

**भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन**

मार्च 2016 को समाप्त वर्ष के लिए

संघ सरकार (सिविल)
विधायिका रहित संघ शासित क्षेत्र
अनुपालन लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ
2017 की प्रतिवेदन सं. 8

विषय-सूची

विषय	पैराग्राफ	पृष्ठ
प्राक्कथन		v
विहंगावलोकन		vii-xii
अध्याय I: प्रस्तावना		
इस प्रतिवेदन के विषय में	1.1	1
भारत में संघ शासित क्षेत्र	1.2	1
प्रशासनिक प्रबंध	1.3	2
वित्तीय प्रबंध	1.4	2
योजना एवं लेखापरीक्षा संचालन	1.5	5
सरकार की लेखापरीक्षा को प्रतिक्रियाशीलता	1.6	5
लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई	1.7	6
ड्राफ्ट पैराग्राफों पर संघ-शासित प्रदेशों के उत्तर	1.8	6
अध्याय-II संघ शासित क्षेत्र (व्यय क्षेत्र)		
अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन		
एपीडब्ल्यूडी द्वारा सड़कों और पुलों का निर्माण	2.1	7
पंचायती राज संस्थानों की निर्माण गतिविधियां	2.2	21
अण्डमान तथा लक्षद्वीप बंदरगाह निर्माण कार्यों का निष्पादन	2.3	35
त्रुटिपूर्ण टगों का अवैधानिक और जोखिमभरा प्रयोग	2.4	47
परिहार्य व्यय	2.5	49

तथ्यों को गलत रूप से रखने के कारण अनावश्यक व्यय	2.6	50
अधूरे समुद्र भित्ति पर निष्फल व्यय	2.7	52
जल खेल उपकरण को पट्टे में लेने में सार्वजनिक वित्तीय हित की सुरक्षा करने में विफलता	2.8	53
चण्डीगढ़		
टीडीएस पर ₹ 5.55 करोड़ का परिहार्य भुगतान	2.9	56
सरकारी खाते में अनियमित आहरण, बचतों का अभ्यर्ण न करना और ब्याज की फलस्वरूप हानि	2.10	57
दादर एवं नागर हवेली		
ठेकेदारों को भुगतानों में वित्तीय नियमों का उल्लंघन	2.11	59
दमन एवं दीव		
व्यय को मॉनीटर करने में विफलता के कारण निधियों का व्यर्थ होना	2.12	61
लक्षद्वीप द्वीपसमूह		
लक्षद्वीप द्वीपसमूह में विद्युत उत्पादन तथा संवितरण	2.13	62
व्यय को मॉनीटर करने में मंत्रालय की विफलता	2.14	71
अध्याय- III: संघ शासित क्षेत्र (राजस्व क्षेत्र)		
चंडीगढ़		
कम दर पर मूल्य वर्धित कर का निर्धारण	3.1	74

दादर एवं नागर हवेली		
देर से वैट रिटर्न फाईल करने पर जुर्माने का उद्ग्रहण न किया जाना	3.2	75
दमन एवं दीव		
शहरी क्षेत्रों में भूमि राजस्व की वसूली न होना	3.3	76
अध्याय - IV : संघ क्षेत्र (वाणिज्यिक क्षेत्र)		
लक्षद्वीप विकास निगम लिमिटेड		
मिनिकाँय में टूना कैनिंग फैक्टरी का आधुनिकीकरण	4.1	78
परिशिष्ट	91	

प्राक्कथन

मार्च 2016 को समाप्त वर्ष हेतु इस प्रतिवेदन को भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत राष्ट्रपति को प्रस्तुतीकरण हेतु तैयार किया गया है।

प्रतिवेदन में बिना विधानमण्डलों वाले पांच संघ शासित क्षेत्रों के वित्तीय लेन-देनों की अनुपालन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम शामिल हैं। इस प्रतिवेदन में उल्लेखित उदाहरण वे हैं जो 2015-16 के दौरान की नमूना लेखापरीक्षा में तथा जो पहले के वर्षों में पाए गए थे परंतु उनको पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सूचित नहीं किया जा सका था। 2015-16 के बाद की अवधि से संबंधित उदाहरणों, जहां कहीं आवश्यक था, को भी इसमें शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुसार की गई है।

विहंगावलोकन

भारत के संविधान की प्रथम अनुसूची के भाग-II के अंतर्गत विनिर्दिष्ट सात संघ शासित क्षेत्र (यूटी) अर्थात् अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह, चण्डीगढ़, दादरा एवं नागर हवेली, दमन एवं दीव, लक्षद्वीप, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली तथा पुडुचेरी है। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली तथा पुडुचेरी के अतिरिक्त यूटी में विधान मण्डल नहीं हैं। यह प्रतिवेदन बिना विधान मण्डल वाले पांच यूटी की लेखापरीक्षा से उजागर लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को शामिल करता है।

प्रतिवेदन में चार अध्याय शामिल हैं। अध्याय-I संक्षिप्त प्रस्तावना तथा पहले के वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रति मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत कार्यवाही टिप्पणियों की सारांशिकृति स्थिति तथा इस प्रतिवेदन में शामिल पैराग्राफों के प्रति मंत्रालयों से प्राप्त उत्तरों की स्थिति प्रदान करता है। अध्याय II यूटी के व्यय क्षेत्र से संबंधित पैराग्राफों को शामिल करता है जबकि अध्याय III राजस्व क्षेत्र से संबंधित है। अध्याय IV यूटी प्रशासन के अंतर्गत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम से संबंधित पैराग्राफ को शामिल करता है।

इस प्रतिवेदन में शामिल कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

व्यय क्षेत्र

अण्डमान तथा निकोबार प्रशासन

अण्डमान लोक निर्माण विभाग (एपीडब्ल्यूडी) सीपीडब्ल्यूडी के निर्धारित मैनुअल प्रावधानों से विपथित हुआ और पर्यावरण अनापत्ति आदि जैसी अनिवार्य अनापत्तियाँ प्राप्त करने में विफल रहा। यह निष्फल व्यय, अपव्ययी व्यय, विलंबों, लागत वृद्धि, पुरोबंद एवं लंबी अवधि तक निर्माण-कार्य के अधूरे रहने आदि मामलों में प्रतिकलित हुआ, जिसके कारण अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूहों के ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों में संयोजकता प्रदान करने का अभिप्रेत लाभ प्राप्त नहीं हो सका था।

(पैरा सं. 2.1)

अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह के पंचायती राज संस्थान सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तक और अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन के नियमों एवं विनियमों के प्रावधानों से विपथित हुए थे। इसके फलस्वरूप, ₹ 161.91 लाख की कीमत के आठ निर्माण कार्यों में दोषपूर्ण योजना बनाने, चार निर्माण कार्यों के लिए ₹ 86.41 लाख के व्यय वाले अनुचित साइट सर्वेक्षण कुल ₹ 174.90 लाख का सात मामलों में निर्माण कार्यों का आवास्तविक मूल्यांकन और ₹ 740.25 लाख तक की राशि की संस्वीकृतियों वाले 103 निर्माण कार्यों में मॉनीटरिंग विपथन के उदाहरण पाए गए जिसके कारणवश निर्माण कार्यों का रद्दीकरण और कार्य पूरा होने में विलंब और समय और लागत अधिक लगा।

(पैरा सं. 2.2)

अण्डमान तथा लक्षद्वीप बंदरगाह निर्माण कार्य (एएलएचडब्ल्यू) की परियोजनाओं की योजना, निष्पादन तथा मॉनीटरिंग के संबंध में दिशानिर्देशों की अनुपालना करने में विफलता का परिणाम उद्देश्यों को पूरा न किए जाने में हुआ। अनुचित योजना, विलम्बित कार्रवाई तथा नियमावली के अनुपालन न करने के परिणामस्वरूप ₹ 3.41 करोड़ के निष्फल/व्यर्थ व्यय, ₹ 4.08 करोड़ के अवरोधन तथा ₹ 37.45 लाख की अधिक लागत में हुआ। निर्माण कार्यों के निष्पादन में दरों का गलत उपयोग ₹ 1.79 करोड़ के अधिक भुगतान का कारण बना।

(पैरा सं. 2.3)

पोर्ट प्रबंधन बोर्ड, पोर्ट ब्लेयर अवैधानिक रूप से पोर्ट ब्लेयर में दो त्रुटिपूर्ण और अपंजीकृत टर्गों का प्रयोग कर रहा था जो इसके कार्मिकों और यान के लिए जोखिम भरा था।

(पैरा सं. 2.4)

एपीडब्ल्यूडी द्वारा उत्पाद शुल्क छूट प्राप्त करने और पाइपों की खरीद सीधे निर्माता से करने में विफलता, जल आपूर्ति परियोजनाओं पर हुए ₹ 2.30 करोड़ के परिहार्य व्यय का कारण बना।

(पैरा सं. 2.5)

अण्डमान एवं लक्षद्वीप बंदरगाह निर्माण-कार्य (एएलएचडब्ल्यू) ने एएनआई प्रशासन को झूठी सूचना दी कि किसी फर्म को भुगतान करने का उनका वैधानिक दायित्व है, जिससे एक ऐसी परियोजना चलती रही जो ₹ 1.18 करोड़ का व्यय होने के बाद बंद हो गयी। एएनआई प्रशासन द्वारा सभी निर्माण कार्यों को बंद करने के उत्तरवर्ती आदेशों एवं निधियों को वापस लेने के बावजूद एएलएसडब्ल्यू ने व्यय करना जारी रखा।

(पैरा सं. 2.6)

अण्डमान लोक निर्माण विभाग ने आंशिक रूप से संरक्षित वन क्षेत्रों के अंदर एक समुद्र भित्ति बनाने के कार्य का अनुबंध किया था परंतु आवश्यक अनुमति प्राप्त करने के लिए कोई प्रयास नहीं किया था। परिणामस्वरूप, निर्माण-कार्य को आंशिक निर्माण के बाद छोड़ दिया गया जिससे समुद्र अपक्षरण रोकने का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ और ₹ 0.96 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

(पैरा सं. 2.7)

पर्यटन विभाग ने सरकार द्वारा रकम उधार लेते समय दिये जाने वाली दरों से बहुत कम पट्टा किराया प्रभारित करते हुए निजी संचालक को जल खेल उपकरण पट्टे पर दिया। इसके अतिरिक्त, विभाग ने खेल परिसर में संचालक को किराया-मुक्त भवन एवं अहाता उपलब्ध कराया। विभाग ने अनुबंध में धारा भी हटा/लोपित कर दी थी जिससे यह सुनिश्चित किया जाता कि संचालक ने लोगों से अनुचित उच्च शुल्क प्रभार नहीं लिया एवं संचालक के ऊपर अधिक से अधिक वित्तीय एवं वैधानिक नियंत्रण भी सुनिश्चित किया जाता।

(पैरा सं. 2.8)

चण्डीगढ़

चण्डीगढ़ आवासीय बोर्ड (सीएचबी), ठेकेदार को भुगतान करने के पूर्व टीडीएस की कटौती करने में विफल रहा। तदुपरांत, आयकर विभाग के आग्रह पर, सीएचबी ने आईटी विभाग के पास ₹ 5.55 करोड़ टीडीएस के रूप में जमा किया।

(पैरा सं. 2.9)

नियमावली के उल्लंघन में, केन्द्रीय परियोजना प्रभाग, चण्डीगढ़ प्रशासन ने 30 माह के लिए सरकारी खाते में से समय से पूर्व ₹ 3.82 करोड़ निकाल लिए और अनियमित रूप से अपने पास रखे और बाद में 32 माह से अधिक की अतिरिक्त अवधि हेतु ₹ 1.73 करोड़ का शेष अनियमित रूप से निरंतर अपने पास रखा था। इस खाते में ₹ 1.12 करोड़ की ब्याज हानि हुई थी।

(पैरा सं. 2.10)

दमन एवं दीव

दमन एव दीव प्रशासन का वित्तीय नियमों का पालन करने में विफलता के परिणामस्वरूप 2012-16 के दौरान बाढ़ नियंत्रण एवं ड्रेनेज एंटी-सी इरोजन परियोजनाओं के गैर-निष्पादन के बावजूद निधियों का निर्गम तथा दमन निगम परिषद (डीएमसी) के पास ₹ 6.50 करोड़ व्यर्थ पड़े रहे।

(पैरा सं. 2.12)

लक्षद्वीप द्वीपसमूह

संघ शासित क्षेत्र लक्षद्वीप के बिजली उत्पन्न करने के लिए प्राथमिकता रूप से डीजल जनरेटरों पर निर्भर रहना जारी है। कोई ऐसी व्यवस्था नहीं थी जो यह सुनिश्चित करें कि डीजी सेट्स आवश्यकता के अनुसार स्थापित किया गया था। कवरत्ती एवं मिनीकॉय में विस्तृत भंडारण सुविधाओं के चालू नहीं होने का परिणाम ₹ 2.65 करोड़ की राशि के परिचालन हानि में हुआ। डीजल उपयोग मानदण्ड से अधिक, उच्च संचरण तथा वितरण हानियों में पाया गया था। चार सौर फोटोवोल्टिक (एसपीवी) प्लांट कार्य नहीं कर रहे थे जबकि दो का नवीकरण हो रहा था। बाकी राजस्व को संग्रह करने हेतु जेईआरसी निर्देशों पर अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गयी थी तथा एनटीपीसी से बकायों का गैर-संग्रहण भी पाया गया।

(पैरा सं. 2.13)

विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय द्वारा बायो-टायलेट के संस्थापन पर हुए व्यय को मॉनीटर करने में विफलता के परिणामस्वरूप यूटीएल प्रशासन द्वारा नियमों का उल्लंघन करते हुए ₹17.27 करोड़ की राशि को सरकारी लेखे के बाहर रखा। फलस्वरूप, लक्षद्वीप में 12,000 बायो-टॉयलेटों के संस्थापन का उद्देश्य निष्फल रहा।

(पैरा सं. 2.14)

राजस्व क्षेत्र

चंडीगढ़

उत्पाद शुल्क और कराधान विभाग के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय को ध्यान में रखते हुए उच्च दर पर मोबाइल चार्जर्स के बिक्रेताओं के पुर्न-निर्धारण करने में विफलता के कारणवश ₹9.69 लाख का कम उदग्रहण हुआ था।

(पैरा सं. 3.1)

दादर एवं नागर हवेली

रिटर्न को देर से फाईल करने पर जुर्माना आरोपित करने में दादर एवं नागर हवेली के वैट विभाग की विफलता, जुर्माने के गैर-वसूली में परिणत हुई, जिसमें से, ₹21.79 लाख लेखापरीक्षा के आग्रह पर वसूला गया था।

(पैरा सं. 3.2)

दमन एवं दीव

ग्रामीण क्षेत्रों के लिए अपनाए गए तरीकों पर शहरी क्षेत्रों के लिए भूमि राजस्व को निर्धारित करने में दमन प्रशासन की विफलता के परिणामस्वरूप 15 वर्षों से ₹3.44 करोड़ की वसूली नहीं हुई थी।

(पैरा सं. 3.3)

वाणिज्यिक क्षेत्र

लक्षद्वीप विकास निगम लिमिटेड

मिनिकाँय में टूना कैनिंग फैक्टरी का आधुनिकीकरण

1500 कैन प्रति दिन से 10,000 कैन प्रति दिन तक टूना कैनिंग फैक्टरी, मिनिकाँय की क्षमता में उन्नयन का कच्चे माल (टूना) की उपलब्धता को सुनिश्चित किए बिना अनुमोदित किया गया था। यूटीएल प्रशासन की यह भी सुनिश्चित करने में विफल रहा कि एलडीसीएल से भिजवाए प्रस्तावों को इसके निदेशक बोर्ड की स्वीकृति थी तथा तदनुसार उनकी सवीक्षा की गई थी। आगे वित्त नियमावली का अनुपालन करने में कृषि एवं मत्स्य पालन मंत्रालय तथा वाणिज्य मंत्रालय की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 7.64 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ तथा छः वर्षों से अधिक के लिए ₹ 6.89 करोड़ अवरूद्ध पड़े रहे।

(पैरा सं. 4.1)

अध्याय I: प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के विषय में

इस प्रतिवेदन में विधानमण्डलों के बिना पांच संघ शासित क्षेत्रों की अनुपालन लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां शामिल हैं। अनुपालन लेखापरीक्षा का संदर्भ भारत के संविधान, लागू कानूनों, नियमों, विनियमों तथा सक्षम प्राधिकारियों द्वारा जारी विभिन्न आदेशों के अनुपालन का पता लगाने के लिए लेखापरीक्षित इकाइयों के व्यय, प्राप्तियों, परिसम्पत्तियों तथा देयताओं से संबंधित लेन-देन की जांच से है।

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) उसके द्वारा अनुमोदित लेखापरीक्षा मानदण्डों के अनुसार लेखापरीक्षा करता है। इन मानदण्डों में वे प्रतिमान निर्धारित किए गए हैं जिनके अनुसरण की अपेक्षा लेखापरीक्षकों द्वारा लेखापरीक्षा करते समय की जाती है तथा वित्तीय प्रबंधन तथा आन्तरिक नियंत्रण की प्रणाली में विद्यमान कमजोरियों तथा अपालन तथा दुरुपयोग के अलग-अलग मामलों पर रिपोर्टिंग अपेक्षित है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की कार्यपालिका को उपचारी कार्रवाई करने के सक्षम बनाने तथा नीतियां बनाने तथा ऐसे निदेश जारी करने की भी अपेक्षा की जाती है जिनसे संगठनों का संशोधित वित्तीय प्रबंधन हो जिसके कारण बेहतर शासन मिले।

इस प्रतिवेदन में बिना विधानमण्डल के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन सरकारी विभागों/कार्यालयों/संस्थानों की अनुपालन लेखापरीक्षा पर आधारित लेखापरीक्षा निष्कर्ष शामिल हैं।

1.2 भारत में संघ शासित क्षेत्र

भारत के संविधान की पहली अनुसूची के भाग-11 के अन्तर्गत विनिर्दिष्ट सात संघ शासित प्रदेश (यूटी) हैं जैसे अंडमान एवं निकोबार द्वीप-समूह, चण्डीगढ़, दादरा एवं नागर हवेली, दमन एवं दीव, लक्षद्वीप, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली एवं पुडुचेरी। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली एवं पुडुचेरी को छोड़कर, शेष पांच के अपने विधानमण्डल, मंत्री-परिषद अथवा समेकित निधियां नहीं हैं। इसके बजाए वे संसद तथा भारत सरकार के प्राधिकार के अन्तर्गत कार्य करते हैं। जनसांख्यिकीय विवरण नीचे दिये गये हैं।

विधानमंडल के बिना यू टी के जनसांख्यिकीय विवरण¹

यू टी का नाम	जनसंख्या		क्षेत्र (कि.मी. ² में)
	पुरुष	महिला	
अंडमान एवं निकोबार द्वीप समूह	2,02,313	1,77,631	8,249
चण्डीगढ़	5,80,135	4,74,551	114
दादरा एवं नागर हवेली	1,93,157	1,49,696	491
दमन एवं दीव	1,50,130	92,781	112
लक्षद्वीप	33,108	31,321	32

1.3 प्रशासनिक प्रबंध

भारत सरकार (कार्य का आबंटन) नियमावली, 1961 के अन्तर्गत, यूटी के कानूनी मामलों, वित्त एवं बजट एवं सेवाओं के लिए, गृह मंत्रालय (एमएचए), नोडल मंत्रालय है। प्रत्येक यूटी भारत के संविधान के अनुच्छेद 239 के अन्तर्गत राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त प्रशासक के अन्तर्गत कार्य करती है। अंडमान एवं निकोबार द्वीप-समूहों में उप-राज्यपाल प्रशासन के रूप में पदनामित है जबकि पंजाब का राज्यपाल, चण्डीगढ़ का प्रशासक है। दादरा एवं नागर हवेली, दमन एवं दीव तथा लक्षद्वीप में एजीएमयूटी संवर्ग के वरिष्ठ भारतीय प्रशासनिक सेवा (आईएएस) अधिकारी, प्रशासकों के रूप में नियुक्त किए जाते हैं। इन यूटी में 'प्रशासक सलाहकार परिषद', यूटी से संबंधित मामलों पर प्रशासकों को सलाह देती है। इन यूटी में गृह मंत्री की 'सलाहकार समितियां', यूटी के सामाजिक तथा आर्थिक विकास से संबंधित सामान्य मुद्दों का समाधान करती है। प्रधान मंत्री के अधीन द्वीप विकास प्राधिकरण (आईडीए), अंडमान तथा निकोबार द्वीप समूहों तथा लक्षद्वीप यूटी से संबंधित उच्च स्तरीय निर्णयों के एकीकरण को सरल बनाती है।

1.4 वित्तीय प्रबंध

संघ शासित प्रदेशों के संबंध में बजटीय मामले गृह मंत्रालय (एमएचए) के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन है। एमएचए, संसद के अनुमोदनार्थ इन यूटी से संबंधित अनुदान मांग एवं विस्तृत अनुदान मांग (डीडीजी) तैयार करती है। संघ सरकार के अन्य मंत्रालय/विभाग की प्रशासनिक निधि अभी तक भारत के

¹ 2011 की जनगणना के अनुसार

संविधान की सातवी अनुसूचि के सूची I एवं सूची II में वर्णित विषयों पर है, जबकि संघ शासित क्षेत्रों का सामान्य प्रशासन एमएचए की जिम्मेदारी है। यूटी के प्रशासकों को योजनागत योजनाओं की संस्वीकृति हेतु एमएचए द्वारा एक निश्चित सीमा² तक वित्तीय शक्तियां प्रत्यायोजित की गई हैं।

1.4.1 प्रावधान एवं व्यय

वर्ष 2015-16 के दौरान, छः यूटी में बजट आवंटन एवं व्यय के ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:-

(₹ करोड़ में)

संघ शासित क्षेत्र का नाम	कुल अनुदान/विनियोग		वास्तविक व्यय		बचतें (प्रतिशत)	
	राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत
अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह	3,357.13	792.87	3,348.42	767.81	8.71 (0.26%)	25.06 (3.16%)
चंडीगढ़	3,260.61	571.01	3,192.79	403.32	67.82 (2.07%)	167.69 (29.36%)
दादर एवं नागर हवेली	688.12	389.49	686.87	359.31	1.25 (0.18 %)	30.18 (7.75%)
दमन एवं दीव	1,377.54	403.93	1,098.52	306.21	279.02 (20.26%)	97.72 (24.19%)
लक्षद्वीप	1,063.75	180.03	1,049.56	137.19	14.19 (1.33%)	42.84 (23.80%)
कुल	9,747.15	2,337.33	9,376.16	1,973.84	370.99 (3.80%)	363.49 (15.55%)

स्रोत: संघ सरकार - विनियोग लेखे (सिविल)

प्रशासन की बेड़ाओं की खरीद को और राजकीय आवासीय भवनों की खरीद की निविदाओं को अंतिम रूप देने में विफलता के कारण दमन एवं दीव के राजस्व अनुभाग में महत्वपूर्ण बचतें जमा हो गई थीं। स्वतंत्र उपयोग बिजली खरीद योजना के अंतर्गत एचटी पावर कंज्यूमर द्वारा स्वतंत्र बाजार से सस्ती

