2010) के

⁵⁰ खण्ड 4.3 एवं 8।

⁵¹ रेत परत की मात्रा × रेत परत की दर = (976.80+3890.89+3355.073+2915.9=11138.66) घनमी × ₹ 706 प्रति घन मी = ₹ 78,63,908.79।

अनुसार ₹ 266 प्रति घन मी. की स्वीकार्य दर के विरुद्ध ₹ 706 प्रति घन मी. की बढ़ी हुई दर पर जलनिकास परत के निष्पादन हेतु ₹ 49.01 लाख⁵² का अधिक भुगतान शामिल था। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि:

- ✓ मुख्यमंत्री ग्राम सड़क योजना (एमएमजीएसवाई), एक नाबार्ड प्रायोजित योजना, के अंतर्गत स्वीकृत (दिसम्बर 2012) ₹ 5.66 करोड़ के चार⁵³ ग्रामीण सड़कों के निर्माण के विस्तृत अनुमान में मौजूदा⁵⁴ मिट्टी के सीबीआर को खदानों से मिट्टी लाकर 150-300 मिमी सब-ग्रेड एवं अर्थन शोल्डर बिछाकर सात से अधिक बढ़ाया गया था।
- ✓ यद्यपि सब-ग्रेड के सीबीआर में सुधार किया गया था और आगे हस्तक्षेप की आवश्यकता नहीं थी, फिर भी आईआरसी:एसपी:72-2007 स्पेसीफिकेशन⁵⁵ का उल्लंघन कर एक परिहार्य 100 मिमी जल निकास (रेत) परत का भी प्रावधान किया गया था एवं निष्पादित किया गया था जैसा कि आगे दर्शाया गया है :



- ✓ जलनिकास परत का निष्पादन पेवमेंट डिजाइन (चित्र 3) के अनुसार भी नहीं था जो सात और नौ के बीच सीबीआर तथा 60,000 से 1,00,000 के बीच ईएसएएल⁵⁶ के लिए ग्रेवल बेस का अनुबंध करता है। यह 125-150 मिमी जीएसबी के रूप में वहां पहले से ही था।
- ✓ इसके अतिरिक्त, ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा जारी ग्रामीण सड़कों के लिये स्पेसीफिकेशन की धारा 405.3.2 के आलोक में भी रेत की परत आवश्यक नहीं थी क्योंकि डब्ल्यूबीएम परत सीधे सब-ग्रेड के ऊपर नहीं अपितु जीएसबी की परत के ऊपर बिछाये गये थे।
- ✓ इन चार सड़कों में से दो⁵⁷ में, नाबार्ड के तकनीकी सलाहकार ने जल निकास परत के प्रावधान को इस आधार पर हटाने के लिए निर्देशित (अगस्त 2014) किया कि यह क्रॉस जल निकास कार्य एवं प्रतिस्पर्श के पीछे रेत भरने के लिए था जिसे कार्यपालन अभियंता द्वारा सहमति दी गई थी। ऊपर उल्लेखित बिन्दुओं के अतिरिक्त,

⁵² लोक निर्माण विभाग की दर अनुसूची के अनुसार 100 मिमी. रेत परत की दर ₹ 266 प्रति घन मी (₹ 531/2) है और अधिक लागत=(706-266)*11138.66 घन मी. = ₹ 49,01,010.40

⁵³ पैकेज क्र. 05-राम्हेपुर से विचारपुर, बबई से मोहगांव, बरगांव से मोहगांव तथा पैकेज क्र. 20-चचेडी से फांदातोड़।

⁵⁴ मौजूदा मिट्टी का सीबीआर 1.85 और 2.5 प्रतिशत के बीच था।

⁵⁵ चित्र 3 (पेवमेंट डिजाइन कैटेलॉग)।

⁵⁶ सड़क का ईएसएएल 72,046 और 90,275 था।

⁵⁷ राम्हेपुर से विचारपुर और बबई से मोहगांव।

इस आधार पर अन्य दो सड़कों में भी जलनिकास परत का निष्पादन आवश्यक नहीं था।

मुख्य अभियंता, मुख्यमंत्री ग्राम सड़क योजना, रायपुर ने बताया (जुलाई 2017) कि सड़कों के मूल तटबंध का सीबीआर मान बहुत कम था और इसलिए फिल्टर माध्यम जो कि सड़क क्रस्ट के डिजाइन का महत्वपूर्ण भाग है, को बनाना आवश्यक था। इसलिए, विभिन्न संहिताओं में दिए गए प्रावधान के अनुसार, पूरी लंबाई और चौड़ाई में 100 मिमी मोटी रेत की परत बिछायी गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कम सीबीआर की मूल मिट्टी को सात से अधिक सीबीआर वाली मिट्टी की 150–300 मिमी की एक परत बिछाकर उन्नत किया गया था और इसलिए सड़क पर जल निकास परत की आवश्यकता नहीं थी। इसके अतिरिक्त, नाबार्ड के तकनीकी सलाहकार द्वारा सलाह दिये जाने पर कार्यपालन अभियंता जलनिकास परत के प्रावधान को हटाने के लिए सहमत हो गये थे।

प्रकरण जुलाई 2017 में पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग के ध्यान में लाया गया तथा सितंबर 2017 और मार्च 2018 के बीच पुनः स्मरण कराया गया। कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (अगस्त 2018)।

जल संसाधन विभाग

3.3.6 निष्फल व्यय तथा अदेय लाभ

भूमि अधिग्रहण कार्यक्रम तैयार किये बिना तथा इसके अधिग्रहण को सुनिश्चित किए बिना मोहड़ परियोजना का कार्य प्रारंभ करने और भारत सरकार से पर्यावरण एवं वन अनापत्ति प्राप्त करने में विफल होने के कारण अपूर्ण कार्य जिन्हें निर्दिष्ट प्रयोजन हेतु उपयोग नहीं किया जा सका पर ₹ 9.28 करोड़ के निष्फल व्यय

वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 और राज्य सरकार के निर्माण विभाग (डब्ल्यूडी) मैनुअल यह प्रावधान करता है कि गैर-वानिकी उद्देश्य (सिंचाई कार्य सहित) के लिए वन भूमि के विचलन हेतु भारत सरकार की पूर्व स्वीकृति आवश्यक है। डब्ल्यूडी मैनुअल यह भी प्रावधान करता है कि किसी भी निर्धारित कार्य के लिये आवश्यक भूमि के अधिग्रहण की अधिसूचना, उस कार्य को प्रारंभ किए जाने से पहले प्रस्तुत किया जाना चाहिए और संबंधित ईई कार्य प्रारंभ किये जाने की तिथि निर्धारित करने के पूर्व आवश्यक भूमि का हस्तांतरण सुनिश्चित करने हेतु कार्य के लिये भूमि की आवश्यकता, खदानों का आकलन करेगा और भूमि अधिग्रहण/भूमि हस्तांतरण कार्यक्रम तैयार करेगा।

जल संसाधन विभाग (डब्ल्यूआरडी) ने मोहड़ जलाशय परियोजना के निर्माण के लिए ₹ 228.23 करोड़ की प्रशासकीय स्वीकृति (दिसंबर 2009) तथा ₹ 125.04 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति (फरवरी 2010) प्रदान की। कार्य को सितंबर 2014 तक, जिसे दिसंबर 2016 तक बढ़ा दिया गया, पूर्ण करने के लिए ठेकेदार को ₹ 94.45 करोड़ रुपये के एकमुश्त⁵⁸ निविदा पर सौंपा गया। इस कार्य में मिट्टी के बांध और नहर प्रणाली के निर्माण की परिकल्पना की गई थी। इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने निम्नांकित तथ्य पाये :