² ₹ 50 करोड़ जहाँ प्रशासक राज्यपाल या उपराज्यपाल एवं शेष यूटी में ₹ 25 करोड़।

खरीददारी करने के कारण पूंजीगत अनुभाग में बचतें जमा हो गई थीं। चूंकि ऐसे उपभोक्ताओं ने पिछले वर्ष भी स्वतंत्र बाजार खरीददारी को चुना था, दमन एवं दीव प्रशासन को चालू वर्ष में कम बिजली खपत का पूर्वानुमान करना था एवं वार्षिक अनुदानों/विनियोगों के मांगों के दौरान उचित कार्रवाई करनी चाहिए थी। चंडीगढ़ के मामले में, वाहनों के बजटीय प्रावधान से कम क्रय और प्राथमिक एवं उच्चतर शिक्षा से संबंधित भवन निर्माण कार्य की गैर समाप्ति के कारण विद्युत के वितरण एवं संचरण से संबंधित श्रेणी के अधीन पूंजीगत अनुभाग में महत्वपूर्ण बचतें जमा हो गई थीं।

1.4.2 राजस्व

वर्ष 2015-16 के दौरान बिना विधानमण्डल वाली यूटी के प्रशासनों द्वारा उद्ग्रहित कर तथा गैर-कर राजस्वों के ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:

(₹ करोड़ में)

संघ शासित क्षेत्र	कर	गैर कर	कुल
अंडमान एवं निकोबार द्वीप समूह	101.15	259.20	360.35
चंडीगढ़	2,111.52	967.10	3,078.62
दादरा और नगर हवेली	853.97	21.95	875.92
दमन एवं दीव	924.58	82.87	1,007.45
लक्षद्वीप द्वीप समूह	0.84	85.85	86.69
कुल	3,992.06	1,416.97	5,409.03

स्रोत: वित्त मंत्रालय को यूटी द्वारा प्रस्तुत केन्द्रीय लेनदेन की विवरणी (एससीटी)

अंडमान एवं निकोबार द्वीप समूह एवं दादरा एवं नागर हवेली में भू राजस्व एवं राज्य उत्पाद शुल्क राजस्व बढ़ाने में महत्वपूर्ण संघटक थे। दादरा एवं नागर हवेली में वर्ष 2015-16 में उत्पाद शुल्क में संशोधन, उत्पाद अनुज्ञप्तियों का नवीकरण तथा वैट के दर में वृद्धि के कारण कर संग्रहण में वृद्धि हुई। जबकि गैर कर राजस्व में समस्त प्राप्ति शीर्षों के अंतर्गत वृद्धि दर्ज

की गई। चंडीगढ़ में बिक्री कर, कर राजस्व का प्रमुख घटक था। लक्षद्वीप में शिक्षा, खेल, कला, संस्कृति एवं मत्स्य पालन राजस्व के प्रमुख सहयोगी थे।

1.5 योजना एवं लेखापरीक्षा संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया, किए गए व्यय के जोखिमों के निर्धारण, क्रियाकलापों के महत्व/जटिलता, प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों, आन्तरिक नियंत्रण का समय क्रम, पणधारियों की चिंताओं तथा पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर शुरू होती है। लेखापरीक्षा की बारंबारता तथा लेखापरीक्षा का निर्णय जोखिम निर्धारण के आधार पर लिया जाता है। लेखापरीक्षा पूरी होने पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों से निहित निरीक्षण रिपोर्ट (आईआर), लेखापरीक्षित इकाई के विभागाध्यक्षों को जारी की जाती हैं। इन लेखापरीक्षा, रिपोर्टों से उद्भूत महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियां, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल करने के लिए प्रसंस्कृत की जाती है तथा भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत की जाती हैं।

2015-16 के दौरान, लेखापरीक्षा ने विधानमण्डल के बिना पांच यूटी के नियंत्रणाधीन 260 यूनिटों को शामिल किया।

1.6 सरकार की लेखापरीक्षा को प्रतिक्रियाशीलता

आपत्तियों का बुद्धिमत्तापूर्ण तत्काल तथा प्रभावशाली अनुसरण तथा सरकार को महत्वपूर्ण अनियमितताओं की समय पर रिपोर्टिंग यह सुनिश्चित करने के लिए अनिवार्य है कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन अपना अभिप्रेत उद्देश्य पूरा करते हैं तथा सरकार अपना पूरा मूल्य प्राप्त करती है। आपत्तियों के निपटान का उत्तरदायित्व मुख्यतः संवितरण अधिकारियों, कार्यालयाध्यक्षों तथा नियंत्रण अधिकारियों का होता है, जिन्हें आई आर में निहित टिप्पणियों का अनुपालन, त्रुटियों तथा चूकों का तत्परता से सुधार तथा आईआर की प्राप्ति के चार सप्ताह के अन्दर लेखापरीक्षा को अपना अनुपालन सूचित करना अपेक्षित है। विभागाध्यक्षों को अपने उत्तर शीघ्र भेजने का अनुरोध करते हुए अनुस्मारक जारी किए जाते हैं। 31 मार्च, 2016 को बिना विधानमण्डल वाली पांच यूटी के अन्तर्गत विभिन्न विभागों/संस्थाओं के संबंध में, 8,112 लेखापरीक्षा पैराग्राफों से निहित 2,012 आईआर निपटान हेतु लम्बित थी।

1.7 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

लोक सभा सचिवालय ने लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के उनके सदन के पटल पर रखे जाने के तुरन्त पश्चात्, इन में निहित विभिन्न पैराग्राफों पर उपचारी/संशोधक कार्रवाई दर्शाते हुए, सभी मंत्रालयों को टिप्पणियां वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) को भेजने के लिए अप्रैल 1982 में निर्देश जारी किए।

22 अप्रैल 1997 को संसद में प्रस्तुत अपनी नवीं रिपोर्ट (ग्यारहवीं लोक सभा) में, लोक लेखा समिति (पीएसी) ने इच्छा व्यक्त की कि मार्च 1996 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित सभी पैराग्राफों पर लंबित कार्रवाई टिप्पणियों, एटीएन, संसद में प्रतिवेदन रखने से चार महीने के अन्दर लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत जांच के बाद उन्हें प्रस्तुत की जाएं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 31 मार्च 2015 की अवधि के लिए सीएजी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन से संबंधित 24 एटीएन, लम्बित थे। ब्यौरे परिशिष्ट-1 में दिए गए हैं।

1.8 ड्राफ्ट पैराग्राफों पर संघ-शासित क्षेत्रों के उत्तर

पीएसी की अनुशंसा पर, वित्त मंत्रालय ने सभी मंत्रालयों को जून 1960 में, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए प्रस्तावित ड्राफ्ट पैराग्राफों पर अपनी प्रतिक्रिया पैराग्राफों की प्राप्ति के छः सप्ताह के भीतर देने के निर्देश दिये थे।

तथापि, विभाग से मार्च 2016 को समाप्त वर्ष हेतु भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में 18 शामिल पैराग्राफों में से केवल छः³ में ही उत्तर प्राप्त हुआ था। मंत्रालय से केवल एक पैराग्राफ अर्थात् एएलएचडब्लू पर उत्तर प्राप्त हुआ था।

³ पैराग्राफ संख्या 2.1,2.2, 2.3,2.4,2.5 एवं 2.7

अध्याय II: संघ शासित क्षेत्र (व्यय क्षेत्र)

अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन

2.1 एपीडब्ल्यूडी द्वारा सड़कों और पुलों का निर्माण

अण्डमान लोक निर्माण विभाग (एपीडब्ल्यूडी) सीपीडब्ल्यूडी के निर्धारित मैनुअल प्रावधानों से विपथित हुआ और पर्यावरण अनापत्ति आदि जैसी अनिवार्य अनापत्तियाँ प्राप्त करने में विफल रहा। यह निष्फल व्यय, अपव्ययी व्यय, विलंबों, लागत वृद्धि, पुरोबंद एवं लंबी अवधि तक निर्माण-कार्य के अधूरे रहने आदि मामलों में प्रतिकलित हुआ, जिसके कारण अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूहों के ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों में संयोजकता प्रदान करने का अभिप्रेत लाभ प्राप्त नहीं हो सका था।

2.1.1 प्रस्तावना

अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन (प्रशासन) के अंतर्गत अण्डमान लोक निर्माण विभाग (एपीडब्ल्यूडी) अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूहों (एएनआई) में अवसरंचना के सृजन हेतु उत्तरदायी है। एपीडब्ल्यूडी पर एएनआई में 1,104.01 कि.मी. सड़क की मरम्मत और अनुरक्षण का दायित्व है, जिसमें राष्ट्रीय राजमार्ग (333 कि.मी.), राजकीय राजमार्ग (279.40 कि.मी.), जिला सड़कें (119.45 कि.मी.) एवं ग्रामीण सड़कें (372.16 कि.मी.) शामिल हैं। एपीडब्ल्यूडी की अध्यक्षता मुख्य अभियंता एवं सचिव (लोक निर्माण) करते हैं। एपीडब्ल्यूडी के मुख्यालय में पर्यवेक्षक अभियंता, पर्यवेक्षक अभियंताओं की अध्यक्षता में तीन मंडल कार्यालय, एवं कार्यकारी अभियंताओं की अध्यक्षता में 18 प्रभाग होते हैं।

एपीडब्ल्यूडी द्वारा 2013-16 के दौरान सड़कों एवं पुलों के निर्माण पर बजट आबंटन एवं व्यय के विवरण नीचे दिये गये हैं:

वर्ष	राजस्व व्यय		पूंजीगत व्यय	
	अंतिम आबंटन	वास्तविक व्यय	अंतिम आबंटन	वास्तविक व्यय
2013-14	2,459.00	2,459.23	5,650.60	5,650.67
2014-15	2,900.00	2,899.94	8,889.00	8,888.99
2015-16	3,418.00	3,417.49	10,320.00	10,319.24
कुल	8,777.00	8,776.66	24,859.60	24,858.90

2013-14 से 2015-16 की अवधि हेतु लेखापरीक्षा मई-जून 2016 के दौरान की गई थी। लेखापरीक्षा में दो जिलों के एपीडब्ल्यूडी के सात प्रभाग को शामिल किया गया था और संबंधित अवधि के दौरान प्रत्येक मामले में ₹20 लाख मूल्य के सड़कों और पुलों पर हुए व्यय की जाँच की गयी थी। सात चयनित प्रभागों में, ₹275.86 करोड़ (2013-14 से पूर्व की अवधि से संबंधित लंबित कार्यों सहित) की राशि के 226 ऐसे निर्माण-कार्य का परीक्षण हुआ था, उनमें से ₹130.36 करोड़ के 136 निर्माण-कार्यों को अवधि के दौरान पूरा किया गया था और 90 निर्माण-कार्य अधूरे रह गये थे।

लेखापरीक्षा में अनुचित योजना के मामले पाये गए जिसका परिणाम प्राक्कलनों में अपर्याप्त प्रावधान और उसके परिणामी निर्माण-कार्य में विलंब, विवाद रहित भूमि और सामग्रियों के करार आदि पर सीपीडब्ल्यूडी के संहिताबद्ध प्रावधानों का अनुपालन न करना और उसके परिणामस्वरूप निर्माण-कार्य पुरोबंध और निष्पादन में असाधारण विलंब; तथा संस्वीकृति आदेशों में निर्धारित प्रावधानों का अनुपालन न करने में हुआ। इन पर इस प्रतिवेदन में सुपुर्दगी की संस्वीकृति के विश्लेषण (चरण-I) एवं निर्माण-कार्यों के निष्पादन के विश्लेषण (चरण-II) के रूप में विस्तार में चर्चा की गयी है।

2.1.2 चरण - I: निर्माण-कार्यों की सुपुर्दगी की संस्वीकृति

2.1.2.1 निर्माण कार्य की सुपुर्दगी में विलंब

एपीडब्ल्यूडी सभी तरह से केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (सीपीडब्ल्यूडी) संहिता एवं मैनुअल के प्रावधानों का पालन करता है। सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल में जहाँ निर्माण-कार्य की संस्वीकृति एवं सुपुर्दगी में समय सीमा का निर्धारण नहीं करता, सड़क परिवहन एवं राजमार्ग (एमओआरटीएच) ने राष्ट्रीय राजमार्ग के लिए पाँच माह की समय सीमा का निर्धारण किया है। लेखापरीक्षा ने पाया कि 226 निर्माण कार्यों में से, एपीडब्ल्यूडी ने 88 मामलों (39 प्रतिशत) में निर्माण कार्य की संस्वीकृति से लेकर उसकी सुपुर्दगी में छः माह से अधिक का समय लिया था। दो निर्माण-कार्यों¹ को संस्वीकृति के बिना सौंपा गया था और एपीडब्ल्यूडी दो निर्माण-कार्यों² की शुरुआत की तिथि नहीं बता पायी थी। एपीडब्ल्यूडी ने विलंब के लिए निधि की अनुपलब्धता और उच्चाधिकारियों द्वारा निविदा की संस्वीकृति में विलंब, बारंबार निविदा प्रक्रिया आदि को दोषी ठहराया था। एपीडब्ल्यूडी का निधि की अनुपलब्धता से संबंधित उत्तर अस्वीकार्य है क्योंकि व्यय संस्वीकृति जो किसी परियोजना के लिए निधि प्रदान करती है, उसे निर्माण-कार्य³ की सुपुर्दगी से पहले लिया जाना चाहिए।

89 मामलों में, संस्वीकृति के बावजूद, निर्माण-कार्यों की सुपुर्दगी अभी तक नहीं हुई है। इनमें से, 2006-07 एवं 2007-08 के दौरान सौंपे गये 10 निर्माण-कार्य अभी भी लंबित पड़े हैं।

आगे जांच ने निम्न दर्शाया:

(i) एसएडी पोर्ट ब्लेयर में दो निर्माण-कार्यों को क्रमशः भूमि विवाद (2006-07) और संस्वीकृति का गैर-रद्दीकरण (2007-08) के कारण लंबित

¹ (i) दक्षिणी अण्डमान में विभिन्न स्थानों पर आइआरसी 67 के अनुसार साइनेज प्रणाली उपलब्ध कराना (ii) दक्षिणी अण्डमान उप निर्माण-कार्य में विभिन्न स्थानों पर आइआरसी 67 के अनुसार साइनेज प्रणाली उपलब्ध कराना: सरचनात्मक निर्माण-कार्य

² रंगत बाजार क्षेत्र का निर्माण प्रभाग-I, रंगत के अंतर्गत चौड़ाई और साजसज्जा का कार्य, (ii) मध्य स्ट्रेट जेटी चरण-I में पार्किंग का विकास।

³ सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल की धारा 2.1 के साथ-साथ सामान्य वित्तीय नियमावली का नियम 129 व्यवस्था करता है कि व्यय संस्वीकृति निर्माण-कार्य की सुपुर्दगी के पूर्व लेनी चाहिए।

दिखाया गया है यद्यपि निविदा बहुत पहले ही निर्माण-कार्य में आगे प्रगति नहीं होने के कारण रद्द हो गयी थी।

(ii) सीडी रंगत से संबंधित छः निर्माण-कार्य जिसके लिए 2007-08 में संस्वीकृतियाँ दी गयी थीं, उन्हें बाद में अण्डमान ट्रंक रोड़ (एटीआर) के अंदर सम्मिलित कर लिया गया था जिसके लिए सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (एमओआरटीएच) की संस्वीकृति प्रतीक्षित है। तथापि, एएनआई प्रशासन को अभी पूर्ववर्ती संस्वीकृति आदेशों को रद्द करना है।

(iii) सीडी-III पोर्ट ब्लेयर एवं आरसीडी विंबर्लीगंज में 2007-08 में संस्वीकृत निर्माण-कार्यों को आवश्यक नहीं है घोषित किया गया है, परंतु संस्वीकृत आदेशों को अभी रद्द किया जाना है।

(iv) 2009-10 से 2012-13 से ही संस्वीकृत निर्माण-कार्यों को नहीं सौंपने के कारण न तो अभिलेख में मिले और न ही एपीडब्ल्यूडी द्वारा प्रस्तुत किया गया था।

2.1.2.2 प्रशासनिक अनुमोदन एवं व्यय संस्वीकृति

सामान्य वित्तीय नियमावली (जीएफआर) के नियम 129 के अनुसार, प्रशासनिक अनुमोदन (एए) एवं व्यय संस्वीकृति (इएस) प्राप्त किये बिना कोई निर्माण-कार्य शुरू नहीं किया जाएगा, जो कार्यकारिणी अभिकरण द्वारा तैयार किये गये प्राथमिक प्राक्कलन (पीई) के आधार पर दिये जाते हैं। लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि निर्माण-कार्यों को एसएडी पोर्ट ब्लेयर में बिना संस्वीकृति के सौंपा गया था, जिसके विवरण नीचे दिये गये हैं:

एपीडब्ल्यूडी ने दक्षिणी अण्डमान में साइनेज बनाने (संरचनात्मक कार्य सहित) का कार्य ₹93.79 लाख (साइनेज: ₹44.82 लाख एवं संरचनात्मक कार्य ₹54.39 लाख) पर दिया (दिसम्बर 2005) था जबकि निर्माण कार्य को अनुमोदन नहीं मिला था और सक्षम प्राधिकरण द्वारा कोई निधि संस्वीकृत नहीं हुई थी। पोर्ट ब्लेयर नगर निगम परिषद (पीबीएमसी) द्वारा आपत्ति जताने पर कि यह एएनआई नगर निगम विनियम अधिनियम 1994 के उल्लंघन में है, उसके बाद एपीडब्ल्यूडी ने निर्माण-कार्य रोक दिया (दिसम्बर

2006)। यद्यपि लोक निधियां संस्वीकृति के बिना खर्च की जा रही है और सामग्रियां खुले में जंग खा रही हैं (जिसे नीचे तस्वीर में दिखाया गया है), एएनआई प्रशासन द्वारा कोई विभागीय कार्रवाई नहीं की गयी।



एपीडब्ल्यूडी ने उत्तर दिया (मई 2016) कि साइनेज की आवश्यकता 03 जनवरी 2006 को तत्कालीन प्रधानमंत्री के आगमन पर थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूंकि दोनों निर्माण कार्यों की शुरुआत की भी निर्धारित तिथि क्रमशः 03 जनवरी 2006 एवं 23 जनवरी 2006 थी और इसलिए निर्माण कार्य प्रधानमंत्री के आगमन के बाद ही पूरे हो सकते थे। किसी भी स्थिति में, एपीडब्ल्यूडी ने इसका स्पष्टीकरण नहीं दिया कि क्यों सक्षम प्राधिकरण से कम से कम कार्योत्तर आधार पर भी संस्वीकृतियां नहीं ली गयी थी।

2.1.2.3 संशोधित व्यय संस्वीकृति प्राप्त नहीं करना

सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल एवं संहिता⁴ व्यवस्था करती है कि जहाँ वास्तविक व्यय एए एवं इएस के 10 प्रतिशत से अधिक हो जाए, सक्षम प्राधिकरण से संशोधित एए एवं इएस लिया जाना चाहिए। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि 222 निर्माण-कार्यों में से 48 (22 प्रतिशत) में, जहाँ अतिरिक्त व्यय 80 प्रतिशत से अधिक था, एपीडब्ल्यूडी सक्षम प्राधिकरण से संशोधित आदेश प्राप्त करने में विफल रहा और अन्य परियोजनाओं से व्यय पूरा किया।

⁴ सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तक का पैरा 2.3.5 एवं 2.4.2 और सीपीडब्ल्यूडी संहिता का पैरा 71

2.1.3 चरण 2 का विश्लेषण स्थिति: निर्माण-कार्य निष्पादन

2.1.3.1 अधूरा निर्माण-कार्य

लेखापरीक्षा ने पाया कि 63 निर्माणाधीन कार्यों में से 45 (71 प्रतिशत) को समाप्ति की निर्धारित तिथि से विलंबित किया गया था (छ: मामलों में विलंब 6 माह से कम था, 9 मामलों में विलंब 6-12 माह के बीच थे, 14 मामलों में 1-2 वर्षों के बीच और 16 मामलों में विलंब दो वर्षों से अधिक हैं)। इसके अतिरिक्त, एक निर्माण कार्य से संबंधित ब्यौरे सीडी रंगत द्वारा उपलब्ध नहीं कराये गये थे और विलंब की सीमा का मूल्यांकन संभव नहीं था। 45 निर्माण-कार्यों में औसत देरी 2 वर्ष 5 माह (879 दिन) की थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि निर्माणाधीन कार्यों में देरी के कारण निर्धारित सामग्रियों की आपूर्ति नहीं होना, स्थल अनापत्ति प्राप्त करने में विलंब/विफलता, बारिश, खराब मौसम आदि थे। एपीडब्ल्यूडी द्वारा वैधानिक अनापत्ति प्राप्त करने में विफलता के कुछ मामले, जो निर्माण-कार्य के अधूरे रहने में प्रतिफलित हुए, नीचे दिये गये हैं:

(i) मिडिल स्ट्रेट, बाराटंग-चरण-II में पार्किंग स्थल

सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल के पैरा 4.2 में व्यवस्था है कि विस्तृत प्राक्कलन, ड्राइंग और डिजाइन तैयार करने के चरण की भी शुरुआत वैधानिक अनापत्ति प्राप्त करने एवं यह सुनिश्चित करने के बाद होनी चाहिए कि कार्यस्थल विवादमुक्त है। एएनआई में इन सब में तटीय विनियम जोन (सीआरजेड), द्वीपसमूह सुरक्षा जोन (आइपीजेड), वन (संरक्षण) अधिनियम तथा जनजातीय परिषद अनापत्तियां सम्मिलित हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एएनआई प्रशासन के दृष्टांत पर, एपीडब्ल्यूडी ने मिडिल स्ट्रेट, बाराटंग चरण-II में ₹136.66 लाख की लागत पर पार्किंग स्थल के विकास का कार्य शुरू किया था (मार्च 2012)। तथापि, निर्माण-कार्य वन विभाग द्वारा आपत्ति करने के नौ दिनों के अंदर बंद कर दिया गया। इन नौ दिनों में ₹59.65 लाख का व्यय हुआ था, जिस पर एपीडब्ल्यूडी लेखापरीक्षा के प्रश्न पर स्पष्टीकरण देने में विफल रहा। उसके बाद, पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एमओईएफ) ने स्पष्टीकरण मांगा (मई 2013) जिसमें सक्षम प्राधिकरण द्वारा पूर्व अनुमोदन के बिना चरण-I समाप्त करने के लिए

अधिकारियों के खिलाफ कार्रवाई के ब्यौरे शामिल हैं। तथापि, एपीडब्ल्यूडी स्मारकों के बावजूद स्पष्टीकरण प्रस्तुत करने में विफल था। एपीडब्ल्यूडी ने स्पष्टीकरण दिये बिना तथ्यों को स्वीकार करते हुए लेखापरीक्षा को सूचित किया (जुलाई 2016) कि संबंधित प्रभागीय प्राधिकरण ने निर्माण-कार्य संभवतः प्रशासनिक दबाव में शुरू किया था। इसमें गृह मंत्रालय द्वारा आगे जाँच की जानी चाहिए जो यूटी प्रशासन का नियंत्रक मंत्रालय है।