✓ मार्च 2012 में कार्य सौंपे जाने के समय, ठेकेदार की उद्धृत दर 2008 की दर अनुसूची (एसओआर) से 21.82 प्रतिशत कम थी (जो पहले से ही चार साल पुरानी थी)। अतएव, छत्तीसगढ़ सिंचाई परियोजना बोर्ड के द्वारा, जिसने दर स्वीकृत किया था, न्यूनतम बोली लगाने वाले द्वारा प्रस्तुत दर की व्युत्पत्ति ज्ञात नहीं की गयी।

⁵⁸ जब कार्य का सम्पूर्ण भाग जैसा कि दिये गये ड्राइंग एवं स्पेसिफिकेशन में वर्णित है, एक निश्चित धनराशि के लिए एक ही ठेकेदार को सौंपा जाना हो तो एकमुश्त निविदा का प्रयोग किया जाता है।

संयोगवश, एक अन्य ठेकेदार ने कार्य निष्पादित करने हेतु 2008 के एसओआर से 44 प्रतिशत अधिक दर उद्धृत किया था।

✓ चूंकि इस परियोजना में जनजातीय एवं वन क्षेत्र दोनों थे, जनजातीय और अनुसूचित जाति कल्याण (टीएससीडब्ल्यू) विभाग, जिसकी सहमति प्राप्त की गयी थी (सितंबर 2009) ने यह निर्दिष्ट किया था कि पर्यावरण और वन मंत्रालय (एमओईएफ) भारत सरकार से अनुमति प्राप्त करने के बाद तथा साथ ही उन लोगों को जिनकी निजी भूमि परियोजना से प्रभावित होगी, मुआवजे के भुगतान के पश्चात ही कार्य प्रारंभ होगा।

✓ डब्ल्यूआरडी ने आवश्यक पर्यावरण अनुमति स्वयं प्राप्त करने, जैसा कि उसे करना चाहिये था, के बजाय, एनवायरमेंट इम्पैक्ट असेसमेंट (ईआईए) रिपोर्ट और एनवायरमेंट मैनेजमेंट प्लान (ईएमपी) को तैयार करने का कार्य उसी ठेकेदार को सौंपा जिसे निर्माण कार्य निष्पादित करना था। ठेकेदार को एमओईएफ से पर्यावरण अनुमति तथा वन भूमि के गैर-वानिकी उपयोग की अनुमति प्राप्त करने का दायित्व भी सौंपा गया था।

✓ विभाग ने परियोजना के लिए आवश्यक 315.66 हेक्टेयर वन भूमि, 310.69 हेक्टेयर राजस्व भूमि और 653.53 हेक्टेयर निजी भूमि के अधिग्रहण के लिए कोई कार्यक्रम नहीं बनाया। परिणामस्वरूप, यद्यपि जून 2013 और जून 2017 के बीच आवश्यक राजस्व भूमि और निजी भूमि अधिग्रहित की गई थी, ईई ने, वनरोपण के लिए दुगुनी राजस्व भूमि प्रदान करने की भारत सरकार के पुनरीक्षित मानकों के अनुवर्ती ना करने, चिन्हांकित भूमि का राजस्व, वन और सिंचाई विभागों द्वारा संयुक्त सत्यापन का अभाव, वनरोपण के लिए राजस्व भूमि के उपयोग हेतु संबंधित कलेक्टर द्वारा अनापत्ति प्रमाण पत्र जारी नहीं किये जाने के कारण वनरोपण हेतु राजस्व भूमि के चिन्हांकन में अत्यधिक विलम्ब किया। राजस्व भूमि पर वनरोपण के प्रस्ताव को स्वीकृति के लिए विभागीय वन अधिकारी बालोद को प्रस्तुत (अप्रैल 2017) किया गया था तथापि, भूमि कि अनुमति आज तक (अगस्त 2018) वन विभाग द्वारा नहीं प्रदान की गई थी।