(ii) दीगलीपुर तक सड़क संयोजकता

एनआई प्रशासन ने गांधीनगर पंचायत के तहत तीन गाँवों की दीगलीपुर तक सड़क संयोजकता प्रदान करने के प्रावधान का अनुमोदन किया था। निर्मित किये जाने वाली 8.76 कि.मी. सड़क में से, 5.98 कि.मी. संरक्षित वन क्षेत्र था जिसके लिए वन विभाग से अनिवार्य अनापत्तियाँ लेनी आवश्यक थीं। चूंकि एपीडब्ल्यूडी ने चरण-I (जिसमें 1.18 की.मी की वन भूमि सम्मिलित है) की ₹2.56 करोड़ की लागत से ऐसी अनापत्ति लिए बिना शुरुआत की थी (फरवरी 2009) इसलिए वन विभाग ने आपत्ति की और निर्माण-कार्य को बंद कर दिया गया था (अप्रैल 2009)। उसके बाद एपीडब्ल्यूडी ने परियोजना हेतु वन भूमि के विपथन हेतु अनापत्ति के लिए पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एमओईएफ) से संपर्क किया था, परंतु राजस्व भूमि (2.79 कि.मी.) से संबंधित निर्माण-कार्य जारी रखा/शुरू किया, जिससे शेष 68.26 प्रतिशत निर्माण-कार्य (वन भूमि पर) उपेक्षित पड़ा रहा। एमओईएफ ने कई शर्तों के साथ 5.98 हेक्टेयर की वन भूमि के विपथन की सैद्धांतिक मंजूरी अक्टूबर 2013 (अंतिम अनुमोदन लंबित) में दी थी, जिसमें वन भूमि के उपयोग के लिए क्षति-पूर्ति का भुगतान एवं पेड़ों की कटाई के लिए वन प्राधिकरण की पूर्व अनुमति प्राप्त करना शामिल है। एपीडब्ल्यूडी हालांकि मार्च 2016 तक सभी तरह से विवाद-मुक्त चरण-I कार्यस्थल सौंपने में विफल रहा, और ठेकेदार ने सात वर्षों के विलंब होने पर श्रम शक्ति एवं सामग्रियों की लागत वृद्धि के कारण अनुबंध के पुरोबंध का अनुरोध किया था।

एपीडब्ल्यूडी ने ₹5.44 करोड़ एवं ₹3.33 करोड़ की लागत से क्रमशः जुलाई 2014 एवं अगस्त 2014 में निर्धारित समाप्ति के साथ चरण II (फरवरी 2014) एवं चरण III (अगस्त 2013) को एमओईएफ की अंतिम अनुमोदन का इंतजार किये बिना सौंप दिया था जैसा अक्टूबर 2013 की सशर्त

'सैद्धांतिक' मंजूरी में अपेक्षित था। परिणामस्वरूप, चरण II एवं चरण III से संबंधित वन भूमि पर निर्माण-कार्य की शुरुआत अप्रैल 2015 में एमओईएफ की अनुमति के बाद ही शुरू किया जा सकता है। हालांकि, निर्माण-कार्य को बरसात के कारण जनवरी 2016 तक शुरू नहीं किया जा सका। वन प्राधिकारियों द्वारा खड़े पेड़ों को हटाने में हुए परिचालन लागत के भुगतान नहीं होने के कारण चरण-II फिर बंद कर दिया गया था (अप्रैल 2016), और उसे नवंबर 2016 में फिर से शुरू किया गया क्योंकि पेड़ों को हटाने और संग्रहित करने के परिचालन लागत हेतु भुगतान अप्रैल 2016 में किया गया था। चरण-II एवं चरण-III अभी कार्याधीन है (दिसंबर 2016)।

इस प्रकार, एपीडब्ल्यूडी की निर्माण-कार्य की सुपुर्दगी हेतु आवश्यक अनापत्तियाँ प्राप्त करने में विफलता से परियोजना विलंबित हुई जो फरवरी 2009 में शुरू की गयी थी और लगभग आठ वर्षों के बाद भी अधूरी पड़ी हुई है। लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकारते हुए एपीडब्ल्यूडी ने बताया (जुलाई 2016) कि निर्माण-कार्य को ग्रामीणों द्वारा सामना किये जा रहे कठिनाइयों एवं शीघ्र अनापत्ति की अपेक्षा के मद्देनजर शुरू किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, चूंकि ग्रामीणों की कठिनाई का पता सुनामी 2004 के समय से था, जबकि एपीडब्ल्यूडी ने 2009 से 2012 के बीच प्राक्कलन तैयार किये थे। वन (संरक्षण) अधिनियम द्वारा संरक्षित वन क्षेत्रों में निर्माण-कार्य की शुरुआत के पूर्व अनिवार्य अनापत्तियाँ प्राप्त करने की आवश्यकता थी, जिसे किसी तरह से पूरा नहीं किया गया था।

(iii) अण्डमान ट्रंक सड़क के सुधार का कार्य

एनआई प्रशासन ने अण्डमान ट्रंक सड़क पर 68 कि.मी. से 75 कि.मी. तक के चेनेज के सुधार के कार्य की संस्वीकृति दी थी (सितंबर 2012) जो जारवा संरक्षित क्षेत्र को काटती है और उत्तरी एवं मध्य अण्डमान जिले की जीवन रक्षक सड़क है। एपीडब्ल्यूडी ने निर्माण-कार्य को ₹52.66 लाख पर नवंबर 2013 (अर्थात् सुपुर्दगी के तेरह माह बाद) में सौंपा और समाप्ति तिथि सितंबर 2014 में निर्धारित की। तथापि अनुबंध में निर्धारित होने के बावजूद एपीडब्ल्यूडी निर्माण-कार्य हेतु बिटुमन की आपूर्ति करने में विफल रहा, और निर्माण-कार्य पर ₹28.09 लाख खर्च होने के बाद यह बंद हो गया

(मई 2014)। लेखापरीक्षा ने पाया कि मई 2014 एवं जनवरी 2016 के बीच, एपीडब्ल्यूडी ने बिटुमन के 300.80 एमटी एवं 401.42 एमटी को दो श्रेणियों की आपूर्ति की थी, परंतु इसका परियोजना में प्रयोग नहीं हुआ था। परिणामस्वरूप, अनुबंध के प्रावधानों की अनुपालन में एपीडब्ल्यूडी की विफलता से ₹28.09 लाख व्यय के बावजूद दो वर्ष बीत जाने पर भी अंडमान ट्रंक मार्ग पर संयोजकता के उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हो सकी थी। एपीडब्ल्यूडी ने तथ्यों की स्वीकार किया था (जून 2016)।

(iv) पुश्ता दीवार का निर्माण

एपीडब्ल्यूडी ने सीएच 2850 से सीएच 2950 तक पर्वत श्रेणियों पर ₹30.61 लाख (फरवरी 2013) के लिए सितंबर 2013 की निर्धारित समाप्ति तिथि के साथ एक पुश्ता दीवार निर्माण-कार्य दिया (फरवरी 2013) था। अब तक (दिसंबर 2016) परियोजना पर ₹24.60 लाख के व्यय के बाद, निर्माण-कार्य अधूरा था।

लेखापरीक्षा जाँच से प्रकट हुआ कि, अनुबंध के शर्तों के अनुसार, दीवार का तीन भागों: 20 मीटर×4 मीटर, 20 मीटर×3 मीटर, 33 मीटर×2 मीटर में निर्माण किया जाना था। इसके स्थान पर ठेकेदार ने 80.9 मीटर×4 मीटर, 19.25 मीटर× 3 मीटर, 19.60 मीटर×2 मीटर की दीवार बनायी थी। दूसरे शब्दों में, 206 वर्ग मीटर के कुल आवश्यक क्षेत्र (चौड़ाई को छोड़कर) के प्रति, ठेकेदार ने 420.55 वर्ग मीटर का निर्माण किया था। इसके बावजूद, और यद्यपि मात्र जमीन में मिट्टी के भराई का कार्य बाकी था (लेखापरीक्षा को जून 2016 में एपीडब्ल्यूडी द्वारा दी गयी सूचनानुसार), संपूर्ण लागत सुपुर्दगी से भी कम थी (₹30.61 लाख की सुपुर्दगी के प्रति ₹24.60 लाख का व्यय)। मामले में आगे जाँच की आवश्यकता है।

(v) गोविंदनगर जंक्शन से डॉलफिन यात्री निवास तक 2050 मीटर लंबे फुटपाथ एवं साइकिल पथ के सुधार, चौड़ाई और निर्माण का कार्य

एएनआई प्रशासन ने निर्माण-कार्य के लिए ₹5.92 करोड़ का प्रशासनिक अनुमोदन एवं व्यय संस्वीकृति (एए व इएस) प्रदान किया था (नवम्बर 2013)। यद्यपि सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल के पैरा 2.3.5 में व्यवस्था है कि एए व इएस के 10 प्रतिशत की अधिकता में किसी भी सुपुर्दगी को सक्षम प्राधिकरण

को फिर से अनुमोदित करने की आवश्यकता होती है फिर भी एपीडब्ल्यूडी ने ऐसे अनुमोदन की मांग किए बिना दिसंबर 2014 में समाप्ति तिथि के साथ ₹7.35 करोड़ का निर्माण-कार्य दिया था (फरवरी 2014)। इसके अतिरिक्त, एपीडब्ल्यूडी निर्माण-कार्य के पूर्व विवाद-मुक्त भूमि प्राप्त करने में विफल रहा जो सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल के पैरा 4.2 के अनुसार अनिवार्य है। परिणामस्वरूप, मार्ग-अधिकार (130 दिन - 22 फरवरी 2014 से 30 जून 2014 तक) के अंतिम रूप नहीं दिये जाने, बिजली और टेलीफोन के पोलो के स्थानांतरण नहीं होने (518 दिन - 30 जून 2014 से 30 नवम्बर 2015 तक) एवं भूमि अनुमति प्राप्त नहीं होने (403 दिन - 30 जून 2014 से 7 अगस्त 2015 तक) के कारण निर्माण-कार्य बाधित हुआ था। इसलिए, निर्माण-कार्य की शुरुआत, निर्माण की सुपर्दगी के अठारह माह बाद अगस्त 2015 में हुई। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि मार्ग-अधिकार पर निजी दलों द्वारा पहले से मौजूद अतिक्रमण थे जिसे हटाया नहीं गया था, इसका परिणाम यह हुआ कि ₹4.75 करोड़ (मई 2016) का खर्च होने के बाद केवल 46 प्रतिशत निर्माण कार्य ही पूरा हुआ था (दिसम्बर 2016)।

एपीडब्ल्यूडी ने बताया (जुलाई 2016) कि बाधाएं आकस्मिक थीं और उसका अनुमान नहीं लगाया जा सकता था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूंकि सभी बाधाएं पहले से मौजूद थीं और सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल के अनुसार एपीडब्ल्यूडी द्वारा विवाद-मुक्त भूमि प्राप्त करने के बाद ही निर्माण-कार्य को सौंपा जाना चाहिए।

2.1.3.2 पुरोबंध निर्माण-कार्य

चयनित सात प्रभागों में, ₹382.54 लाख के अब तक हुए व्यय वाले 12 निर्माण-कार्यों का या तो पुरोबंध कर दिया गया था वे पुरोबंध की प्रक्रिया में थे। निर्माण-कार्यों के पुरोबंध के कारण थे: अनुचित योजना, निर्धारित सामग्रियों की आपूर्ति नहीं होना और वैधानिक अनापत्तियाँ प्राप्त करने में विभाग की विफलता। दो मामलों की नीचे व्याख्या की गयी है:

- (i) **नाली सहित चनेज 10.00 कि.मी. से 13.00 कि.मी. तक शोल खाड़ी में सड़क के सुधार और सिल्वीकल्चर कब्रिस्तान से 10 कि.मी. चनेज पर पूर्वमिश्रित स्तर देने और बिछाने का निर्माण-कार्य**

एपीडब्ल्यूडी ने अगस्त 2008 की निर्धारित समाप्ति तिथि के साथ ₹68.07 लाख का निर्माण-कार्य सुपर्द किया था (फरवरी 2008)। अनुबंध में

प्रावधान है कि एपीडब्ल्यूडी बिटुमन और सीमेंट की आपूर्ति करेगा। सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल का पैरा 26.1 व्यवस्था करता है कि ऐसे प्रावधान नहीं किये जाएं यदि विभाग सामग्रियों की समय पर आपूर्ति का प्रबंध करने में सक्षम नहीं है।

लेखापरीक्षा ने, तथापि, पाया कि एपीडब्ल्यूडी सामग्रियों की समय पर आपूर्ति करने में विफल रहा था (बिटुमन के मामले में 186 दिनों का विलंब, और सीमेंट के मामले में 731 दिनों का)। यह इस तथ्य के बावजूद था कि प्रभाग ने फरवरी 2008 एवं अगस्त 2008 के बीच 10,956 कि.ग्रा. बिटुमन की और 37,900 बोरी सीमेंट की फरवरी 2008 एवं मार्च 2010 के बीच अधिप्राप्ति की थी जिसका निर्माण कार्य हेतु उपयोग नहीं किया गया था। अंततः, निर्माण-कार्य की शुरुआत मार्च 2010 में हुई थी, लेकिन उसे अक्टूबर 2012 में ₹41.65 लाख के व्यय के बाद पुरोबंध कर दिया गया था, चूंकि ठेकेदार ने लागत वृद्धि एवं एपीडब्ल्यूडी द्वारा एक मद का प्रतिस्थापन करने (जून 2010) जो मूल प्राक्कलन का अंश नहीं था, के कारण निर्माण-कार्य जारी रखने से इंकार कर दिया था। एपीडब्ल्यूडी ने निर्माण-कार्य की पुनः सुपुर्दगी को तीन वर्ष से अधिक समय से विलंबित किया, और अंततः (मार्च 2016) ₹25.79 लाख हेतु शेष कार्य को घटे हुए कार्य-क्षेत्र (पूर्ववर्ती विस्तार से 1/3 का हिस्सा कम लंबाई की सड़क) के साथ सौंप दिया।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए एपीडब्ल्यूडी ने बताया (जुलाई 2016) कि 'गर्म बिटुमन के साथ पूर्व मिश्रित कार्पेट सतह बनाने' की जगह 'बिटुमन मिश्रण के साथ पूर्वमिश्रित कार्पेट सतह बनाने' को भूलवश शामिल करने के कारण प्रतिस्थापन की आवश्यकता पड़ी। इस प्रकार एपीडब्ल्यूडी ने सामग्रियों की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना और प्राक्कलनों में यथोचित तत्परता के बिना अनुबंध किया गया था।

(ii) बंबू फ्लैट जेटी क्षेत्र में जलनिकासी प्रणाली का निर्माण-कार्य

एपीडब्ल्यूडी ने तीन माह के अंदर समाप्ति हेतु ₹73.27 लाख का एक निर्माण-कार्य⁵ दिया था (जुलाई 2007)। निर्माण के कार्यक्षेत्र में अन्य बातों के साथ जलमार्ग सहित ह्यूम पाइप⁶ पुलिया का समुद्रीजल से नजदीकी धान के खेत को सुरक्षित रखने के लिए निर्माण शामिल था। अनुबंध में प्रावधान था कि एपीडब्ल्यूडी सीमेंट और स्टील की आपूर्ति करेगा, जिसका सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल के पैरा 26.1 के अनुसार तभी प्रावधान होगा यदि विभाग सामग्री की समय पर आपूर्ति करने में सक्षम है। लेखापरीक्षा ने, हालांकि, पाया कि निर्माण कार्य को फरवरी 2010 तक 796 दिनों के लिए निर्धारित सामग्रियों की आपूर्ति नहीं होने के कारण रोका गया था। निर्माण को उसके बाद भूमि विवाद के कारण फिर से रोक दिया गया और अंततः उसे इस आधार पर पुरोबंध कर दिया गया (जून 2013)। इस प्रकार, एपीडब्ल्यूडी संविदा को सौंपने से पूर्व विवाद मुक्त भूमि निर्धारित करने में विफल रहा, जो सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल के पैरा 4.2 के अनुसार अनिवार्य है।

एक संयुक्त निरीक्षण (लेखापरीक्षा एवं विभागीय प्राधिकारियों द्वारा) से उद्घाटित हुआ (नीचे तस्वीर देखें) कि समुद्री जल से धान के खेतों को बचाने का उद्देश्य विफल रहा, जिससे ₹25.92 लाख का व्यय निष्फल हुआ।

⁵ "बंबू फ्लैट जेटी क्षेत्र में जलनिकासी प्रणाली का सुधार"

⁶ ह्यूम पाइपों को सामान्यतः जलनिकासी, सिवरेज, पुलिया, एवं सिंचाई हेतु उपयोग किया जाता है। वे रिसाव मुक्त, आसानी से मरम्मत होने वाले और सिवरेज विषाक्तों से प्रतिक्रियाशील नहीं थे।



विभाग ने बताया (जून 2016) कि निर्धारित सामग्री अग्रिम में अधिप्राप्ति नहीं हो सकती है क्योंकि उनके गुण प्रयोग के पूर्व ही समाप्त हो सकती है, साथ ही निधि आबंटन भी एक समस्या थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, चूंकि एपीडब्ल्यूडी के पास सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल के अनुसार अनुबंध में सामग्री की आपूर्ति की शर्त नहीं रखने का विकल्प था; साथ ही विवाद-मुक्त भूमि का निर्धारण आवश्यक था, जिसे करने में एपीडब्ल्यूडी असफल रहा।

2.1.3.3 सौंपे जाने के बावजूद निर्माण-कार्य शुरू नहीं हुए

शुरू नहीं किये गये 15 निर्माण-कार्यों में से आठ निर्माण कार्यों की समाप्ति की निर्धारित तिथियां एक माह से लेकर पाँच वर्ष की अवधि से पहले ही समाप्त हो चुकी थी। विलंब का कारण मुख्यतः एपीडब्ल्यूडी का वैधानिक अनापत्ति प्राप्त करने और निर्धारित सामग्रियों की आपूर्ति में विफलता है। एक नमूने के मामले पर नीचे चर्चा की गयी है:

टुगापुर में पुल सुदृढ़ीकरण का कार्य

एपीडब्ल्यूडी ने टुगापुर सं. 7 पर एक पुल के सुदृढ़ीकरण हेतु (जो चैनपुर, टुगापुर सं. 6, टुगापुर सं. 8 एवं बजोटा के ग्रामवासियों हेतु एकमात्र संयोजकता है) ₹29.06 लाख का कार्य सौंपा (जनवरी 2014), जिसे जून 2014 तक समाप्त किया जाना था। ठेकेदार ने हालांकि पुल के नीचे जल निकासी के बिना निर्माण शुरू करने से इंकार कर दिया था, जिसे एपीडब्ल्यूडी करने में विफल रहा है (दिसंबर 2016)। इसी बीच एपीडब्ल्यूडी ने स्थानीय प्राधिकरणों से भारी वाहनों के लिए पुल को असुरक्षित घोषित करने का अनुरोध किया था (मई 2016)।

इस प्रकार, एपीडब्ल्यूडी की जल निकासी की पूर्व आवश्यकता को अनुमानों में शामिल करने में विफलता, एवं अनिर्णय, इसका परिणाम निर्माण-कार्य के शुरु नहीं होने में हुआ। एपीडब्ल्यूडी का उत्तर प्रतीक्षित है।

2.1.3.4 पूर्ण किये गये निर्माण-कार्य

लेखापरीक्षा ने पाया कि पूर्ण किये गये 136 निर्माण-कार्यों में से, 110 कार्य अपनी समाप्ति की निर्धारित तिथि से पाँच दिन से लेकर लगभग आठ वर्षों (2,872 दिन) के विलंब के बाद पूरे किये गये थे। एक पूर्ण निर्माण कार्य (विभागीय रूप से निष्पादित) में, सीडी-रंगत समाप्ति की निर्धारित तिथि एवं समाप्ति की वास्तविक तिथि नहीं दे पाया था। निष्पादन में विलंब मुख्यतः निर्धारित सामग्रियों की आपूर्ति नहीं होने, कार्य स्थल को देने में विलंब, खदान उत्पादों की अनुपलब्धता, ठेकेदारों की विफलता आदि के कारण हुआ था। ऐसा एक मामला नीचे दिया गया है:

कटा जंगल गाँव में बारहमासी संयोजकता प्रदान करने का कार्य

एपीडब्ल्यूडी ने कटा जंगल, राजीव नगर को बारहमासी सड़क संयोजकता प्रदान करने के लिए ₹53.79 लाख पर एक निर्माण कार्य दिया था (जून 2012)। जिस निर्माण-कार्य को अप्रैल 2013 में पूरा किया जाना निश्चित था, उसे जनवरी 2016 में ₹75.52 लाख की लागत पर पूरा किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल के पैरा 2.3.5 के अनुसार, संस्वीकृति से 10 प्रतिशत से अधिक के अंतर के मामले में सक्षम प्राधिकरण की अनुमति की आवश्यकता होती है, ऐसी अनुमति प्राप्त नहीं की गयी थी। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि विलंब मुख्यतः एपीडब्ल्यूडी द्वारा अनुबंध देने के पूर्व अस्थायी संरचनाओं को हटाने में असफलता; मूल अलाइनमेंट में वृक्षों की मौजूदगी और भूमि विवादों के कारण नियोजित प्रक्रियाधीन परिवर्तन; जमीन के उत्खनन हेतु कार्यस्थल को चिह्नित करने और आवंटित करने में विलंब; एवं सीमेंट को समय पर एपीडब्ल्यूडी द्वारा जारी नहीं करने (314 दिनों का विलंब) के कारण हुए थे।

एपीडब्ल्यूडी ने बताया (जून 2016) कि भूमि विवाद अनपेक्षित था; और उपलब्ध सीमेंट की मात्रा अपर्याप्त थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं। सीपीडब्ल्यूडी

मैनुअल के अनुसार, अनुबंध करने के पूर्व, एपीडब्ल्यूडी को विवाद-मुक्त भूमि का निर्धारण और निर्धारित सामग्रियों की उपलब्धता को सुनिश्चित करना आवश्यक था, जिसे नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप निर्माण कार्य लगभग तीन वर्षों से विलंबित हुआ और इसका परिणाम ₹21.10 लाख (प्राक्कलन से 39 प्रतिशत अधिक) की लागत वृद्धि में हुआ।

2.1.4 निष्कर्ष

निर्माण-कार्य में अनुचित नियोजन के कारण प्राक्कलनों में अपर्याप्त प्रावधान से परिणामी विलंब, विवाद मुक्त भूमि पर सीपीडब्ल्यूडी के संहिताबद्ध प्रावधानों का अनुपालन न होना, सामग्रियों का निर्धारण आदि और उसके परिणामस्वरूप निर्माण कार्य के पुरोबंध एवं निपटान में विलंबों के मामले देखे गये थे। इसके परिणामस्वरूप संस्वीकृति के बावजूद 40 प्रतिशत मामलों की सुपुर्दगी नहीं होने, 71 प्रतिशत निर्माण कार्यों के समाप्ति की निर्धारित तिथियों से अधिक समय से विलंबित होने में हुआ। सात प्रभागों में, 12 निर्माण कार्यों के पुरोबंध अथवा पुरोबंध की प्रक्रिया में होने और 15 निर्माण कार्यों के सौंपे जाने के बावजूद सुपुर्दगी नहीं की गई।