✓ यद्यपि, उपरोक्त में से कोई भी अनिवार्य अनुमति/स्वीकृति प्राप्त नहीं हुई थी, ठेकेदार ने कार्य प्रारम्भ कर दिया (मार्च 2012)। तथापि, ₹ 9.28 करोड़ रुपये के फीडर नहर के 55 प्रतिशत कार्यों को निष्पादित करने के बाद ठेकेदार ने काम रोक दिया (मार्च 2015) और वित्तीय हानि का हवाला देते हुए आगे काम करने में असमर्थता व्यक्त की (जुलाई 2016)। ईई ने अनुबंध की कंडिका 4.27⁵⁹ के तहत अनुबंध को समाप्त कर (सितंबर 2016) दिया। ठेकेदार ने मिट्टी का बांध, सैडल बांध, नहर स्लूस, वेस्ट वेयर, सुरंग एवं सिंचाई नहर निष्पादित नहीं किया। ये कार्य अगस्त 2018 तक शुरू नहीं किये गये थे। इसके अलावा, ठेकेदार ने अनुबंध की शर्तों में प्रतिपादित ईआईए और ईएमपी भी तैयार नहीं किया जबकि वन और पर्यावरण अनुमति अगस्त 2018 तक प्राप्त नहीं हुई है।

लेखापरीक्षा और विभागीय अधिकारियों द्वारा कार्य स्थल के संयुक्त भौतिक निरीक्षण (सितंबर 2017) में यह ज्ञात हुआ कि अपूर्ण संरचनाओं को किसी भी उपयोग में नहीं लिया गया था और मौसम के हमलों के अधीन थे।

⁵⁹ यदि ठेकेदार नोटिस (ठेकेदार द्वारा कार्य निष्पादन में कमी के लिए सुधारात्मक कार्यवाही हेतु कार्यपालन अभियंता द्वारा जारी) प्राप्त होने के उपरांत 14 दिनों के भीतर सुधारात्मक कार्यवाही करने में असफल होता है तो कार्यपालन अभियंता संविदा को निरस्त करेगा और निष्पादित कितु भुगतान नहीं किये गये कार्य के मूल्य के साथ-साथ प्रतिभूति जमा की राशि को शासन को जब्त करेगा।



परियोजना पर निष्पादित कार्य को क्षति को प्रदर्शित करते छायाचित्र

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2017) कि उसने कार्य प्रारंभ करने और भूमि अधिग्रहण एक साथ करने का फैसला किया था परंतु एमओईएफ द्वारा नीति में परिवर्तन (जून 2013) के कारण आवश्यक अनुमतियां अब भी प्रदान की जानी शेष हैं जबकि वन भूमि के निर्वनीकरण के प्रस्ताव वन विभाग के पास लंबित थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने डब्ल्यूडी नियमावली, वन संरक्षण अधिनियम, 1980 तथा टीएससीडब्ल्यू विभाग की परियोजना हेतु सहमति शर्तों का उल्लंघन कर कार्य प्रारंभ कर दिया जो भूमि की अनुपलब्धता और भारत सरकार से निर्माण हेतु आवश्यक वन एवं पर्यावरण अनुमति के अभाव के कारण बीच में ही अटक गया।

3.3.7 शासन के राजस्व की वसूली ना होना

गलत टैरिफ के प्रयोग के कारण दो कंपनियों से जल कर की कम दर पर वसूली के अलावा एक अन्य कंपनी से बकाया जल प्रभार की वसूली में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 1.31 करोड़ के सरकारी राजस्व की वसूली ना होना

जल संसाधन विभाग (डब्ल्यूआरडी), छत्तीसगढ़ शासन द्वारा जारी (मई 2010) आदेश के अनुसार, प्राकृतिक स्रोतों से प्राप्त जल के उपयोग की दर 15 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से वृद्धि के साथ दो रूपए प्रति घन मीटर निर्धारित की गयी थी। विभाग ने आदेश को शासन द्वारा समय-समय पर निर्धारित दर से प्रतिस्थापित (अप्रैल 2015) किया और फरवरी 2016 से यह ₹ 3.51 प्रति घन मीटर निर्धारित किया गया था।