मामला गृह मंत्रालय को सितम्बर 2016 में भेजा गया; उनका उत्तर जनवरी 2017 तक प्राप्त नहीं हुआ था।

2.2 पंचायती राज संस्थानों की निर्माण गतिविधियां

अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह के पंचायती राज संस्थान सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तक और अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह (पंचायत) विनियम 1994 एवं उसके बाद के नियमावली के प्रावधानों से विपथित हुए थे। इसके फलस्वरूप, ₹161.91 लाख की कीमत के आठ निर्माण कार्यों में दोषपूर्ण योजना बनाने, चार निर्माण कार्यों के लिए ₹86.41 लाख के व्यय वाले अनुचित साइट सर्वेक्षण, कुल ₹174.90 लाख का सात मामलों में निर्माण कार्यों का आवास्तविक मूल्यांकन और ₹740.25 लाख तक की राशि की संस्वीकृतियों वाले 103 निर्माण कार्यों में मॉनीटरिंग विपथन के उदाहरण पाए गए जिसके कारणवश निर्माण कार्यों का रद्दीकरण और कार्य पूरा होने में विलंब और समय और लागत अधिक लगा।

2.2.1 प्रस्तावना

अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह (पंचायत) विनियम, 1994 ने तीन स्तरीय पंचायती राज संस्थान (पीआरआई) की शुरुआत की जिसमें अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह (एएनआई) में (i) जिला परिषद (ii) पंचायत समितियां तथा (iii) ग्राम पंचायत शामिल हैं। पीआरआई का प्रत्येक स्तर स्वतंत्र रूप से कार्य करता हो एक दूसरे के साथ समानांतर रूप से चलता है। पीआरआई अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन (प्रशासन) के ग्रामीण विकास निदेशालय (प्रशासन), पीआरआई (विभाग) के अंतर्गत कार्य करते हैं। प्रशासन ने 70 ग्राम पंचायतों, सात पंचायत समितियों और दो जिला परिषदों को अधिसूचित किया है।

लेखापरीक्षा ने मार्च 2016 तक अद्यतीत 2012-13 से 2014-15 की अवधि के लिए पीआरआई में निर्माण गतिविधियां शामिल की हैं। 14 ग्राम पंचायतों (जीपी), चार पंचायत समितियों (पीएस) और दो जिला परिषदों (जेडपी) द्वारा 1,320 निर्माण कार्यों को शुरू किया गया था जिसमें से ₹4,713.18 लाख की कीमत के 294 निर्माण कार्यों की लेखापरीक्षा में जांच की गई थी।

2.2.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹4713.18 लाख की कीमत के जांच किए गए 294 निर्माणकार्यों में से, 70 समय पर पूर्ण हुए, 158 निर्माण कार्यों को विलंब के साथ पूरा किया गया था, 34 निर्माण कार्य रद्द/शुरू नहीं किए गए थे, और 32 निर्माण कार्य अधूरे थे। महत्वपूर्ण निष्कर्षों को निम्नलिखित पैराग्राफों में दिया गया है:

2.2.3 योजना बनाना

2.2.3.1 भूमि उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना शुरू किए गए निर्माणकार्य

सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका के पैरा 4.2 के अनुसार, निर्माण कार्य के विस्तृत अनुमानों को तैयार करने से पूर्व बाधारहित भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित की जानी चाहिए। अभिलेख दर्शाते हैं कि ₹161.91 लाख की कीमत के आठ निर्माण कार्यों में, बाधारहित भूमि सुनिश्चित किए बिना निर्माणकार्य प्रदान किए गए थे। इसके परिणामस्वरूप पांच निर्माण कार्यों के रद्दीकरण/शुरुआत न

किए जाने और तीन निर्माणकार्य अपूर्ण रहे। उदाहरणात्मक मामले की चर्चा नीचे की गई है:

- 'पीएस, फेरारगंज के अंतर्गत निर्माणकार्य होप टाऊन में जल आपूर्ति योजना का सुधार' जून 2005 में ₹28.43 लाख की निविदा मूल्य पर दिया गया था और मई 2006 में इसे पूरा करना निर्धारित किया गया था। निर्माणकार्य की शुरुआत और ₹18.65 लाख के भुगतान के पश्चात, भूमि उपलब्ध न होने के कारण निर्माण कार्य ठप हो गया था। परिणामस्वरूप, शेष निर्माण कार्य के लिए वैकल्पिक भूमि का चयन किया गया था और ₹36.70 लाख पर संशोधित अनुमान (आरई) तैयार किए गए थे (मार्च 2015)। हालांकि, निर्माण कार्य पूर्ण नहीं हुआ था (जून 2016)। विभाग ने अपने उत्तर में बताया (जून 2016) कि शेष निर्माण कार्य के निष्पादन के लिए वैकल्पिक भूमि का चयन कर लिया गया है। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि समापन की निर्धारित तिथि से दस वर्षों के पश्चात भी निर्माणकार्य के समापन न होने के मुद्दे को यह संबोधित नहीं करता है।

तथ्य यही है कि ₹18.65 लाख के व्यय और समापन की निर्धारित तिथि से दस वर्षों की चूक के बाद भी होपटाऊन निवासियों के लिए जल आपूर्ति योजना परिचालनात्मक नहीं की गई है।

2.2.3.2 अनुचित साइट सर्वेक्षण/रूपरेखा और साइट परिस्थितियों को ध्यान में लेने की निष्क्रियता के कारण निष्फल व्यय हुआ

लेखापरीक्षा ने ऐसे उदाहरण पाए जहां तैयार डिजाइन आरेखण वास्तविक साइट परिस्थिति और समन्वय की कमी के लिए उपयुक्त नहीं थे, जिसके परिणामस्वरूप ₹86.41 लाख का निष्फल व्यय हुआ था। कुछ मामलों की चर्चा नीचे की गई है:

- जेडपी, उत्तर और मध्य अण्डमान (एन और एमए) ने मार्च 2006 तक पूरा करने के लिए नवम्बर 2004 में 'वार्ड सं. 1, बाकुलतला में पुल का निर्माण' कार्य प्रदान किया था। ₹35.64 लाख की निविदा राशि के प्रति, ठेकेदार को ₹16.87 लाख का भुगतान किया गया था (मार्च 2005)।

ठेकेदार ने बताया (मई 2008/जुलाई 2009/दिसम्बर 2009) कि दिसम्बर 2004 की सुनामी के पश्चात् नाला की चौड़ाई बढ़ गई थी और साइट पर 20 मीटर पुल बांधना संभव नहीं था। सहायक अभियंता (एई), रंगत, ने भी सूचित किया (जुलाई 2009) कि उपरोक्त निर्माण कार्य के लिए निर्मित सीमा अपने संरेखण से सरक गई है और गिर गई है और किसी उपयोग की नहीं रही थी। हालांकि, ठेकेदार के पत्रों या एई की रिपोर्ट पर जेडपी ने कार्रवाई नहीं की और जून 2014 तक ठेकेदार ने 20 मीटर चौड़ाई वाला स्टील का पुल पूरा कर दिया था और दिसम्बर 2014 तक उसे ₹26.85 लाख तक का भुगतान कर दिया गया था। चूंकि नदी की चौड़ाई पुल की लम्बाई से अधिक है इसलिए पुल को दोनो किनारो से नहीं जोड़ा गया है तथा इसका उपयोग नहीं किया जा सकता जिसका परिणाम ₹26.85 लाख के व्यर्थ व्यय में हुआ। विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया (सितम्बर 2016)।

चित्र 1: वार्ड सं.1 बाकुलतला में सड़क को जोड़ता हुआ शामकुंड और काल्सी के बीच पुल



- जेडपी, एन और एम ए ने जुलाई 2006 तक पूरा करने के लिए ₹53.85 लाख की निविदा राशि के लिए ठेकेदार को 'चैनेज 300.00 मीटर पर जेडपी के अंतर्गत पंचवटी पर पुल का निर्माण' कार्य प्रदान किया गया था (मार्च 2005)। ठेकेदार को अक्टूबर 2007 तक ₹21.29 लाख का भुगतान किया गया था और उसके बाद की कोई प्रगति दर्ज नहीं की गई थी। निर्माण कार्य को मार्च 2013 में बाद में रद्द कर दिया गया था, जबकि केवल सीमा और पुल के दोनो ओर विंग वाल को निर्मित किया गया था और स्टील पुल के कोई भी संरचनात्मक घटक प्राप्त नहीं किए

गए थे। जेडपी ने दिसम्बर 2013 में ₹88.06 लाख के संशोधित अनुमान (आरई) तैयार किए थे जिन्हें संस्वीकृत नहीं किया गया है (जून 2016)।

इसी प्रकार, नवम्बर 2004 में ₹47.62 लाख के लिए संस्वीकृत 'चैनेज 162.00 मीटर पर पंचवटी में पुल के निर्माण कार्य के मामले में ठेकेदार द्वारा केवल सीमा का निर्माण' किया गया था और उसे 24.77 लाख का भुगतान किया गया था। इस निर्माण कार्य को नवम्बर 2013 में रद्द कर दिया गया था। जेडपी ने फरवरी 2014 में ₹93.33 लाख का आरई तैयार किया था, जिसे संस्वीकृत नहीं किया गया था (जून 2016)। जेडपी, उत्तर और मध्य अण्डमान के अधिकारियों के संयुक्त निरीक्षण से पता चला (सितम्बर 2016) कि केवल सीमा पूरी हुई और किसी पुल का निर्माण नहीं हुआ था।

चित्र 2: चैनेज 162.00 पर पंचवटी पर पुल-केवल सीमा और विंग वाल का निर्माण हुआ है



इस प्रकार, पुलों का निर्माण करवाने में विभाग की निष्क्रियता के कारणवश ₹46.06 लाख का निष्फल व्यय हुआ और उद्देश्यों की उपलब्धि नहीं हुई।

2.2.3.3 निष्पादित किए जानेवाली मदों का अवास्तविक मूल्यांकन

कुल ₹174.90 लाख के सात मामलों में, लेखापरीक्षा ने पाया कि अनुमानों के तैयारी के समय पर, पीआरआई ने निष्पादित किए जाने वाले निर्माण मदों का उचित रूप से मूल्यांकन नहीं किया गया था जिसके कारणवश बाद में क्षेत्र और निर्माण कार्यों के डिजाइन में परिवर्तन हुआ फलस्वरूप निर्माण कार्य के

समापन में अनावश्यक विलंब हुआ/निर्माण कार्य अधूरा रहा। महत्वपूर्ण मामलों पर चर्चा नीचे की गई है:

- फरारगंज पीएस, 'उप-कार्य भूतल' के अंतर्गत 'स्टीवार्टगंज में क्षेत्रीय पुस्तकालय का निर्माण' कार्य दिसम्बर 2005 तक पूरा करने के लिए ₹9.96 लाख की निविदा राशि के लिए प्रदान किया गया था (अप्रैल 2005)। निर्माण कार्य सितम्बर 2006 से शुरू किया गया था और निर्माण कार्य की शुरुआत में विलंब के लिए कारण भूमि विवाद बताया गया था। इसके अतिरिक्त, पर्याप्त भूमि की उपलब्धता न होने के कारण, प्लिंथ क्षेत्रफल को कम करके निर्माण कार्य के क्षेत्र को घटा दिया गया था। निर्धारित समय सीमा के भीतर निर्माणकार्य के पूरा न होने के कारण जनवरी 2013 में निर्माण कार्य बंद कर दिया गया था। हालांकि, ठेकेदार के विरोध करने पर, रद्दीकरण आदेश वापस ले लिया गया था (फरवरी 2013) और उससे शेष निर्माण कार्य पूरा करने के लिए कहा गया था जिसे उसने पूरा नहीं किया। निर्माण कार्य पर ₹6.63 लाख का व्यय कर दिया गया था। यह स्वीकार करते हुए कि निर्माण कार्य अधूरा था, विभाग ने बताया (जून 2016) कि तैयार किया गया प्रारंभिक अनुमान अधूरा था क्योंकि इसमें दरवाजों और खिड़कियों जैसे इमारत की मुख्य चीजे शामिल नहीं थी। उन्होंने आगे बताया कि जनवरी 2014 में ₹25.71 लाख का आरई तैयार किया गया था जिस पर सक्षम प्राधिकरण की संस्वीकृति प्रतीक्षित है।

इस प्रकार, अपूर्ण अनुमानों की तैयारी के साथ भूमि उपलब्धता को सुनिश्चित करने में विभाग की असमर्थता के कारण ₹6.63 लाख का निष्फल व्यय हुआ और इसके पूरा होने की निर्धारित तिथि से दस वर्षों के पश्चात भी पुस्तकालय का निर्माण अधूरा रहा।

- पीएस, फरारगंज के अंतर्गत निर्माण कार्य 'मन्नारघाट पर वसुंधरा नाला पर जल आपूर्ति योजना में सुधार,' के लिए प्रशासनिक अनुमोदन और व्यय संस्वीकृति (एए और ईएस) ने नवम्बर 2004 में ₹29.66 लाख की राशि प्रदान की थी। जून 2005 में ₹32.37 लाख की राशि पर निर्माण कार्य प्रदान किया था और जून 2006 तक पूरा किया जाना था। सात

वर्षों के विलंब के पश्चात ठेकेदार द्वारा निर्माण कार्य पूरा किया गया था और निर्माण कार्य के लिए ठेकेदार को ₹24.40 लाख का भुगतान किया गया था। हालांकि, मूल अनुमान में कुछ महत्वपूर्ण घटकों⁷ की अनुपस्थिति के कारण योजना को परिचालनात्मक नहीं बनाया जा सका था। मार्च 2013 में ₹80.23 लाख का आरई तैयार किया गया था जिसे अभी तक अनुमोदित किया जाना शेष था (जून 2016)। विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया (जून 2016)।

इस प्रकार, जल आपूर्ति योजना जिस पर ₹24.40 लाख का व्यय किया गया है, समापन की अपनी निर्धारित तिथि से दस वर्षों के पश्चात भी परिचालनात्मक नहीं हुआ है क्योंकि निर्माण कार्य के कुछ अनिवार्य घटकों को मूल अनुमान में शामिल नहीं किया गया था जोकि अनुमान का संशोधन आवश्यक बनाते हैं।

2.2.4 निष्पादन

2.2.4.1 भूमि अनुमति की प्राप्ति न होने के कारण निर्माण कार्यों का निष्पादन न किया जाना

जहां लागू हो, जिला उप-आयुक्त से भूमि खोदे जाने के लिए अनुमति की आवश्यकता है। ₹91.76 लाख के लिए संस्वीकृत तीन मामलों में लेखापरीक्षा ने पाया कि पीआरआई ने भूमि अनुमति प्राप्त नहीं की थी जिसके कारणवश दो निर्माण कार्य रद्द हो गए थे और बिना भूमि कार्य के एक निर्माण कार्य का निष्पादन किया गया था।

2.2.4.2 निर्माण कार्य⁸ को पूरा करने में विलम्ब

सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तिका⁹ निर्धारित करती है कि निविदा आमंत्रण सूचना (एनआईटी) अनुमोदन प्राधिकरण भौतिक स्तरों के लिए समय सीमाएं निर्धारित करेगा और ऐसे स्तरों के लिए विस्तृत संवीक्षा निर्धारित तिथियों को

⁷ आर.सी.सी. रिंग कुंए की मरम्मत, सार्वजनिक नलों का निर्माण, पंप को चलाना और उसका रखरखाव संवितरण लाइन डाले जाना और उपचार इकाई की संस्थापना।

⁸ लेखापरीक्षा ने केवल उन निर्माण कार्य पर ध्यान दिया जिनमें एक वर्ष से अधिक का विलंब है

⁹ सी.पी.डब्ल्यू.डी. नियमपुस्तिका की धारा 29.1.1

होगी। हालांकि, लेखापरीक्षा ने अपर्याप्त मॉनीटरिंग के कारणवश ग्रामीण सड़कों, जल परियोजनाओं, सामुदायिक भवनों, गोल कुओं आदि से संबंधित ₹533.54 लाख कीमत के 23 निर्माण कार्यों में एक से लेकर आठ वर्षों तक के विलंब हुए थे। दो उदाहरणों को नीचे दिया गया है:

- 'जेडपी, एन और एम.ए. के अंतर्गत वी.एस.पल्ली, केरलापुरम, दिगलीपुर में ग्रामीण सड़क के निर्माण' निर्माण कार्य के लिए निविदा प्रक्रिया अगस्त 2008 में पूरी की गई थी। हालांकि, ₹50.50 लाख की राशि पर बिना किसी न्यायसंगत कारण के निविदा प्रक्रिया के पूरा होने से 45 माह की चूक के पश्चात् मई 2012 में निर्माण कार्य दिया गया था और फरवरी 2013 तक इसे पूरा करना निर्धारित किया गया था। बिजली के खंबे और जल आपूर्ति पाइपलाइन को स्थानांतरित न किए जाने के कारण निर्माण कार्य में विलंब हुआ था और अंत में मार्च 2016 में इसे पूर्ण किया गया था। विभाग ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया था (जनवरी 2017)।

इस प्रकार, ठेकेदार के चयन से सात वर्षों से अधिक की समाप्ति और कार्य समापन की निर्धारित तिथि से तीन वर्षों से अधिक की सामप्ति के पश्चात् निर्माण कार्य पूरा किया गया।

- पीएस, फरारगंज के अंतर्गत "चोलदारी में मछली बाजार के निर्माण" का निर्माण कार्य सितम्बर 2014 को कार्य समापन की तिथि के रूप में निर्धारित करके ₹17.26 लाख के साथ प्रदान किया गया था (अगस्त 2013)। जून 2014 में, ठेकेदार ने पीआरआई को सूचित किया कि साइट पर परिव्यक्त सेफ्टिक टैंक मौजूद था जोकि बाधा डाल रहा था और उसने आवेदन किया कि सड़क स्तर तक भूमि भरने मलबा उत्खनन करने के लिए अतिरिक्त मद के लिए प्रावधान बनाया जाए। जनवरी 2015 में ठेकेदार ने पीआरआई से साइट दीवार, प्लिंथ बीम एवं सेफ्टिक टैंक के लिए नया आरेखण प्रदान करने का आवेदन किया था। ठेकेदार को विस्तृत औचित्य के आधार पर समय वृद्धि (ईओटी) प्रदान की गई थी। ₹27.35 लाख के व्यय के पश्चात् अक्टूबर 2016 में

निर्माण कार्य पूरा किया गया था विभाग ने अभ्युक्ति को स्वीकार किया (जनवरी 2017)।

इस प्रकार, उचित सत्यापन के बिना अनुचित साइट के चयन के कारण निर्माण कार्य की समाप्ति में दो वर्ष से अधिक का विलंब हुआ था।

2.2.4.3 अपूर्ण निर्माण कार्य

लेखापरीक्षा ने पाया कि 30 निर्माण कार्य जिनके लिए ₹694.49 लाख के निर्माण कार्य आदेश/अनुबंध निष्पादित किए गए थे, वह निर्माण कार्य 1 वर्ष से लेकर 11 वर्षों तक के लिए विलंब के साथ अपूर्ण रहे थे। इनमें से, 5 से 10 वर्षों के बीच 16 निर्माण कार्य और दस वर्षों से अधिक के लिए चार निर्माण कार्य विलंबित हुए थे। दो उदाहरण नीचे दिए गए हैं।

- पीएस, लिटल अण्डमान के अंतर्गत रबीन्द्र नगर वार्ड सं. 02 पर डब्ल्यूबीएम सड़क और एक पुलिया का निर्माण/निर्माण कार्य को दो उप-निर्माण कार्यों में बांटकर अप्रैल 2010 तक कार्यसमाप्ति की निर्धारित तिथि के साथ क्रमशः ₹13.63 लाख और ₹12.80 लाख की निविदा राशि के लिए एक ही ठेकेदार को निविदा पर दिया गया था। निर्माण कार्य अभी भी अपूर्ण हैं (मार्च 2016) जबकि ठेकेदार को नवम्बर 2011 तक ₹22.90 लाख का भुगतान किया गया है। विभाग ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया है (जनवरी 2017)।

इस प्रकार, निर्धारित कार्यसमापन के छः वर्षों के पश्चात् भी निर्माण कार्य पर किया गया ₹22.90 लाख का व्यय निष्फल रहा क्योंकि यह अभी भी अपूर्ण है।

- जेडपी, एन और एमए के अंतर्गत “कोशल्या नगर ,रानगात पर ग्रामीण सड़क का निर्माण” निर्माण कार्य ₹51.83 लाख की निविदित राशि पर जून 2005 में प्रदान किया गया था और जुलाई 2006 तक इसे पूरा करना निर्धारित किया गया था। निर्माण कार्य तीन वर्षों से अधिक के बीत जाने के पश्चात् दिसम्बर 2009 में शुरू किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹18.47 लाख का भुगतान किया जा चुका है परंतु भूमि

कार्य को छोड़कर और कोई निर्माण कार्य निष्पादित नहीं किया गया था। स्थिति के निर्धारण के लिए एक नोटिस ठेकेदार को मई 2014 में जारी किया गया था परंतु निर्माण कार्य आदेश अभी तक रद्द नहीं किया गया था। विभाग ने स्वीकार किया (सितम्बर 2016) कि केवल 30 प्रतिशत निर्माण कार्य पूरा किया गया है।

इस प्रकार 11 वर्ष के पश्चात् भी निर्माण कार्य अधूरे रहें जिसके कारण ₹18.47 लाख का व्यय निष्फल रहा।

2.2.4.4 रद्द किए गए निर्माण कार्य

₹739.08 लाख के सात निर्माण कार्यों में, लेखापरीक्षा ने पाया कि कार्य समापन की निर्धारित तिथि से एक वर्ष से लेकर नौ वर्षों तक के विलंबों के पश्चात् निर्माण कार्य रद्द कर दिए गए थे। दो महत्त्वपूर्ण मामलों की चर्चा नीचे दिए गए हैं:

- जेडपी, एन और एमए ने जनवरी 2007 तक की कार्य समाप्ति की निर्धारित तिथि के साथ ₹28.70 लाख की लागत पर ठेकेदार को निर्माण कार्य रंगत पर ग्रामीण सड़क में सुधार प्रदान किया था (जुलाई 2005)। ठेकेदार को पहले ही ₹29.79 लाख (₹12.84 लाख मूल्य के कार्य के अतिरिक्त मर्दों सहित) के भुगतान के बाद अपूर्ण निर्माण कार्य को दिसम्बर 2013 में रद्द कर दिया गया था। अभिलेखों से पता चला कि चालू लेखा बिलों के भुगतान में असाधारण विलंबों के कारण ठेकेदार ने निर्माण कार्य रोक दिया था। जनवरी 2014 में निर्माण कार्य के लिए ₹101.34 लाख का संशोधित अनुमान तैयार किया गया था, जिसे अभी तक संस्वीकृत नहीं किया गया था (जून 2016)। विभाग ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया था (जनवरी 2017)।

इस प्रकार, ग्रामीण सड़क जिसे 18 महीनों में पूरा करना निर्धारित किया गया था उसे नौ वर्षों के पश्चात् भी पूरा नहीं किया गया था जिसके कारण ₹29.79 लाख का संपूर्ण व्यय निष्फल हो गया।

- एएनआई में कृषि-संबंधी गतिविधियों की वापसी के लिए राजीव गांधी पुनर्वास पैकेज के अंतर्गत 49 नियंत्रक बांध की 80 प्रतिशत लागत के रूप में कृषि विभाग ने जेडपी दक्षिण अण्डमान के पास ₹435.50 लाख जमा करवाए थे (अप्रैल 2007)। जेडपी ने ₹34.80 लाख की लागत पर 2009 तक इन 49 नियंत्रण बांधों में से केवल 4 पूरे किए थे और दिसम्बर 2011 में शेष 45 निर्माण कार्यों के लिए ₹845.86 लाख के लिए आरई भेजा था। जुलाई 2012 में फिर से, जेडपी ने मौजूदा साइट परिस्थिति के अनुसार, लागत बढ़ोत्तरी और नियंत्रण बांधों की लम्बाई में वृद्धि जैसी वृद्धि के लिए कारण बताते हुए शेष 45 निर्माण कार्यों में से 14 केवल के लिए जेडपी ने ₹349.83 लाख का आरई भेजा था। उत्तर में कृषि विभाग ने जेडपी को सूचित किया (अगस्त 2012) कि आरई को इस विलंबित स्तर पर अनुमोदित नहीं किया जा सकता है और जेड पी से मूल अनुमानित लागत नियंत्रण बांधों का निर्माण करने के लिए कहा था। (i) 4 नियंत्रण बांधों के निर्माण के लिए उपयुक्त राशि ₹36.73 लाख (ii) प्रशासन के निर्देशों के अनुसार जलद्वार के निर्माण के लिए उपयुक्त राशि को समायोजित करने के पश्चात् जेडपी ने ₹349.83 लाख की अप्रयुक्त राशि कृषि विभाग को वापिस कर दी थी (नवम्बर 2012)। ₹14.14 लाख की शेष राशि कृषि विभाग को वापिस नहीं की गई थी। उत्तर में जेड पी. ने बताया (जून 2015) कि चूंकि स.जा को अंतिम रूप नहीं दिया गया था इसलिए शेष निर्माण कार्यों की शुरुआत नहीं की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि स.जा. पर नवम्बर 2009 में हस्ताक्षर किए गए थे। जेड पी ने स.जा. पर हस्ताक्षर किए बिना ही ₹34.80 लाख की लागत पर चार नियंत्रण बांधों का निर्माण पहले ही कर लिया था।

इस प्रकार, जेडपी द्वारा कोई कार्रवाई न किए जाने के कारणवश अनुमानों में वृद्धि 5 वर्षों से अधिक के लिए ₹4.00 करोड़ से अधिक निधिया अवरोद्ध हुईं और उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सका।

2.2.4.5 निर्माण कार्यों का बंटवारा

अण्डमान और निकोबार द्वीपसमूह (पंचायती राज संस्थानों को सहायता अनुदान) (संशोधन) नियमावली 2012 में निर्धारित किया गया है कि किन्हीं भी परिस्थितियों में निर्माण कार्य का बंटवारा करना स्वीकृत नहीं है। लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹55.37 लाख के पांच निर्माण कार्यों में, पीआरआई ने संस्वीकृत निर्माण कार्यों का बंटवारा किया है और ऐसे निर्माण कार्य एक से अधिक सहकारी समिति को प्रदान किए हैं। एक महत्वपूर्ण मामले की चर्चा नीचे की गई है।

- पीएस दिग्लीपुर ने ₹11.26 लाख के लिए 480.00 मीटर (सीएच 0 से 480.00 मीटर) की लम्बाई के लिए तटबंध की तैयारी का उपकार्य एएऔरईएस को प्रदान किया गया (फरवरी 2009)। निर्माण कार्य प्रदान करते हुए पीएस दिग्लीपुर ने निर्माण कार्य को चार चरणों में बांट दिया था। ₹7.24 लाख के लिए 345.0 मीटर की कुल लंबाई के लिए तटबंध को तैयार करने के लिए चरण-I और चरण-II के लिए मार्च 2012 में प्रथम निर्माण कार्य आदेश प्रदान किया गया था। निर्माण कार्य के चरण-III अर्थात् ₹6.27 लाख की कीमत के जंगल की कटाई सहित 135 मीटर की लम्बाई के लिए तटबंध के निर्माण के लिए सितम्बर 2012 में द्वितीय निर्माण कार्य आदेश प्रदान किया गया था। चरण IV के लिए कोई निर्माण आदेश जारी नहीं किया गया था। मई 2012 में आदमी और सामग्री में वृद्धि और मात्राओं में विचलन के लिए ₹33.22 लाख के आरई के लिए एए और ईएस को प्रदान किया था। एए और ईएस की तिथि से तीन वर्षों के पश्चात् प्रथम निर्माण कार्य आदेश जारी किया गया था (जनवरी 2017)।

इस प्रकार, पंचायत समिति ने नियमावली का उल्लंघन किया था जोकि निर्माण कार्य को बांटने को प्रतिबंधित करता है।

2.2.4.6 निर्माण कार्यों को पूरा करने के पश्चात् संशोधित अनुमान तैयार करना

सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तिका का पैरा 4.6 बताता है कि “जब संस्वीकृत अनुमान से अधिक स्वीकार्य भिन्नता से ज्यादा अधिकता देखी जाए, और आरई की तैयारी में अपरिहार्य विलंब होना हो तब परिस्थितियों की तत्काल रिपोर्ट उस प्राधिकारी को प्रदान किया जाना चाहिए जिसकी संस्वीकृति आखिरकार अपेक्षित है।”

लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹189.24 लाख की राशि के 17 निर्माण कार्य आदेशों के मामलों में, आरई को निर्माण कार्य को पूरा करने के पश्चात् तैयार किया जाना चाहिए था। किसी भी मामले में निर्माणकार्य को संस्वीकृत करने वाले सक्षम प्राधिकारियों को आर.ई की तैयारी में विलंब के लिए परिस्थितियों की जानकारी पहले नहीं दी गई थी। इस प्रकार, आर ई को निर्माण कार्य की पूर्ति के पश्चात् वास्तविक रूप से निष्पादित मात्राओं के आधार पर आरई तैयार किया गया था और इसलिए अनुमान नहीं थे। विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया (अक्टूबर 2015)

2.2.4.7 एल 1 के साथ बातचीत

सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तिका 2014 का पैरा 20.4.7 बताता है कि सामान्य रूप से न्यूनतम निविदाकार के साथ दर पर कोई बातचीत नहीं होगी। स्वीकार करने वाले प्राधिकारी द्वारा न्यूनतम निविदाकार के साथ बातचीत केवल निम्नलिखित परिस्थितियों में स्वीकार्य है:

- (i) निर्माण कार्य के नामावली/मदों की दर में किसी त्रुटि/असपष्टता पर स्पष्टीकरण और पुष्टिकरण जोकि अन्य निविदाकर्ताओं/सरकार को बिना किसी स्पष्ट हानि के न्यूनतम निविदाकार के साथ मोल भाव के पश्चात् सही करना संभव है।
- (ii) निविदाएं जिन्हें स्वीकार्य अनुमत्त भिन्नताओं सहित न्यायसंगत दरों से अधिकतम दरों के कारणों से पहले अस्वीकार किया गया था, उन्हें उच्चतर दरों पर बुलाकर प्राप्तियां करने के मामले।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 13 निर्माण मामलों में, हालांकि, उपरोक्त दिशानिर्देशों के उल्लंघन में न्यूनतम निविदाकार के साथ मोलभाव किए गए थे। विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया था (अक्टूबर 2015)

2.2.5 मॉनीटरिंग विचलन

सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका¹⁰ बताती है कि शक्तियों के प्रत्यायोजन के अनुसार अधिकारियों द्वारा विपथनों को संस्वीकृत किया जाएगा। मद की गुणवत्ता में कुल विपथन को केवल एक प्राधिकारी द्वारा संस्वीकृत किया जाना चाहिए जोकि मद के कुल विपथन को संस्वीकृत करने में सक्षम है। इसमें यह भी बताया गया है कि यदि किसी एक मद की गुणवत्ता में कुल विपथन निर्दिष्ट रूप से विपथन सीमा से अधिक है तो +10 प्रतिशत की सीमा से अधिक के विपथनों को तकनीकी संस्वीकृति प्राधिकारी के सिद्धांत में अनुमोदन के बिना साइट पर नहीं किया जाना चाहिए। एक बार 'सिद्धांत में' अनुमोदन प्राप्त किया जा चुका है, शक्तियों के प्रत्यायोजनों के अनुसार अधिकारियों द्वारा कुल विपथनों (+10 प्रतिशत सहित) को संस्वीकृत किया जाना चाहिए।

हालांकि, ₹740.25 लाख की राशि के 103 निर्माण कार्यों में, लेखापरीक्षा ने पाया कि 10 प्रतिशत से अधिक के विपथनों को सक्षम प्राधिकरण की संस्वीकृति प्राप्त नहीं थी जिसके कारण ₹181.24 लाख की राशि के विपथनों की अनियमितता हो गई थी। विभाग ने अपने उत्तर में बताया (सितम्बर 2016) कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित विपथनों के मामले में सक्षम प्राधिकरण की संस्वीकृति प्राप्त की जाएगी।

2.2.6 निष्कर्ष

एएनआई के पीआरआई निर्माण कार्य प्रदान करने, अनुमानों के अनुमोदन, विपथनों और निविदा से संबंधित सीपीडब्ल्यू के प्रावधानों से विपथित हुए थे। पीआरआई निर्माण कार्य आदेशों के बटवारे संबंधित अण्डमान और निकोबार प्रशासन द्वारा निर्धारित नियम एवं विनियमों से भी विपथित हुए थे दोषपूर्ण

¹⁰ सीपीडब्ल्यूडी की नियम पुस्तिका की धारा 24

योजना, अनुचित साइट सर्वेक्षण, निर्माण कार्यों के अवास्तविक आकलन और मॉनीटरिंग की कमी के उदाहरण पाए गए थे जिसके कारण निर्माण कार्यों का रद्दीकरण, कार्य पूरा करने में विलंब और समय और लागत में वृद्धि हुई है।

मामला गृह मंत्रालय को नवम्बर 2016 में भेजा गया; उनका उत्तर जनवरी 2017 तक प्राप्त नहीं हुआ था।

2.3 अण्डमान तथा लक्षद्वीप बंदरगाह निर्माण कार्यों का निष्पादन

अण्डमान तथा लक्षद्वीप बंदरगाह निर्माण कार्य (एएलएचडब्ल्यू) की परियोजनाओं की योजना, निष्पादन तथा मॉनीटरिंग के संबंध में दिशानिर्देशों की अनुपालना करने में विफलता का परिणाम उद्देश्यों को पूरा न किए जाने में हुआ। अनुचित योजना, विलम्बित कार्रवाई तथा नियमावली के अनुपालन न करने के परिणामस्वरूप ₹3.41 करोड़ के निष्फल/व्यर्थ व्यय, ₹4.08 करोड़ के अवरोधन तथा ₹37.45 लाख की अधिक लागत में हुआ। निर्माण कार्यों के निष्पादन में दरों का गलत उपयोग ₹1.79 करोड़ के अधिक भुगतान का कारण बना।

2.3.1 प्रस्तावना

अण्डमान तथा लक्षद्वीप बंदरगाह निर्माण कार्य (एएलएचडब्ल्यू) इन द्वीपसमूहों में सम्बद्ध सुविधाएँ प्रदान करने सहित बंदरगाह तथा पत्तन अवसरचनाएँ प्रदान करने हेतु अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह (एएनआई) तथा लक्षद्वीप सरकारों के कार्यक्रमों के निरूपण तथा कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है। एएलएचडब्ल्यू की अध्यक्षता मुख्य अभियंता तथा प्रशासक (सीईए) द्वारा की जाती है तथा इसके पांच¹¹ परिमण्डल (चार अण्डमान एवं निकोबार में तथा एक लक्षद्वीप में) कार्यालय है जिनकी अध्यक्षता उप मुख्य अभियंता द्वारा की जाती है तथा 11¹² प्रभाग है जिनकी अध्यक्षता कार्यकारी अभियंताओं द्वारा की जाती है। एएलएचडब्ल्यू सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका के

¹¹ पोर्ट ब्लेयर कैम्पबेल बे, हट बे, मैकेनिकल पोर्ट ब्लेयर तथा कवारत्ती

¹² ड्राई डॉक, रगंट, उत्तर तथा वाक्षिण, आउटस्टेशन, कैम्पबेल बे, कमरोटा, मरीन, एएनआई में सीएसडब्ल्यूडी तथा लक्षद्वीप में एमिनी, एंड्रोथ तथा एंड्रोथ (मैकेनिकल)

प्रावधानों का अनुपालन करता है। लेखापरीक्षा ने 2012-15 की अवधि हेतु केन्द्रीय क्षेत्र योजना, राज्य क्षेत्र योजना तथा जमा निर्माण कार्यों से संबंधित क्रमशः 43¹⁴, 180¹⁵ तथा 129¹⁶ निर्माण कार्यों में से ₹25 लाख प्रत्येक से अधिक के मूल्य के 63¹³ पूर्ण तथा चालू निर्माण कार्यों की जांच की। महत्वपूर्ण निष्कर्ष निम्नानुसार हैं:

2.3.2 निधीयन प्रतिमान

पत्तन अवसरचना को बजट के पूंजीगत वर्ग से वित्तपोषित किया जाता है। एएलएचडब्ल्यू पोत परिवहन मंत्रालय (एमओएस) के माध्यम से केन्द्रीय क्षेत्र योजना के अंतर्गत निधियां प्राप्त करता है तथा राज्य क्षेत्र योजनाओं को गृह मंत्रालय द्वारा अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह (एएनआई) तथा लक्षद्वीप के माध्यम से वित्तपोषित किया जाता है। 2012-16 के दौरान एएलएचडब्ल्यू के बजट एवं व्यय के ब्यौरो को नीचे दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	केन्द्रीय क्षेत्र				राज्य क्षेत्र			
	अंतिम निर्गम बजट		व्यय		अंतिम निर्गम बजट		व्यय	
	योजनागत	गैर-योजनागत	योजनागत	गैर-योजनागत	योजनागत	गैर-योजनागत	योजनागत	गैर-योजनागत
2012-13	36.55	38.92	36.10	38.80	32.34	17.33	32.34	17.33
2013-14	32.81	42.70	32.81	42.56	38.75	15.65	38.65	15.66
2014-15	27.55	36.39	27.53	36.55	35.77	15.85	35.03	15.24
2015-16	62.08	37.49	54.36	35.38	46.27	16.85	45.19	16.85
कुल	158.99	155.50	150.80	153.29	153.13	65.68	151.21	65.08

¹³ एएनआई में 55 तथा लक्षद्वीप में 8

¹⁴ एएनआई में 36 तथा लक्षद्वीप में 7

¹⁵ सभी अण्डमान से संबंधित है

¹⁶ एएनआई में 75 तथा लक्षद्वीप में 54

एएलएचडब्ल्यू ने 2012-16 की अवधि से संबंधित 129¹⁹ चालू तथा नए जमा निर्माण कार्यों के प्रति जमा किए गए ₹123.12 करोड़¹⁸ में से ₹87.45 करोड़¹⁷ की राशि का उपयोग किया था। शेष राशि अव्ययित शेषों तथा प्रगति में निर्माण कार्यों को प्रस्तुत करती है।

2.3.2.1 जमा निर्माण कार्य के रूप में वित्तीय अनुमान में शामिल की गई निधियों की अनियमित स्वीकृति

शब्द “जमा निर्माण कार्य”²⁰ निर्माण अथवा मरम्मत तथा अनुरक्षण कार्यों को लागू होता है। जिसकी लागत को स्वायत्त अर्ध-स्वायत्त निकायों अथवा संस्थानों को उनके प्रशासनिक मंत्रालयों के माध्यम से सरकारी अनुदानों या सार्वजनिक प्रवृत्ति की निधियों से पूर्ण रूप से अथवा आंशिक रूप से गैर-सरकारी स्रोतों द्वारा वित्तपोषित है परंतु उन्हें वित्तीय अनुमानों अथवा भारत संघ के लेखाओं में शामिल नहीं पाया गया था तथा जनता से अंशदान से पूरा किया जाता है। निधियां को या तो नगद में जमा कराया जाना चाहिए या फिर प्रभागीय अधिकारी के नियंत्रण में रखा जाना चाहिए।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि एएलएचडब्ल्यू द्वारा 2012-16 की अवधि के दौरान जमा निर्माण कार्य की श्रेणी के अंतर्गत लक्षद्वीप में किया गया निर्माण कार्य सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका के अनुसार नहीं था। इस अवधि के दौरान, एएलएचडब्ल्यू ने एक सरकारी विभाग अर्थात् पत्तन विभाग से ₹19.59 करोड़ का जमा निर्माण कार्य स्वीकृत किया था तथा इसे 8443 - सिविल जमा के अंतर्गत रखा था। इसने सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 56(1) का उल्लंघन किया जो साथ-साथ बताता है कि वित्तीय वर्ष के दौरान प्रदत्त तथा उस वित्तीय वर्ष की समाप्ति से पहले उपयोग न की गई निधिया वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर व्यपगत हो जाएंगी।

¹⁷ एएनआई में ₹62.16 करोड़ तथा लक्षद्वीप में ₹25.29 करोड़

¹⁸ एएनआई में ₹78.38 करोड़ तथा लक्षद्वीप हेतु ₹44.74 करोड़

¹⁹ एएनआई में 75 तथा लक्षद्वीप में 54

²⁰ सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका का पैरा 3.1

2.3.3 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.3.4 योजना

योजना में इन-हाउस सर्वेक्षण, परियोजना लागत का अनुमान, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तैयार करना, उपभोक्ता विभागों से आवश्यकता की प्राप्ति पर तकनीकी-आर्थिक संभाव्यता अध्ययन तथा पर्यावरण प्रभाव निर्धारण करने के लिए परामर्शों की नियुक्ति शामिल है।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को अनुवर्ती पैराग्राफों में बताया गया है:

2.3.4.1 अनिवार्य स्वीकृति के बिना संभाव्यता अध्ययन पर व्यर्थ व्यय

अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह (आदिवासी जनजाति का संरक्षण) विनियम 1956 के अनुसार आदिवासी आरक्षित क्षेत्रों में परियोजनाओं को आदिवासी परिषद की स्वीकृति अपेक्षित है। पूर्व आदिवासी परिषद अनुमोदन प्राप्त किए बिना एएलएचडब्ल्यू ने कमरोटा, नेनकॉरी द्वीपों के समूह में आदिवासी आरक्षित क्षेत्रों के भीतर अतिरिक्त बार्थिंग घाटों के विकास हेतु संभाव्यता अध्ययनों का कार्य सौंपा (नवम्बर 2007 से फरवरी 2012)। आदिवासी परिषद की आपत्ति (जून 2011) के पश्चात कार्य को रोक दिया गया था तथा उस समय तक ₹0.46 करोड़ का व्यय किया गया था। यद्यपि पोत परिवहन मंत्रालय (एमओएस) ने एएनआई प्रशासन तथा एएलएचडब्ल्यू को आदिवासी परिषद के साथ सामंजस्य बनाने की सलाह (जुलाई 2011) दी थी फिर इस मामले में कोई पहल नहीं की गई थी तथा कार्य को दिसम्बर 2014 में छोड़ दिया गया था।

इस प्रकार, आदिवासी आरक्षित क्षेत्र में स्थित परियोजना हेतु आदिवासी परिषद की पूर्वानुमति प्राप्त करने में एएलएचडब्ल्यू की विफलता का परिणाम संभाव्यता अध्ययनों पर ₹0.46 करोड़ के निष्फल व्यय करने में हुआ।

2.3.4.2 संवैधानिक अनापत्तियों के बिना निर्माण कार्यों की मजूरी/सौंपना

एमओईएफ दिशानिर्देशों (फरवरी 1991) के अनुसार तटीय विनियम क्षेत्र (सीआरजेड) के भीतर अवसरचना गतिविधियों को एमओईएफ से पूर्व पर्यावरणीय अनापत्ति अपेक्षित है। सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका का पैरा 6.12(2) अनुबंध करता है कि पर्यावरण प्रभाव निर्धारण (ईआईए) को अवसरचना विकास हेतु भूमि का पूर्ववर्ती आबंटन करना चाहिए। उक्त का पैरा 4.2 अनुबंध करता है कि विस्तृत अनुमानों को तैयार करने का कार्य भी केवल इस आश्वासन के पश्चात ही प्रारम्भ किया जाना है कि भूमि बाधा मुक्त है।

2.3.4.3 ईआईए के बिना निर्माण कार्य की मजूरी

एएलएचडब्ल्यू यह सुनिश्चित करने में विफल था कि अनिवार्य ईआईए अध्ययन निधियों के जमा को मंजूर करने से पूर्व किए गए थे जिसका परिणाम निष्फल व्यय तथा ₹8.33 करोड़ की निधियों के अवरोधन में हुआ जैसा नीचे दिया गया है:

(i) अगाटी द्वीप में मशीनी पाल जहाजों (एमएसवी) हेतु उतराई प्लेट फार्म का निर्माण:

पत्तन विभाग ने कार्य को दिसंबर 2010 तक समाप्त करने के निर्देश के साथ ₹1.62 करोड़ जमा किए (जुलाई 2010)। कार्य आरम्भ नहीं हुआ है (दिसंबर 2016)।

(ii) कचेरी घाट, कवारती में बर्थिंग घाट का विस्तार: पत्तन विभाग ने कार्य हेतु ₹1.48 करोड़ जमा किए (अगस्त 2011) जिसे अभी भी आरम्भ किया जाना है (दिसम्बर 2016)।

(iii) एंड्रोथ में चैनेज 244 मी. से 284 मी. तक मौजूदा घाट का विस्तार: पत्तन विभाग ने जुलाई 2010 तथा सितंबर 2012 में क्रमशः ₹1.00 करोड़ तथा ₹1.96 करोड़ जमा किए। कार्य आरम्भ नहीं किया गया है (दिसंबर 2016)।

(iv) कचेरी घाट, मिनीकाय द्वीप में बर्थिंग हेड का विस्तार: पत्तन विभाग ने कार्य हेतु ₹2.82 करोड़ जमा किए (सितंबर 2012)। कार्य को अभी भी आरम्भ किया जाना है (दिसंबर 2016)।

उपरोक्त कार्यों हेतु एएलएचडब्ल्यू ने एक ठेकेदार को जमा राशि से ₹0.66 करोड़ के परिवर्तन द्वारा तथा ₹0.55 करोड़ के व्यय (जनवरी 2017) हेतु ईआईए अध्ययन (अप्रैल 2012) करने का कार्य सौंपा (अप्रैल 2012)। ठेकेदार की रिपोर्ट अगस्त तथा सितंबर 2013 के बीच लक्षद्वीप तटीय क्षेत्र प्रबंधन प्राधिकरण (एलसीजेडएमए) तथा एमओईएफ को प्रस्तुत की गई थी। तथापि, अनापत्तियां प्रदान नहीं की गई हैं (दिसंबर 2016)। इस प्रकार, उपरोक्त कार्यों को प्रारम्भ करने से पूर्व पर्यावरणीय अनापत्ति को सुनिश्चित करने में एएलएचडब्ल्यू की विफलता का परिणाम ₹8.33 करोड़ के अवरोधन में हुआ है।