कार्यपालन अभियंता, (ईई) जल संसाधन संभाग, दंतेवाड़ा के अभिलेखों की जाँच में यह ज्ञात हुआ कि राष्ट्रीय खनिज विकास निगम (एनएमडीसी) और एस्सार स्टील लिमिटेड (एस्सार) ने दंतेवाड़ा जिले में अपनी परियोजनाओं और संयंत्रों के लिए 213.17⁶⁰ लाख घन मीटर पानी का उपयोग किया था। ईई ने लागू होने वाले ₹ 3.50 प्रति घन मीटर के दर के स्थान पर ₹ 3.10 प्रति घन मीटर की दर⁶¹ से जल प्रभार लगाकर (मई 2014) कंपनियों को अनुचित लाभ प्रदान किया। इसके परिणामस्वरूप जल प्रभार का कम आंकलन हुआ और शासन को ₹ 85.27 लाख मूल्य के राजस्व की हानि हुई।

प्रमुख अभियंता, डब्ल्यूआरडी ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया और कहा (सितंबर 2017) कि कंपनियों को अंतर राशि की संशोधित मांग जारी की गई थी जिसके विरुद्ध ₹ 20.94 लाख वसूल किए गए थे तथा शेष राशि वसूलने के प्रयास किए जा रहे थे।

⁶⁰ एनएमडीसी (बचेली + दंतेवाड़ा) = 44.35 लाख घन मी. + 47.72 लाख घन मी. (कुल 92.07 लाख घन मी.) तथा एस्सार स्टील (किरंदुल) = 105.47 लाख घन मी. + 15.63 लाख घन मी. (कुल 121.10 लाख घन मी.) = 213.17 लाख घन मी.।

⁶¹ प्रमुख अभियंता द्वारा शासन को प्रस्तावित (मई 2013) इस दर के अनुमोदन की प्रत्याशा में।

इसी प्रकार, ईई, जल संसाधन निर्माण संभाग, कसडोल ने एक कंपनी (मे. साउथ एशियन एग्रो इंडस्ट्रीज लिमिटेड) के विद्युत उत्पादन संयंत्र में उपयोग हेतु केसला एनीकट से प्रति माह 22,500 घन मीटर पानी की आपूर्ति के विरुद्ध फरवरी 2011 और अप्रैल 2014 के मध्य ₹ 67.01 लाख के बकाया जल कर के भुगतान ना किये जाने पर कलेक्टर, बलौदाबाजार से कंपनी के विरुद्ध मांग की सूचना (आरआरसी) जारी करने का अनुरोध (जून 2014) किया ।

सूचना के तीन वर्ष के पश्चात् और लेखापरीक्षा के द्वारा स्मरण कराये जाने (जनवरी 2016) पर कलेक्टर बलौदाबाजार ने अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व) भाटापारा को उचित कार्रवाई करने को निर्देशित (मार्च 2017) किया । अनुविभागीय अधिकारी ने ईई से जानकारी मांगी और एक वर्ष चार माह के बाद जानकारी प्राप्त होने (जुलाई 2018) पर फर्म के विरुद्ध आरआरसी जारी (जुलाई 2018) किया। वसूली अभी भी किया जाना शेष है (अगस्त 2018)।

इस प्रकार, जल टैरिफ के गलत प्रयोग और कलेक्टर द्वारा आरआरसी के विलम्ब से जारी किये जाने से तीन कंपनियों से ₹ 1.31 करोड़ के जल प्रभारों की वसूली नहीं की जा सकी ।

प्रकरण को शासन के ध्यान में (अगस्त 2017) लाया गया था, इसके पश्चात अक्टूबर 2017 और मार्च 2018 के मध्य स्मरण पत्र भी दिये गये थे। तथापि, कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (अगस्त 2018)।

वि. की. मशरिफ.

(बिजय कुमार मोहंती)

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), छत्तीसगढ़

रायपुर

दिनांक 26 नवम्बर 2018

प्रतिहस्ताक्षरित

राजीव महर्षि

(राजीव महर्षि)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली

दिनांक 27 नवम्बर 2018