2.3.4.4 पर्यावरणीय अनापत्ति के बिना कार्य को सौंपना

एएलएचडब्ल्यू ने अनिवार्य अनापत्तियों को प्राप्त किए बिना बारातंग घाट में नौवहन गतिविधि पर नजर रखने हेतु एक पत्तन नियंत्रण टावर (पीसीटी) का निर्माण करने का कार्य सौंपा (फरवरी 2012) जबकि क्षेत्र को जंगल के रूप में वर्गीकृत किया गया था तथा सीआरजेड में स्थित था। राजस्व प्राधिकरणों (फरवरी 2012 में) तथा वन विभाग (अप्रैल 2012 में) की आपत्तियों का अनुपालन करते हुए कार्य को रोक दिया गया था (अप्रैल 2012) तथा इसके पश्चात कार्य पर प्रतिबंध लगा दिया गया था (नवम्बर 2013) जिसने इस पर ₹0.29 करोड़ के व्यय को व्यर्थ प्रस्तुत किया। एमओएस ने तथ्यों को स्वीकार किया (जुलाई 2016)।

आगे यह पाया गया है कि एएलएचडब्ल्यू ने परियोजना “पोर्ट ब्लेयर से बारातंग द्वीप तक वैकल्पिक समुद्री मार्ग का विकास” हेतु पर्यावरणीय अनापत्ति प्राप्त की है (जनवरी 2016)। तथापि, चूंकि परियोजनाओं का एक घटक “बारातंग में पत्तन नियंत्रण टॉवर का निर्माण” है जिसे पहले छोड़ दिया गया था क्योंकि स्थान जंगल में स्थित था जो संरक्षित है इसलिए यह स्पष्ट नहीं है कि परियोजना कैसे प्रगति कर सकती है। यद्यपि, तथ्य रहता है कि

एएलएचडब्ल्यू परियोजना हेतु निविदा के चरण के आगे नहीं बढ़ा है (दिसंबर 2016)।

2.3.4.5 संभाव्यता अध्ययन के बिना अनुमान तैयार करना तथा कार्य की मंजूरी

पत्तन विभाग के अनुरोध पर, एएलएचडब्ल्यू ने अगाटी, मिनीकॉय, एमिनी तथा कवारत्ती में आठ शिप मूरिंग बोया के निर्माण तथा संस्थापना हेतु अनुमान तैयार किए (नवम्बर 2012 तथा जून 2013)। पत्तन विभाग ने एएलएचडब्ल्यू के पास ₹1.00 करोड़ तथा ₹3.08 करोड़ (क्रमशः दिसंबर 2013 तथा दिसंबर 2014) जमा किए तथा एएलएचडब्ल्यू ने कार्य हेतु निविदाएं आमंत्रित की (अगस्त 2014)। लक्षद्वीप विकास निगम (जो लक्षद्वीप में पोत परिवहन के मैनिंग तथा संचालन हेतु उत्तरदायी है) के साथ चर्चा के पश्चात यह निर्णय लिया गया था (अगस्त 2014) कि प्रस्ताव वास्तविक नहीं था तथा इसे समाप्त कर दिया जाना चाहिए। तदनुसार, एएलएचडब्ल्यू ने निविदा को रद्द किया (मार्च 2015) तथा कोचिन विज्ञान प्रौद्योगिकी विश्वविद्यालय को अपेक्षित विशिष्टता हेतु मूरिंग बोया को तैयार करने का अनुरोध किया (मार्च 2015)। तथापि, इस संबंध में आगे कोई प्रगति अभिलेखों में नहीं थी। इस प्रकार, संभाव्यता अध्ययन किए तथा उपयुक्त डिजाईन को अंतिम रूप दिए बिना अनुमानों को तैयार करने तथा निधियों को जमा करने का परिणाम तीन वर्षों से अधिक के लिए ₹4.08 करोड़ की निधियों के अवरोधन में हुआ (दिसंबर 2016)। विभाग ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया (दिसंबर 2016)।

2.3.4.6 सिल्ट की सफाई हेतु अनुचित योजना

अगाटी, एमिनी, चेतलय तथा कदमठ द्वीपसमूहों में सिल्ट की सफाई हेतु एएलएचडब्ल्यू द्वारा तैयार (मार्च 2013) अनुमानों के आधार पर पत्तन विभाग ने एएलएचडब्ल्यू के पास ₹1.80 करोड़ जमा किए थे (सितंबर 2013)। अगाटी, चेतलय तथा कदम में सिल्ट की सफाई के कार्य को मई 2015 में सौंपा गया था जिसे अप्रैल 2017 तक समापन हेतु निर्धारित किया गया था। तथापि, ठेकेदार को अभी भी कार्य प्रारम्भ करना है (नवम्बर 2016)। संविदा की धारा 3 बताती है कि जब ठेकेदार सौंपे जाने के तीन महीनों के भीतर

कार्य आरम्भ नहीं करता है तो संविदा को ठेकेदार के अग्रिम धन जमा, प्रतिभूति जमा तथा निष्पादन गारंटी की जब्ती के साथ रद्द किया जा सकता है तथा दूसरे ठेकेदार को सौंपा जा सकता है। तथापि, एएलएचडब्ल्यू इस संविदा प्रावधान को लागू करने में विफल रहा है जबकि कार्य सौंपे जाने के बीस महीनों के पश्चात भी प्रारम्भ नहीं किया गया है (नवंबर 2016)। एएलएचडब्ल्यू ने उत्तर दिया (नवम्बर 2016) कि अनुबंध की शर्तों के अनुसार उचित समय में कार्रवाई की जाएगी।

2.3.5 निर्माण गतिविधियां

निर्माण गतिविधियों पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

2.3.5.1 कार्य को सौंपने में विलम्ब

यद्यपि सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका किसी विशिष्ट अवधि को निर्धारित नहीं करती है जिसके भीतर निर्माण कार्य को प्रशासनिक स्वीकृति तथा व्यय संस्वीकृति (एए एण्ड ईएस) के पश्चात सौंपा जाना चाहिए, फिर भी लेखापरीक्षा ने ₹10.26 करोड़ के मूल्य के सात निर्माण कार्यों में आठ माह से लेकर पांच वर्षों से अधिक के बीच के विलम्ब पाए थे।

क्र.सं.	कार्य का नाम	अनुबंध मूल्य (₹ लाख में)	एएएण्ड ईएस तथा कार्य को सौंपने के बीच का समय
1	2	3	4
1.	जंगलीघाट बन्दरगाह परिसर में अस्थायी घाट से यात्री हाल तक तूफान जल निकासी तथा विद्युत सवितरण तार डक्ट प्रदान करना	39.50	62 महीने
2.	जंगलीघाट बन्दरगाह परिसर में ओवरहेड टैंक से मुख्य सड़क तक तूफान जल निकासी तथा विद्युत सवितरण तार डक्ट प्रदान करना।	37.23	58 महीने

3.	जंगलीघाट बन्दरगाह परिसर हाई मस्त टॉवर हेतु आरसीसी बोर फाउंडेशन का निर्माण	37.71	68 महीने
4.	काचल घाट तक पहुँच सड़क का विकास	38.85	24 महीने
5.	कैम्पबेल घाटी में गहरा जल घाट हेतु 02 मूरिंग डाल्फिनो का निर्माण	180.07	8 महीने
6.	अफ्रा घाट में आर सी सी घाट तथा वाहन नौका का निर्माण	619.91	13 महीने
7.	कैम्पबेल घाट में निकर्षित सामग्री का निष्कर्षण तथा निपटान	72.85	24 महीने

एमओएस ने केवल मूरिंग डाल्फिनो के निर्माण से संबंधित कार्य तक अपने उत्तर (जुलाई 2016) को सीमित रखा तथा स्पष्ट किया कि विलम्ब संरचनात्मक डिजाइन में लिए गए समय के कारण था। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संरचनात्मक डिजाइन के स्वीकृत होने के बावजूद भी कार्य को सौंपने में आठ महीनो का विलम्ब था।

2.3.5.2 ठेकेदार को अधिक भुगतान

(क) हट घाट पर पत्थरों तथा टेटरापोड²¹ से बांध²² का निर्माण

कार्य, जिसे नवम्बर 2008 में सौंपा गया था तथा मार्च 2012 तक समाप्त किया जाना निर्धारित था, को मुख्य रूप से एएलएचडब्ल्यू को आरोपित कारणों से अभी भी पूर्ण किया जाना है (दिसंबर 2016)। ठेकेदार संविदा की सामान्य शर्तों की धारा 10 सीसी के अनुसार सामग्रियों, पीओएल (पेट्रोलियम,

²¹ टेटरापोड एक टेट्राहेड्रल क्रंकीट संरचना है जिसे बांधों पर कवच इकाई के रूप में उपयोग किया जाता है। टेटरापोड आकार को आती हुई लहरों के बल को पानी को इसके प्रति प्रवाहित होने के बजाए आसपास प्रवाहित करके नष्ट करने तथा टेटरापोड के यादृच्छिक संवितरण को अनुमत करके पारस्परिक मिलान तक प्रतिस्थापन को परिवर्तित करने हेतु डिजाइन किया जाता है।

²² बांध तटों पर तटीय सुरक्षा के भाग के रूप अथवा मौसम तथा तटवर्ती बटाव दोनों के प्रभावों से जकड़ से बचाव हेतु निर्मित संरचनाएँ हैं।

तेल तथा स्नेहक) तथा श्रम के संवर्धन की प्रतिपूर्ति का पात्र था। तथापि लेखापरीक्षा ने पाया कि एएलएचडब्ल्यू ने जीसीसी प्रावधानों से अधिक दरों पर संवर्धन की प्रतिपूर्ति को अनुमत किया था जिसका परिणाम ₹1.34 करोड़ के अधिक भुगतान में हुआ। मंत्रालय ने तथ्यों को स्वीकार किया (जुलाई 2016)। यद्यपि एएलएचडब्ल्यू ने सूचित किया (अगस्त 2016) कि ठेकेदार से अधिक राशि की वसूली कर ली गई है फिर भी लेखापरीक्षा ने पाया कि केवल ₹87.44 लाख की वसूली की गई थी तथा ₹46.56 लाख वसूल किए जाने शेष है।

(ख) ग्रेट निकोबार द्वीपसमूह में गांधी नगर में घाट का निर्माण

कार्य जिसे मई 2010 में सौंपा गया था तथा मई 2011 में समाप्त किया जाना निर्धारित था, को मार्च 2014 में समाप्त किया गया था। जीसीसी की धारा 10 सी के अनुसार ठेकेदार समापन की निर्धारित तिथि को सीमित मजदूरी दर का पात्र था। तथापि लेखापरीक्षा ने पाया कि एएलएचडब्ल्यू ने प्रचलित दरों पर ठेकेदार की प्रतिपूर्ति की जिसके परिणामस्वरूप ₹24.63 लाख का अधिक भुगतान हुआ। एएलएचडब्ल्यू ने अभ्युक्ति को स्वीकार (अप्रैल 2016) किया तथा बताया कि अधिक भुगतान को ₹45.31 लाख तक संशोधित कर दिया गया है तथा मामला मध्यस्थता अधीन है।

2.3.5.3 समय तथा लागत का अधिक होना

एएलएचडब्ल्यू ने कार निकोबार में मस ग्राम में एक वर्ष के भीतर समाप्त करने हेतु बांध की भराई करने के कार्य हेतु ₹16.82 लाख के 8 टन टेटरापोड की कास्टिंग का कार्य सौंपा (दिसंबर 2006)। अनुबंध के अनुसार ठेकेदार 750 टेटरापोड कास्ट करना तथा इनमें से 550 टेटरापोड को समुद्र के किनारे लगाना अपेक्षित था। कार्य में मुख्य रूप से एएलएचडब्ल्यू की सीमेंट, स्टील मोल्ड, पर्याप्त कास्टिंग यार्ड प्रदान करने में असमर्थता तथा निरंतर ब्रैकडाउन और एएलएचडब्ल्यू द्वारा प्रदान की जाने वाली क्रेन की अनुपलब्धता के कारण निरंतर विलम्ब हुए। परिणामस्वरूप मार्च 2013 को ठेकेदार ने केवल 329 टेटरापोड कास्ट किए जिसमें से उसने 220 टेटरापोड लगाए जबकि 35 टेटरापोड एएलएचडब्ल्यू द्वारा लगाए गए थे। कार्य को रोक दिया गया था

(अप्रैल 2013) तथा ठेकेदार को ₹7.26 लाख अदा किए गए थे। शेष कार्य (वास्तव में ₹8.88 लाख के मूल्य के) को अगस्त 2013 में छः माह के समापन की लक्षित तिथि के साथ ₹40.52 लाख में अन्य ठेकेदार को सौंपा गया था। कार्य को वास्तव में ₹46.33 लाख की लागत पर अगस्त 2015 में समाप्त किया गया था। इसका परिणाम ₹37.45 लाख (₹46.33 लाख (-)₹8.88 लाख) लागत वृद्धि तथा सात वर्षों से अधिक के समय की वृद्धि में हुआ।

तथ्यों की सुनिश्चित करते समय, मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2016) कि कार निकोबार के दूरवर्ती के साथ-साथ आदिवासी क्षेत्र होने से कोई स्थानीय मजदूर, वर्कशाप, पुर्जे तथा सर्विस इंजीनियर क्रेन की मरम्मत हेतु उपलब्ध नहीं है तथा महाद्वीप से आपूर्तियों/सेवा प्राप्त करने में महीनों लगते हैं जिसका परिणाम समय एवं लागत की वृद्धि में हुआ। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि एएलएचडब्ल्यू संविदा को सौंपने से पूर्व स्थानीय परिस्थितियों से अवगत था तथा उसे इसके लिए सौंपने के समय विचार करना चाहिए था। दिसंबर 2006 से अप्रैल 2013 तक के विलम्ब भी ठेकेदार को निर्धारित सामग्रियों की आपूर्ति करने में एएलएचडब्ल्यू की असमर्थता के कारण था।

2.3.5.4 निष्फल व्यय

(क) कार निकोबार में टूटे हुए घाट का पुनर्निर्माण

एएलएचडब्ल्यू ने ₹63.61 लाख हेतु कार्य सौंपा (जुलाई 2009) जो अप्रैल 2010 में समापन हेतु निर्धारित था तथा बाद में उसे कार्य के क्षेत्र में परिवर्तन के कारण अप्रैल 2012 तक पुनर्निर्धारित किया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि एएलएचडब्ल्यू, ठेकेदार से ₹3.18 लाख का पुर्नवैध किए गए निष्पादन गारंटी बंधपत्र (पीजीबी) प्राप्त करने में विफल था जो अगस्त 2014 में समाप्त हो गया था। सितंबर 2014 को, यद्यपि ढेर लगाने का कार्य समाप्त था फिर भी उत्कृष्ट सरंचना अछूती रही। ठेकेदार को ₹70.74 लाख अदा किए गए थे तथा इसके अतिरिक्त एएलएचडब्ल्यू ने ठेकेदार को ₹64.58 लाख के मूल्य के सीमेन्ट, स्टील तथा एमएस प्लटो की आपूर्ति की थी।

एएलएचडब्ल्यू ने बताया (अगस्त 2016) कि संविदा को रद्द करने तथा पीजीबी को पुनर्वैध करने की कार्रवाई प्रारम्भ कर दी गई है तथापि तथ्य यह है कि एएलएचडब्ल्यू कार्य की प्रगति को मॉनीटर करने में विफल था जिसका परिणाम ₹135.32 लाख का निष्फल व्यय तथा छः वर्षों के पश्चात भी टूटे हुए घाट की मरम्मत न होने में हुआ।

(ख) हट घाट, लिटिल अंडमान पर नवीगेशनल बोयॉइ की स्थापना

एएलएचडब्ल्यू (फरवरी 2014) ने ठेकेदार को कार्य दिया, जिसने कार्य को ₹48.43 लाख के खर्च पर पूरा किया। पत्तन प्रबंधन बोर्ड जिसने एएलएचडब्ल्यू को कार्य दिया था उसने एक बोया का स्थान बदलने के लिए आग्रह किया (मार्च 2015)। हालांकि ये बोया वारंटी के अंतर्गत थे, एएलएचडब्ल्यू ने बोया का स्थान ठेकेदार की संज्ञान में लिए बिना बदल दिया (मार्च 2015)। बाद में (अक्टूबर 2015), जब दोनों बोया खराब हो गए तो ठेकेदार ने इसे वारंटी के अंतर्गत ठीक करने से मना कर दिया और केवल एएलएचडब्ल्यू के खर्च पर दोनों बोया को ठीक करने के लिए तैयार हो गया। इसे ठीक नहीं किया गया और दोनों बोया परिचालन में नहीं रहे (दिसम्बर 2016), जिसके परिणामस्वरूप ₹48.43 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

2.3.5.5 एएलएचडब्ल्यू की कार्य सौंपने से पहले अनिवार्य मंजूरी लेने में विफलता

सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तक का पैरा 4.2 अनुबंध करता है कि विस्तृत अनुमानों की तैयारी का काम, इस आश्वासन कि भूमि किसी भी विवाद में नहीं है, के बाद किया जा सकता है। हालांकि लेखापरीक्षा ने पाया कि एएलएचडब्ल्यू को सुनिश्चित किए बिना मस कार निकोबार जहाज में जल वितरण के लिए कुल लागत ₹0.61 करोड़ के चार उपकार्य दिए गए (जून 2007 और मई 2015 के बीच)। बाद में, उपकार्य-III में, एएलएचडब्ल्यू द्वारा भूमि की हदबंदी करने (274 दिनों का विलम्ब) में विफलता के कारण 17 माह का विलंब हो गया और उसके पश्चात जनजाति परिषद अनुमोदन और जनजाति पास निश्चित करने के लिए (244 दिन का विलंब), और कार्य आज तक पूरा नहीं हो सका (दिसंबर 2016), और ये कार्य समापन की

निर्धारित तिथि से दो वर्ष से विलंब हो गया (अगस्त 2014)। इसी प्रकार, एपीडब्ल्यूडी से सड़क कार्य अनुमति नहीं मिलने के कारण उपकार्य-IV जो कि सितंबर 2015 में पूरा किया जाना था, पूरा नहीं हो सका (नवंबर 2016)। इस प्रकार, एएलएचडब्ल्यू द्वारा कार्य लेने से पहले अनिवार्य मजूरी लेने की विफलता के कारण 12 माह से अधिक का विलंब हुआ और कार्य पूरा होने के उपरांत लागत में वृद्धि का अंततः मूल्यांकन किया जा सकेगा। एएलएचडब्ल्यू ने इस तथ्य को स्वीकार किया (नवंबर 2016)।

2.3.6 निष्कर्ष:

एएलएचडब्ल्यू की योजना बनाने, निष्पादन और परियोजनाओं की मॉनीटरिंग करने में विफलता के कारण न केवल निष्फल व्यय, अधिक भुगतान और निधि का अवरोधन हुआ बल्कि ये समय और लागत में वृद्धि का भी कारण बना।

2.4 त्रुटिपूर्ण टर्गों का अवैधानिक और जोखिमभरा प्रयोग

पोर्ट प्रबंधन बोर्ड, पोर्ट ब्लेयर अवैधानिक रूप से पोर्ट ब्लेयर में दो त्रुटिपूर्ण और अपंजीकृत टर्गों का प्रयोग कर रहा था जो इसके कार्मिकों और यान के लिए जोखिम भरा था।

पोर्ट प्रबंधन बोर्ड (पीएमबी), अण्डमान एवं निकोबार द्वीप समूह, पोर्टब्लेयर ने मेर्जस कोपोरेटेड शिपयार्ड प्राइवेट लि. कोलकाता (ठेकेदार) के साथ दो मूरिंग सह लघु टर्गों²³ (टर्गो) के अधिग्रहण के लिए ₹2.45 करोड़ का अनुबंध किया (अक्तूबर 2009) था। अनुबंध की शर्तों के अनुसार, टर्गों को दिसम्बर 2010 तक मिल जाना था। टर्गों को फरवरी 2016 एवं सितम्बर 2016 में दिया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि:-

- ❖ पीएमबी ने मार्च 2011 तक पाँचवें चरण की समाप्ति हेतु बिना इसकी पुष्टि किये कि उन चरणों को पूरा किया गया है। अनुबंध मूल्य के 65 प्रतिशत के प्रति ठेकेदार को ₹1.59 करोड़ प्रदान किया था। वास्तव में,

²³ जहाजों, बाजारों आदि को खींचने या धकेलने के लिए छोटे शक्तिशाली नौकाएं।

सर्वेक्षक ने चरण समाप्ति प्रमाण-पत्र भी मई 2011 में दिया था, जो यह दर्शाता है कि भुगतान पहले ही बिना सर्वेक्षण के कर दिये गये थे।

- ❖ पूरी अवधि के दौरान पीएमबी परियोजना को मॉनीटर करने में विफल रहा और इसकी पहली बैठक मार्च 2015 में बुलाई गयी थी, जो वितरण की तय तिथि से चार वर्ष बाद का समय है।
- ❖ ठेकेदार पर परिसमापन क्षतियों को लागू कर जुर्माना लगाने के बजाय, पीएमबी ने मार्च 2015 की बैठक में ठेकेदार को निर्धारित सुपुर्दगी तिथि की जुलाई 2015 तक और फिर बाद अगस्त 2015 तक परिवर्तित करने की अनुमति दी, फिर भी सुपुर्दगी प्राप्त नहीं हो सकी। लेखापरीक्षा द्वारा जनवरी 2016 में इस मामले को उठाने के बाद, पीएमबी ने कमियाँ होने के बावजूद एक टग, एमवी जल सारथी (फरवरी 2016 में) और दूसरे टग एमवी जल सहायक (सितम्बर 2016 के) को ले लिया। कमियों (एक या दोनों टगों से संबंधित) में अनुबंध से कमतर ट्रायल गति और कमतर बोलाई पुल²⁴, अतिरिक्त कलपुर्जे की आपूर्ति (परिचालन हेतु आवश्यक मूलभूत कलपुर्जे सहित) न करना, अनिवार्य इनक्लाइनिंग परीक्षण²⁵ नहीं करना, डेक ट्रायल और स्वीकृति ट्रायलों पर रिपोर्ट प्रस्तुत न करना, और दोनों टगों का पंजीकरण न करना शामिल थे।

पीएमबी ने लेखापरीक्षा को सूचित किया (अक्टूबर 2016) कि फर्म को शेष भुगतान करने के पूर्व उनके विसंगति सूची के अंतर्गत शामिल सभी मदों को ठेकेदार के जोखिम और लागत पर प्रापण किया जाएगा। तथापि, मुद्दा केवल पांच वर्षों के विलंब हेतु परिसमापन त्रुटियों के उद्ग्रहण का ही नहीं था, बल्कि उन टगों को स्वीकारने और उन्हें परिचलित करने (वर्तमान में पोर्ट ब्लेयर में चल रही) का था जो दोषपूर्ण थी और इस कारण चालक दल और जलयान के लिए संकटजनक, एवं अवैधानिक भी था, क्योंकि उनके पास अंडमान एवं निकोबार द्वीप समूह नियमों के अंतर्गत अधिदेशित आवश्यक पंजीकरण नहीं था।

²⁴ एक टग द्वारा लगाया जाने वाला अधिकतम खिचाव क्षमता।

²⁵ अंतर्राष्ट्रीय समुद्री संघ द्वारा स्थिरता, दीप पोत वजन एवं गुरुत्वाकर्षण के केन्द्र निर्देशांक के निर्धारण हेतु अधिदेशित परीक्षण।

मामला गृह मंत्रालय को अगस्त 2016 में भेजा गया; उनका उत्तर जनवरी 2017 तक प्राप्त नहीं हुआ था।

2.5 परिहार्य व्यय

एपीडब्ल्यूडी द्वारा उत्पाद शुल्क छूट प्राप्त करने और पाइपों की खरीद सीधे निर्माता से करने में विफलता, जल आपूर्ति परियोजनाओं पर हुए ₹2.30 करोड़ के परिहार्य व्यय का कारण बना।

“स्रोत से जल शुद्धि संयंत्रों तक एवं वहाँ से भण्डार तक पेय जल को पहुँचाने के लिए आवश्यक पाइपों पर केन्द्रीय उत्पाद शुल्क²⁶ की छूट है।” “20 सेंटीमीटर (सेमी) से अधिक बाह्य व्यास वाले उपभोगता तक आपूर्ति वाले पाइप पर छूट है, यदि वह जल आपूर्ति परियोजना²⁷ का अभिन्न हिस्सा है।”

अंडमान लोक निर्माण विभाग, पोर्ट ब्लेयर (एपीडब्ल्यूडी) ने मार्च 2008 एवं मार्च 2012 के मध्य रूतलैण्ड से पोर्ट ब्लेयर, तक पेय जल के परिवहन के लिए अनुबंध²⁸ किये थे। दो उप-निर्माणों को क्रमशः जुलाई 2010 एवं नवम्बर 2014 में ₹8.20 करोड़ के कुल व्यय पर पूरा किया था। तीसरा उप-निर्माण²⁹ अभी (नवम्बर 2016) कार्याधीन था। लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि, अनुबंध करते समय, एपीडब्ल्यूडी ने पाइपों के मूल्य में से उत्पाद शुल्क को नहीं निकाला था। परिणामस्वरूप, एपीडब्ल्यूडी ने उत्पाद शुल्क के प्रति ₹43.31 लाख का अनावश्यक व्यय किया।

इसके अतिरिक्त, एपीडब्ल्यूडी निर्माण नियम पुस्तिका³⁰ के अनुसार, सामग्रियों की खरीद हेतु उद्धरण या निविदाएं निर्माता से आमंत्रित की जानी चाहिए, और प्राधिकृत विक्रेता से तभी खरीदी जाएं जहाँ निर्माता सामग्रियों की आपूर्ति करने में अनिच्छुक हों। तथापि, एपीडब्ल्यूडी ने, पाइपों को सीधे

²⁶ अधिसूचना सं. 6/2002- केन्द्रीय उत्पाद दिनांक 01 मार्च 2002 क्र.सं. 196क

²⁷ अधिसूचना सं. 6/2007-केन्द्रीय उत्पाद दिनांक 01 मार्च 2007

²⁸ तीन उप-निर्माणों हेतु

²⁹ नवम्बर 2016 तक किया गया कुल व्यय ₹16.70 करोड़

³⁰ धारा 373 (5) संदर्भ में धारा 37.2 (5)

निर्माता³¹ से प्राप्त करने की संभावना पर विचार नहीं किया। बल्कि, ठेकेदार ने एचडीपीई पाइपों को एक विक्रेता से खरीदा। सीधे निर्माता से नहीं खरीद कर एपीडब्ल्यूडी ने ₹1.87 करोड़ का अनावश्यक व्यय किया।

इस प्रकार, एपीडब्ल्यूडी की पेय जल परियोजना के लिए केन्द्रीय उत्पाद शुल्क का लाभ उठाने में विफलता एवं निर्माता से सीधे नहीं खरीदने के कारण ₹2.30 करोड़ का परिहार्य भुगतान हुआ।

एपीडब्ल्यूडी ने उत्तर दिया (फरवरी 2016) कि अनुबंध की सामान्य शर्तें सभी करों को समाहित करने का प्रावधान करती हैं, लेखापरीक्षा पैरा यथार्थवादी नहीं है। क्योंकि अनुबंध में ऐसी कोई छूट नहीं है उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अनुबंध में सरकार द्वारा दी गई करों की छूट का उल्लेख नहीं होता। एपीडब्ल्यूडी ने इस बात का उत्तर नहीं दिया कि क्यों पेय जल पाइपों की खरीद सीधे निर्माता से नहीं हो रही थी जैसाकि नियम के तहत आवश्यक है।

मामला गृह मंत्रालय को दिसम्बर 2016 में भेजा गया; उनका उत्तर अभी तक प्राप्त नहीं हुआ था (जनवरी 2017)।

2.6 तथ्यों को गलत रूप से प्रस्तुत के कारण अनावश्यक व्यय

अण्डमान एवं लक्षद्वीप बंदरगाह निर्माण-कार्य (एएलएचडब्ल्यू) ने एएनआई प्रशासन को गलत सूचना दी कि किसी फर्म को भुगतान करने का उनका वैधानिक दायित्व है, जिससे एक ऐसी परियोजना चलती रही जो ₹1.18 करोड़ का व्यय होने के बाद बंद हो गयी। एएनआई प्रशासन के द्वारा सभी निर्माण कार्यों को बंद करने के बाद के आदेशों एवं निधियों को वापस लेने के बावजूद एएलएसडब्ल्यू ने व्यय करना जारी रखा।

अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह (एएनआई) प्रशासन के आग्रह पर, पोत परिवहन मंत्रालय के अधीन की एक संस्था अण्डमान लक्षद्वीप बंदरगाह निर्माण-कार्य (एएलएचडब्ल्यू) ने एक फर्म को ₹1.34 करोड़ पर एक निर्माण-

³¹ जैन सिंचाई प्रणालियाँ, जलगांव।

कार्य³² सौंपा था (अप्रैल 2015)। यद्यपि निर्माण कार्य को जून 2015 में पूरा करना था, स्थानीय मछुआरों के विरोध के कारण एएनआई प्रशासन ने निर्माण-कार्य को बंद करने का आदेश दिया।

लेखापरीक्षा जाँच में निम्न पता चला:

एएलएचडब्ल्यू द्वारा फर्म को निर्माण-कार्य हेतु स्वीकृति-पत्र देने (30 जनवरी 2015) के तुरंत बाद, एएलएचडब्ल्यू को मत्स्यपालन निदेशालय, एएनआई प्रशासन द्वारा जेटी के वर्तमान स्थिति एवं यदि इस परियोजना को बंद कर दिया जाता है या रद्द कर दिया जाता तो इसका वित्तीय प्रभाव क्या होगा के आशय की सूचना प्राप्त हुई थी (3 फरवरी 2015)। यद्यपि एएलएचडब्ल्यू ने परियोजना पर अब तक मात्र ₹1.34 लाख व्यय किया था, तथा फर्म के साथ कोई समझौता नहीं किया था, एएलएचडब्ल्यू ने अपना उत्तर विलंबित करके मार्च 2015 में दिया और एएनआई प्रशासन को सूचित किया कि फर्म ने सूचित किया था कि उन्होंने एचडीपीई क्यूबीकल और सामग्रीयों को पोर्ट ब्लेयर के लिए प्रेषित कर दिया था, और अनुबंध मूल्य (अर्थात् ₹82.40 लाख) के 80 प्रतिशत के निर्गम का अनुरोध कर रहे थे। यद्यपि एएलएचडब्ल्यू को फर्म को धनराशि देने की कोई वैधानिक बाध्यता नहीं थी, चूंकि किसी अनुबंध पर हस्ताक्षर नहीं हुए³³ थे, एएलएचडब्ल्यू ने एएनआई प्रशासन को इस तथ्य के बारे में सूचित नहीं किया, बल्कि झूठे तरीके से इस बात पर बल दिया कि इस चरण पर निर्माण-कार्य को रोकने से मुकदमा हो सकता है।

इस चूक और झूठे अभिकथन के आलोक में, एएनआई प्रशासन ने उस समय तक मामले को आगे नहीं बढ़ाया था। तथापि स्थानीय मछुआरों के सतत विरोध के कारण एएनआई प्रशासन ने आगे के आदेशों तक निर्माण-कार्य को बंद करने का आदेश दिया (अगस्त 2015) और परियोजना की आवंटित निधि वापस ले ली थी। इसके बावजूद और एएनआई प्रशासन के आदेशों का

³² छोटे फिशिंग क्राफ्ट को रखने के लिए एचडीपीई (उच्च धनत्व पॉलीथिलीन) फ्लोटिंग डॉक स्टेशन के साथ सुरक्षित मछुआरों के लिए दीग्नाबाद में बर्थिंग सुविधा का विकास।

³³ सीपीडब्ल्यूडी के पैरा 23.1(6) में व्यवस्था है कि अनुबंध दस्तावेजों को पहले बनाये बिना किसी प्रकार का निर्माण कार्य शुरू नहीं किया जाना चाहिए और आपूर्ति आदि के लिए कोई आदेश नहीं दिये जाने चाहिए।

उल्लंघन करते हुए, एएलएचडब्ल्यू ने निर्माण-कार्य पर फरवरी 2016 में ₹1.16 करोड़ का व्यय किया था।

इस प्रकार, एक फर्म को भुगतान करने के उद्देश्य से जिसके प्रति इसका कोई वैधानिक दायित्व नहीं था, एएलएचडब्ल्यू ने तथ्यों को एएनआई प्रशासन के समक्ष गलत रूप से रखा था और एएनआई प्रशासन द्वारा निर्माण कार्य को बंद करने के आदेश के बावजूद परियोजना पर व्यय करना जारी (दिसंबर 2016 तक कुल ₹1.18 करोड़) रखा। मामले पर संबंधित मंत्रालय द्वारा जाँच की जानी चाहिए।

मामला गृह मंत्रालय (अगस्त 2016 एवं जनवरी 2017 में), तथा पोत परिवहन मंत्रालय (जनवरी 2017) को भेजा गया था। उनके उत्तर प्रतीक्षित हैं (जनवरी 2017)।

2.7 अधूरे समुद्र भित्ति पर निष्फल व्यय

अण्डमान लोक निर्माण विभाग ने आंशिक रूप से संरक्षित वन क्षेत्रों के अंदर एक समुद्र भित्ति बनाने के कार्य का अनुबंध किया था परंतु आवश्यक अनुमति प्राप्त करने के लिए कोई प्रयास नहीं किया था। परिणामस्वरूप, निर्माण-कार्य को आंशिक निर्माण के बाद छोड़ दिया गया जिससे समुद्र अपक्षरण रोकने का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ और ₹0.96 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तिका का पैरा 4.2 निर्धारित करता है कि निर्माण-कार्यों की निविदा यह सुनिश्चित करने के बाद ही दी जानी चाहिए कि विवादहीन भूमि निर्माण हेतु उपलब्ध है।

अंडमान लोक निर्माण विभाग (एपीडब्ल्यूडी) ने मध्य अंडमान के रंगत में यस्ततजेटी क्षेत्र में ज्वार के समय अपरक्षण से मौजूदा सड़क को बचाने के लिए एक किलोमीटर लंबे समुद्र भित्ति का निर्माण कार्य दिया था (जनवरी 2011)। निर्माण-कार्य में तीन खंड थे (847 मीटर, 63 मीटर और 90 मीटर),

जिसमें संरक्षित वन भूमि पड़ती³⁴ थी। यद्यपि वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के अनुसार, संरक्षित वन भूमि पर केन्द्र सरकार की पूर्व अनुमति के बिना कोई निर्माण अनुमत नहीं थी, एपीडब्ल्यूडी ने अनुमति प्राप्त करने के लिए कोई प्रयास नहीं किया था। इसके विपरीत ठेकेदार ने अविवादित भूमि के 677 मीटर पर निर्माण कार्य पूरा करके आगे के निर्माण को जनवरी 2013 में रोक दिया जब वन विभाग ने संरक्षित वन भूमि पर निर्माण की अनुमति नहीं दी। एपीडब्ल्यूडी ने ठेकेदार को अंशतः पूर्ण किये गये निर्माण हेतु ₹0.96 करोड़ का पुरोबंध भुगतान किया और निर्माण-कार्य को पुरोबंध (अगस्त 2015) प्रस्तावित किया। अतः समुद्र भित्ति पर खर्च ₹0.96 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के जबाव में, एपीडब्ल्यूडी ने सूचित किया (अगस्त 2016) कि पूर्ण किये गये समुद्र भित्ति का विस्तार उपयोगी था और कोई निष्फल व्यय नहीं हुआ था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एपीडब्ल्यूडी ने कभी भी संरक्षित वन भूमि पर निर्माण के लिए अनुमोदन नहीं लिया, जो खंडशः निर्माण का कारण बना और समुद्र अपरक्षण से सुरक्षित करने के उद्देश्य करने की पूर्ति में विफलता हुई।

मामला गृह मंत्रालय को अगस्त 2016 में भेजा गया; उनका उत्तर जनवरी 2017 तक प्राप्त नहीं हुआ था।

2.8 जल खेल उपकरण को पट्टे पर लेने में लोक वित्तीय हित की सुरक्षा करने में विफलता

पर्यटन विभाग ने सरकार द्वारा रकम उधार लेते समय दिये जाने वाली दरों से बहुत कम पट्टा किराया प्रभारित करते हुए निजी संचालक को जल खेल उपकरण पट्टे पर दिया। इसके अतिरिक्त, विभाग ने खेल परिसर में संचालक

³⁴ खंड-I संरक्षित वन (108 मीटर) के बाद विवादहीन भूमि (107 मीटर) के बाद संरक्षित वन (122 मीटर) के बाद विवादहीन भूमि (510 मीटर);
खंड-II संरक्षित वन भूमि (63 मीटर),
खंड-III विवादहीन भूमि (60 मीटर) के बाद संरक्षित वन (30 मीटर)

को किराया-मुक्त भवन एवं अहाता उपलब्ध कराया। विभाग ने अनुबंध में धारा भी हटा/लोपित कर दी थी जिससे यह सुनिश्चित किया जाता कि संचालक ने लोगों से अनुचित उच्च शुल्क प्रभार नहीं लिया एवं संचालक के ऊपर अधिक से अधिक वित्तीय एवं वैधानिक नियंत्रण भी सुनिश्चित किया जाता।

सूचना निदेशालय, प्रचार एवं पर्यटन (विभाग), अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन ने अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह एकीकृत विकास निगम लि. (एएनआईआईडीसीओ), अण्डमान एवं निकोबार प्रशासन के अन्तर्गत एक ईकाई को ₹3.50 करोड़³⁵ की खरीद से प्राप्त जल खेल उपकरण को पट्टे पर दिया (जून 2011), जिसने इसे आगे एक निजी संचालक को दस वर्ष के लिए इसे उप-पट्टे पर दिया (अप्रैल 2012)। मार्च 2016 तक, एएनआईआईडीसीओ ने पट्टे/उप-पट्टे पर ₹60.97 लाख का लाभ/किराया अर्जित किया है, जिसमें से, ₹11.97 लाख विभाग को उसके भाग के रूप में दिया।

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित तथ्य देखें:

- ❖ एएनआईआईडीसीओ के साथ पट्टा अनुबंध के अंतर्गत, विभाग लाभ के 20% भाग का हकदार था। यद्यपि, क्योंकि एएनआईआईडीसीओ उपकरण के लाभकारी परिचालन में असमर्थ था, निजी संचालकों को उपकरण के अंतरण का फैसला किया गया था। इसके आगे एएनआईआईडीसीओ की मामले में कोई भूमिका नहीं थी, विभाग एएनआईआईडीसीओ के माध्यम से उप-पट्टे के स्थान पर निजी संचालकों के साथ प्रत्यक्ष रूप से पट्टा अनुबंध कर सकता था। ऐसा करने में असफल होने से, विभाग ने ₹60.97 लाख के कुल किराया मूल्य के स्थान पर केवल ₹11.97 लाख किराया के रूप में प्राप्त किया।
- ❖ दस वर्षों में ₹0.38 करोड़ की आय ₹2.69 करोड़³⁶ के निवेश पर लगभग 1.4 प्रतिशत की वापसी दर्शाती है, जो सरकार की उधारियों की औसत लागत से बहुत कम है, जो केवल 2012-15 के दौरान

³⁵ 2008 में ₹0.54 करोड़ तथा 2010 में ₹2.96 करोड़

³⁶ उप-पट्टा की तिथि तक ₹3.50 के असंतोषजनक मूल्य

7.71 प्रतिशत और 8.41 प्रतिशत के बीच थी। दूसरे शब्दों में, विभाग ने निजी संचालकों को दर के अंश पर उपकरण पट्टे पर दिया जो सरकार स्वयं उधार निधियों पर भुगतान करती है।

- ❖ उप-पट्टा अनुबंध निजी संचालकों को उपलब्ध भवनों तथा खेल परिसर में विशिष्ट रूप से निर्धारित खाली जमीन के उपयोग की भी अनुमति देता है। दूसरे शब्दों में, निजी संचालकों को परिसरों को किराया मुक्त कब्जा एवं उसके उपयोग हेतु उपलब्ध कराया गया, जबकि सामान्यतः, निजी पक्ष परिसरों का उपयोग प्रभारित किराये पर करते हैं।
- ❖ विभाग सहमत हुआ (जनवरी 2012), अन्य बातों के साथ-साथ, निजी संचालकों के संबंध में निम्न धाराओं को हटाने, जिसे उन्होंने बरकरार रखा था, विभाग तथा सार्वजनिक कोष के वित्तीय हितों की सुरक्षा किया होता।
 - (i) मूल धारा यह कहती है कि निजी संचालक प्रशासक द्वारा निर्धारित दर से अधिक प्रभार नहीं लेगा उप-पट्टे अनुबंध से लोपित कर दिया गया था। तदनुसार, विभाग के पास निजी संचालकों द्वारा निर्धारित दरों पर नियंत्रण या जानकारी नहीं है।
 - (ii) वर्तमान शर्त विभाग को उपकरणों के प्रबंधन पर संचालकों द्वारा अनुरक्षित ऐसे दस्तावेजों तथा लेखा की जांच का अधिकार देता है, को हटा दिया गया था तथा विभाग को ऐसे सुरक्षा से संबंधित दस्तावेजों, विधि की अनुपालन एवं उपकरणों के अनुरक्षण आदि जांच का अधिकार देने वाली एक धारा के साथ प्रतिस्थापित किया गया था।
 - (iii) वर्तमान शर्त कहती है कि उप-पट्टा अनुबंध पोर्ट ब्लेयर में पंजीकृत होगा को हटा दिया गया था तथा इस शर्त के साथ कि उप-पट्टा अनुबंध पोर्ट ब्लेयर में उप-पट्टेदार के विकल्प में पंजीकृत किया जा सकता है प्रतिस्थापित किया गया।

इस प्रकार, विभाग तथा एएनआईआईडीसीओ ने लोक हित के विपरीत निजी संचालकों को वास्तविक वित्तीय एवं वैधानिक लाभ को प्रसारित किया जिससे

₹3.50 करोड़ के उपकरण प्रापण को निजी संचालको को किराया मुक्त परिसरों के अलावा पूंजीगत के उधारी लागत से भी बहुत कम दर पर पट्टे पर दिया था। विभाग तथा एएनआईआईडीसीओ ने यह भी सुनिश्चित नहीं किया कि संचालक लोक उपकरण तथा भूमि के विस्तृत उपयोग के बावजूद लोगों से अधिक दर प्रभारित नहीं करेगा। विभाग ने जानबूझकर भी उप-पट्टा अनुबंध शर्तों से हटा दिया/लोपित किया जो जन हित की सुरक्षा सुनिश्चित करता।

मामला गृह मंत्रालय को अगस्त 2016 में भेजा गया; उनका उत्तर जनवरी 2017 तक प्राप्त नहीं हुआ था।

चण्डीगढ़

2.9 टीडीएस पर ₹5.55 करोड़ का परिहार्य भुगतान

चण्डीगढ़ आवासन बोर्ड, ठेकेदार को भुगतान करने के पूर्व टीडीएस की कटौती करने में विफल रहा। तदुपरांत, आयकर विभाग के आग्रह पर, सीएचबी ने आईटी विभाग के पास ₹5.55 करोड़ टीडीएस के रूप में जमा किया।

चण्डीगढ़ आवास बोर्ड (सीएचबी)ने पार्श्वनाथ डेवलपर्स लिमिटेड (पीडीएल) को ₹821.21 करोड़ का एक अनुबंध (अक्टूबर 2006) दिया था जिसके अंतर्गत पीडीएल ने राजीव गांधी चण्डीगढ़ टेक्नोलॉजी पार्क (आरजीसीटीपी), यूटी चण्डीगढ़ में 123.79 एकड़ भूमि के “विकास-निर्माण-वित्त-अनुरक्षण” अधिकार, हेतु सीएचबी को ₹516.53 करोड़ प्रदान किया था। तदुपरांत, दोनों पक्षों के मध्य अनसुलझे विवादों के कारण मामला मध्यस्थता में चला गया, और मध्यस्थ के निर्णय के अनुसार, सीएचबी ने (फरवरी 2015) ₹572.03 करोड़ का भुगतान पीडीएल को किया। इसमें ₹55 करोड़ का ब्याज भी शामिल था, जिसपर आयकर विभाग अधिनियम, टीडीएस (स्रोत पर कर कटौती) की धारा 194 क के अनुसार 10 प्रतिशत पर प्रभावी होता है। सीएचबी, यद्यपि, पीडीएल का भुगतान करते समय टीडीएस की कटौती नहीं कर पाया। बाद में, आयकर विभाग के आग्रह पर सीएचबी ने आयकर विभाग में ₹5.55 करोड़ का टीडीएस जमा किया।

सीएचबी ने लेखापरीक्षा को सूचित किया (मार्च एवं अप्रैल 2016) कि आयकर विभाग से ₹5.55 करोड़ के टीडीएस की वापसी हेतु प्रयास किये जा रहे हैं

परंतु, टीडीएस की कटौती नहीं होने की बात का संबंधित पक्षों को जानकारी थी। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, चूंकि यह आयकर अधिनियम के प्रावधानों के विरुद्ध है और आयकर विभाग धन की वापसी तभी करेगा जब पीडीएल उसे प्रेषित करेगा, जो सीएचबी की जानकारी में नहीं है।

मामले को भारत सरकार के गृह मंत्रालय एवं वित्त सचिव यूटी चंडीगढ़ के पास अगस्त 2016 में भेज दिया गया था। उनके उत्तर प्रतीक्षित हैं (जनवरी 2017)।

2.10 सरकारी खाते से अनियमित आहरण, बचतों का अभ्यर्ण न करना और उसके फलस्वरूप ब्याज की हानि

नियमावली के उल्लंघन में, केन्द्रीय परियोजना प्रभाग, चण्डीगढ़ प्रशासन ने 30 माह के लिए सरकारी खाते में से समय से पूर्व ₹3.82 करोड़ निकाल लिए और अनियमित रूप से अपने पास रखे और बाद में 32 माह से अधिक की अतिरिक्त अवधि हेतु ₹1.73 करोड़ का शेष अनियमित रूप से निरंतर अपने पास रखा था। इस खाते में ₹1.12 करोड़ की ब्याज हानि हुई थी (नवम्बर 2016)।

सामान्य वित्तीय नियमावली (जीएफआर) का नियम 7 अनुबंध करता है कि सरकार द्वारा प्राप्त सारा धन बिना विलंब के सरकारी खाते में डाल दिया जाना चाहिए। उसका नियम 56 अनुबंध करता है कि वित्त वर्ष के दौरान प्रदान निधियां वित्त वर्ष के अंत में चूक के रूप में मानी जाएंगी और संभाव्य भविष्य अतिरिक्तताओं के लिए रिजर्व में कोई बचतें नहीं रखी जाएंगी। केन्द्रीय सरकारी लेखा (प्राप्तियां एवं भुगतान) नियमावली निर्धारित करती है कि सरकारी खाते से धन का आहरण तब तक नहीं किया जाएगा जब तक कि वह तत्काल संवितरण के लिए न हो। मांगों की प्रत्यक्षा या बजट अनुदानों की चूक को रोकने के लिए सरकारी खाते से धन का आहरण स्वीकार्य नहीं है।

अधिशायी अभियंता, केन्द्रीय परियोजना प्रभाग सं.शा.क्षे. चण्डीगढ़ के अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि अप्रैल 2011 तक प्रभाग ने चण्डीगढ़-अंबाला रेलवे खंड पर पुल के नीचे रेलवे के निर्माण के अपने अंश के प्रति भारतीय

रेलवे के पास ₹8.56 करोड़ जमा कर दिए थे। जुलाई 2011 में, रेलवे से बिना किसी अतिरिक्त मांग के, प्रभाग ने ₹3.82 करोड़ का डिमांड ड्राफ्ट बनवाने के लिए धन का आहरण किया था जिसे रेलवे को अग्रेषित किया गया था, जिसने इसे स्वीकार करने से मना कर दिया था। सरकारी खाते में डिमांड ड्राफ्ट को प्रेषित करने की बजाय प्रभाग ने इसे अपने पास रख लिया था। लगभग तीन वर्ष बाद, रेलवे ने प्रभाग से ₹2.09 करोड़ जमा करने का निवेदन किया (मार्च 2014)। इसके बाद, प्रभाग ने ₹3.82 करोड़ के डिमांड ड्राफ्ट (जिसे जुलाई 2011 में तैयार किया गया था) को दो डिमांड ड्राफ्टों में बांट दिया था, एक तो रेलवे के लिए ₹2.09 करोड़ का (जिसे जनवरी 2015 में रेलवे को प्रेषित किया गया था) और दूसरा प्रभाग के लिए ₹1.73 करोड़ का, जिसे विविध जमा के रूप में प्रभाग द्वारा अपने पास रख लिया गया था, जोकि ब्याज अर्जित नहीं करता। बिना आवश्यकता के निधियों का समय से पूर्व आहरण और प्रभाग द्वारा अनियमित रूप से अपने पास रखे जाने के कारणवश ₹1.12 करोड़³⁷ की हानि हुई थी।

लेखापरीक्षा द्वारा अनियमितताओं की ओर इंगित किए जाने पर, प्रभाग ने सूचना दी (सितम्बर 2016) कि रेलवे द्वारा निर्माण कार्य पूरा हो जाने पर और अंतिम लेखे की प्राप्ति या व्यय में कमी के रूप में या वैकल्पिक रूप से प्रदत्त के रूप में ₹1.73 करोड़ की राशि को समायोजित कर दिया जाएगा। उत्तर उपरोक्त उद्धृत वित्तीय नियमावली के प्रावधानों की दृष्टि से अस्वीकार्य है जो आवश्यकता के बिना निधियों की निकासी तथा सरकारी खाते से बाहर निधियों को रखे जाने का निषेध करता है।

मामले को गृह मंत्रालय (एमएचए) और वित्त सचिव, चण्डीगढ़ प्रशासन को जुलाई 2016 में भेजा गया था। उनका उत्तर प्रतीक्षित है (जनवरी 2017)।

³⁷ जुलाई 2011 से मार्च 2014 3.82 करोड़ की अवधि के लिए 7.9 प्रतिशत और अप्रैल 2014 से आज तक अर्थात् नवम्बर 2016 (₹ 1.73 करोड़) के लिए 7.4 की सरकारी उधारी दर पर अनुमानित।

दादर एवं नागर हवेली

2.11 ठेकेदारों को भुगतानों में वित्तीय नियमों का उल्लंघन

पर्यटन विभाग ने ठेकेदारों को अग्रिम/अंतिम भुगतानों में वित्तीय नियमों का उल्लंघन किया और यह पुष्टि करने में भी विफल रहे कि उपकरण संतोषजनक रूप में कार्य कर रहे हैं।

दादर एवं नागर हवेली के पर्यटन विभाग के उपनिदेशक ने “डिजाईन, आपूर्ति, संस्थापना, प्रवर्तन एवं संचालन और अनुरक्षण” अधात्विक फलोएटस पर तैरता हुआ अत्यधिक तीव्र रूप से तैरता हुआ जलीय प्रकार के रखरखाव का कार्य वन गंगा उद्यान, दादरा झील के सिलवासा के लिए प्रीमियर वर्ल्ड टेक्नोलाजी लिमिटेड को ₹9.90 करोड़ (डिजाईन, आपूर्ति एवं संस्थापन के लिए ₹9.30 करोड़ और तीन वर्षों के रखरखाव एवं प्रबंधन के लिए ₹0.59 करोड़) पर प्रदान किया था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से निम्नलिखित बातें उद्घाटित हुईं:-

- ❖ दोनों ही फर्मों,³⁸ जिनकी निविदाएं तकनीकी रूप से योग्य थीं, एक ही पते वाली थीं और उनके संस्थापक निदेशकों में से अधिकांश समान थे। इसलिए, दोनों निविदाएं एक ही फर्म से थी, तथा एकल निविदा के रूप में विचार किया जाना चाहिए था। नियमों के अंतर्गत³⁹, एकल निविदा स्वीकार करने से पहले, तथ्यों को निविदाओं का अनुमोदन करने वाले सक्षम प्राधिकारी के नोटिस में लाया जाना चाहिए। हालांकि यह पाया गया कि बोलियों का अनुमोदन करने वाले प्रशासक को इस तथ्य से अवगत नहीं कराया गया था कि ये प्रतिस्पर्धी बोलियाँ वास्तव में एक इकाई से थीं।
- ❖ सामान्य वित्तीय नियमों (जीएफआर) का नियम 159 व्यवस्था करता है कि निजी फर्मों को निर्माण और टर्न की अनुबंधों पर किये गये अग्रिम भुगतान, अनुबंध मूल्य के 30 प्रतिशत से अधिक नहीं होने चाहिए, परंतु भुगतान तभी होगा जब आपूर्तिकर्ता अपने परिसर से सामान की रवानगी कर दे। यह पाया

³⁸ प्रीमियर बलर्ड टेक्नोलॉजी लि., एवं प्रीमियर इरिगेशन एड्रीटेक, दोनों ही 17/1c अलीपुर रोड़, कोलकाता में अवस्थित।

³⁹ सीपीडब्ल्यूडी मैनुअल का नियम 20.4.5

गया था कि यद्यपि ठेकेदार ने सामग्रियों की आपूर्ति जनवरी 2015 में किया जिसके प्रति, नियमानुसार वह अधिकतम ₹2.97 करोड़ के अग्रिम प्राप्ति का हकदार था (अनुबंध मूल्य का 30 प्रतिशत), विभाग ने उक्त तिथि⁴⁰ तक ₹7.44 करोड़ के अग्रिम का भुगतान किया था

- ❖ इसके अतिरिक्त यह पाया गया था कि प्राप्त सामग्रियों एवं पूर्ण कार्यों का कोई अभिलेख नहीं रखा गया था, जिसे सामान्यतः मापन पुस्तिका के द्वारा किया जाता है। अतः, विभाग ने फर्मों को अग्रिम एवं अंतिम भुगतान यह सुनिश्चित किये बिना कर दिया कि उपकरणों को सम्पूर्ण आकार में लगाया गया है और वह आशानुरूप कार्य कर रहे हैं। विभाग ने 01 अप्रैल 2015 से 30 जून 2016 की अवधि में अनुरक्षण हेतु त्रैमासिक किस्तों (प्रत्येक ₹4.95 लाख का) में ₹0.25 करोड़ का भुगतान किया था। यद्यपि लेखापरीक्षा ने विभाग से उपकरणों के संतोषजनक निष्पादन एवं अनुरक्षण को सुनिश्चित करने का अनुरोध किया था (अक्टूबर 2016)। उसे अब तक नहीं किया गया है (दिसम्बर 2016)।
- ❖ यद्यपि पर्यटन के सहायक निदेशक ने प्रमाणित किया है कि परियोजना की शुरुआत 31 मार्च 2015 को हुई थी, यह प्रमाण-पत्र 6 जुलाई 2015 को ही जारी किया गया था। इसके अतिरिक्त वेंडर ने भी उक्त तिथि तक अंतिम बिल प्रस्तुत नहीं किया था और ठेकेदार द्वारा दिनांक 7 मार्च 2015 को प्रस्तुत ₹1.86 करोड़ के एक प्रोफार्मा इनवॉयस के आधार पर भुगतान कर दिया गया था। इस प्रोफार्मा इनवॉयस में केवल यह बताया गया था कि वे सामग्रियों के लिए था, तथा इसकी स्थापना एवं चालू करने का कोई संकेत नहीं था। अतः यह स्पष्ट होता है कि विभाग ने परियोजना की समाप्ति के पूर्व ही बजट समाप्त करने के लिए ठेकेदार को भुगतान किया था और वास्तविक कार्य बहुत बाद में हुआ था।

उत्तर में पर्यटन विभाग के उपनिदेशक ने बताया (नवम्बर 2016) कि ठेकेदार को अग्रिम भुगतान वित्त विभाग की सहमति से हुआ था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, चूंकि वित्त विभाग जीएफआर के प्रतिकूल भुगतान शर्तें नहीं बना सकता है।

⁴⁰ 2.79 करोड़ (जुलाई 2014), 2.79 करोड़ (सितम्बर 2014) एवं 1.86 करोड़ (जनवरी 2015)।

मामले को गृह मंत्रालय को सितम्बर 2016 में भेज दिया गया। उनका उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2017)।

दमन एवं दीव

2.12 व्यय को मॉनीटर करने में विफलता के कारण निधियों का व्यर्थ होना

दमन एवं दीव प्रशासन का वित्तीय नियमों का पालन करने में विफलता के परिणामस्वरूप 2012-16 के दौरान बाढ़ नियंत्रण एवं ड्रेनेज एंटी-सी इरोजन परियोजनाओं के गैर निष्पादन के बावजूद निधियों का निर्गम तथा दमन निगम परिषद (डीएमसी) के पास ₹6.50 करोड़ व्यर्थ पड़े रहे।

सामान्य वित्तीय नियमावली (जीएफआर) 2005 का नियम 212 (I) अनुबंध करता है कि पिछले वित्त वर्ष के संदर्भ में उपयोग प्रमाणपत्र (यूसी) के पश्चात ही आवर्ती अनुदान जारी किए जाने चाहिए। इसके अतिरिक्त, नियम 209(6)(iii) वही अनुबंध करता है कि एक ही उद्देश्य के लिए उसी संगठन को आवर्ती अनुदान संस्वीकृत किया जाता है तब पूर्व अनुदान के अव्ययित शेष को आगामी अनुदान को संस्वीकृत करने में ध्यान में रखा जाना चाहिए।

प्रशासन, दमन एवं दीव ने 2012-13 में “ननी दमन और मोती दमन में बाढ़ नियंत्रण एवं जल निकासी एंटी-सी इरोजन परियोजनाओं” के कार्य के लिए दमन निगम परिषद (डीएमसी) को ₹5.0 करोड़ (जून 2012 में ₹2.50 करोड़ और मार्च 2013 में ₹2.50 करोड़) जारी किए थे। इसका अनुसरण सितम्बर 2013 में ₹0.50 करोड़, मार्च 2015 में ₹1.00 करोड़ उसी प्रकार से निर्गमों से किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि डीएमसी ने इन सभी चार वर्षों में परियोजना पर किसी प्रकार का व्यय नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, यद्यपि प्रशासन के संस्वीकृति आदेशों में एक खण्ड था कि वर्ष के लिए संस्वीकृत अनुदान की संपूर्ण राशि को संस्वीकृति के एक वर्ष के भीतर अप्रयुक्त राशियों की वापसी की जानी थी, प्रशासन ऐसा करने में विफल रहा और पूर्व में संस्वीकृत राशियों की उपयोगिता को सुनिश्चित किए बिना अतिरिक्त अनुदानों को संस्वीकृत करता रहा।

लेखापरीक्षा द्वारा उपरोक्त को इंगित किए जाने के पश्चात् (मई 2015), डीएमसी की स्थायी समिति जोकि मई 2012 के बाद से एक बार भी नहीं मिली थी, संयोजित हुई (जून 2016) और पांच निर्माण कार्यों का निष्पादन करने का निर्णय लिया, जिसमें से लोक निर्माण कार्य विभाग (पीडब्ल्यूडी), दमन को तकनीकी संस्वीकृति के लिए ₹11.95 करोड़ के कुल दो अनुमान भेजे (अगस्त 2016)। अभी तक कोई निर्माण कार्य की शुरुआत नहीं हुई थी (दिसम्बर 2016)।

इस प्रकार, प्रशासन के सहायता अनुदान की संस्वीकृति करते हुए जीएफआर के प्रावधानों और अपने आदेशों का पालन करने में विफलता के कारणवश चार वर्षों से ₹6.50 करोड़ की कुल निधियां व्यर्थ हुई थीं।

मामला जुलाई 2016 को गृह मंत्रालय को भेजा गया था; उनका उत्तर जनवरी 2017 तक प्राप्त नहीं हुआ था।

लक्षद्वीप द्वीपसमूह

लक्षद्वीप विद्युत विभाग

2.13 लक्षद्वीप द्वीपसमूह में विद्युत उत्पादन तथा संवितरण

संघ शासित क्षेत्र लक्षद्वीप के बिजली उत्पन्न करने के लिए प्राथमिकता रूप से डीजल जनरेटरों पर निर्भर रहना जारी है। कोई ऐसी व्यवस्था नहीं थी जो यह सुनिश्चित करें कि डीजी सेट्स आवश्यकता के अनुसार स्थापित किया गया था। कवरत्ती एवं मिनीकॉय में विस्तृत भंडारण सुविधाओं के चालू नहीं होने का परिणाम ₹2.65 करोड़ की राशि के परिचालन हानि में हुआ। डीजल उपयोग मानदण्ड से अधिक, उच्च संचरण तथा वितरण हानियों में पाया गया था। चार सौर फोटोवोल्टिक (एसपीवी) प्लांट कार्य नहीं कर रहे थे जबकि दो का नवीकरण हो रहा था। बाकी राजस्व को संग्रह करने हेतु जेईआरसी निर्देशों पर अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गयी थी तथा एनटीपीसी से बकायों का गैर-संग्रहण भी पाया गया।

2.13.1 प्रस्तावना

32 वर्ग किलोमीटर के क्षेत्रफल वाले लक्षद्वीप, एक संघ शासित क्षेत्र (यूटी) में दस आबाद द्वीपसमूह,⁴¹ 17 गैर-आबाद द्वीपसमूह चार नए बनाए गए द्वीपक तथा पांच जलमग्न भित्तियां शामिल हैं। द्वीपसमूह कोची तटीय शहर, केरल से लगभग 220 से 440 किलोमीटर पर स्थित है। लक्षद्वीप का विद्युतीकरण दूसरी पंच वर्षीय योजना के दौरान प्रारम्भ किया गया था। 1983 से सभी द्वीपसमूहों में चौबीस घण्टे विद्युत आपूर्ति प्रदान की गई है।

लक्षद्वीप विद्युत विभाग (एलईडी), एक समेकित प्रयोज्यता,⁴² संघ शासित क्षेत्र में विद्युत के उत्पादन, संचारण तथा संवितरण हेतु उत्तरदायी है। महाद्वीप से दूरी के कारण लक्षद्वीप पूर्णतः विद्युत की आपूर्ति हेतु अपने स्वयं के उत्पादन पर निर्भर है जो मुख्यतः (95 प्रतिशत) डीजल जनरेटर (डीजी) सेटों के माध्यम से तथा आंशिक रूप से सौर फोटोवोल्टिक (एसपीवी) विद्युत सयंत्र के माध्यम से है। पर्याप्त दूरियों पर समुद्र द्वारा विभाजन सहित इन द्वीपसमूह की भूगोलिक तथा रूपलाकृति विशिष्टता के कारण, कोई समेकित विद्युत ग्रिड नहीं है बजाए इसको प्रत्येक स्थान पर एक विद्युत गृह, जो स्वालंबन से विभिन्न द्वीपसमूहों की विद्युत आवश्यकता को पूरा करता है, के बजाए 2015-16 में कुल संस्थापित क्षमता 24,010 केडब्ल्यू⁴³ (21,860 केडब्ल्यू के 46 डीजी सैट तथा 2,150 केडब्ल्यू के 11 एसपीवी) थी। डीजी सेटों की संस्थापित क्षमता 60 केडब्ल्यू तथा 1,600 केडब्ल्यू के बीच थी। कवारत्ती एलईडी का मुख्यालय है तथा इसकी अध्यक्षता कार्यकारी अभियंता द्वारा की

⁴¹ अगाटी (3.48 वर्ग कि.मी.), एमीनी (2.60 वर्ग कि.मी.), एड्रोथ (4.90 वर्ग कि.मी.), बित्रा (0.10 वर्ग कि.मी.), चेतलय (1.40 कि.मी.), कदमठ (3.20 कि.मी.), कलपेनी (2.79 वर्ग कि.मी.), कवारत्ती (4.22 वर्ग कि.मी.) किलतन (2.20 वर्ग कि.मी.) तथा मिनीकाँय (4.80 वर्ग कि.मी.)। बंग्राम (0.62 वर्ग कि.मी.) जबकि पर्यटन हेतु गैर-आबादी की पहचान की गई है।

⁴² जैसा जेई आरसी (शुल्क-सूची के निर्धारण हेतु नियम एवं शर्तें) विनियम, 2009 के विनियम 2 (9) में परिभाषित है।

⁴³ किलो वाट: विद्युत शक्ति की मानक इकाई 1000 वाट के बराबर है।

जाती है। नौ उप-प्रभागों⁴⁴ की अध्यक्षता सहायक अभियंता तथा चार अनुभागों⁴⁵ की अध्यक्षता कनिष्ठ अभियंता द्वारा की जाती है।

वर्ष 2013 से 2016 अवधि के लिए एलईडी के अभिलेखों की 2016 में लेखापरीक्षा में जांच की गई थी। महत्वपूर्ण निष्कर्ष निम्नलिखित पैराग्राफों में दिये गये हैं;

2.13.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.13.3 डीजी सैटों की अधिक क्षमता का अपर्याप्त औचित्य

एलईडी भारत सरकार के राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (एनआईसी) द्वारा विकसित विद्युत उत्पादन तथा संवितरण प्रबंधन प्रणाली (पीजीडीएमएस) के माध्यम से मांग का अनुमान लगाता है।

यह पाया गया था कि सभी द्वीपसमूह में अधिकतम सहित 47 प्रतिशत (किलतन) तथा 89 प्रतिशत (बित्रा) के बीच, अधिक क्षमता थी। यह भी देखा गया था कि मांग की बढ़ती प्रवृत्ति क आम प्रत्यक्षा के प्रति कुछ द्वीपसमूहों ने कुछ वर्षों में तीव्र कटौती दर्शाई है। एलईडी ने सूचित किया कि विभिन्न स्थल पर जलवायु की बदलती स्थिति तथा एक डीजी से दूसरे में परिवर्तन के समय दो डीजी सैटों के सामांतर चलने के कारण उत्पन्न हुई। एलईडी ने यह भी सूचित किया कि राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (एनआईसी) वर्तमान में उत्पादन के बजाए खपत के आधार पर अधिकतम मांग को दर्ज करने के साफ्टवेयर को सशोधित करने की प्रक्रिया में था। अधिक क्षमता के संबंध में, एलईडी ने स्पष्ट किया कि विद्युत विफलता के कारण ब्लैकआउट से बचने के लिए अतिरिक्त महीनों की आवश्यकता थी; जलवायु स्थितियों आदि के कारण डीजी सैटों की विफलता लगातार थी; तथा उनकी मरम्मत स्थानीय स्तर से पूर्णों की अनुपलब्धता के कारण कठिन है। उत्तर संतोषजनक नहीं है। एलईडी मरम्मतों आदि के कारण डीजी सैटों के बंद रहने के समय का केन्द्रीकृत अभिलेख का अनुरक्षण नहीं करता है तथा यह केवल उप-प्रभागों के पास उपलब्ध हैं। इसके

⁴⁴ बेपोरा (डीजल तथा लाबू आयल के प्रापण को साभावित है), कोचि (पूर्वों आदि के प्रापण तथा मरम्मतों का कार्य करता है) अगारी, एमिनी, एंड्रोल, कदमठ, कवारत्ती, किलतन तथा मिनीकाँय

⁴⁵ बग्राम, बित्रा, चेतलम तथा कलपेनी

अतिरिक्त, जलवायु दशा तथा परिवर्तन की आवश्यकता वर्ष दर वर्ष भिन्न नहीं होते हैं। यह प्रकट होगा कि विभिन्न द्वीपसमूहों पर डीजी सैटों का प्रापण करने तथा संस्थापित करने का एलईडी का निर्णय ऐसे सैटों के बंद रहने के समय के अभिलेख के स्वावलम्बी है तथा यह सुनिश्चित करने के लिए कोई व्यवस्था नहीं थी कि डीजी सेट्स वास्तविक आवश्यकता के आधार पर स्थापित किये गये थे।

2.13.4 थोक तेल भंडारण सुविधा को चालू न करना तथा ट्रांजिट हानियां

एलईडी अपने डीजी सैटों में 139 लाख लीटर से अधिक डीजल का उपयोग करता है। डीजल का बैपोर, कैलकट से द्वीपसमूह तक 200 लीटर के पीपों में नौका से परिवहन किया जाता है। बहु-स्थान प्रबंधन तथा परिवहन के कारण पीपे जब द्वीपसमूह पहुंचते हैं तो अक्सर लीक होते हैं। यद्यपि थोक तेल भंडारण सुविधाओं को दिसम्बर 2014 तथा मार्च 2016 में ₹7.37 करोड़ तथा ₹10.48 करोड़ पर क्रमशः कवारत्ती तथा मिनीकाँय में पूर्ण कर लिया गया है फिर भी उन्हें तेल-नौका⁴⁶ की अनुपलब्धता के कारण अब तक चालू नहीं किया गया है।

थोक भंडारण सुविधाओं तथा बैपोर से द्वीपसमूहों⁴⁷ तक पीपो में डीजल के परिवहन के अभाव का परिणाम हानियों में हुआ है। चोरी के माध्यम से हानि से भी इंकार नहीं किया जा सकता है। ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:

तालिका-3

वर्ष	प्रेषित प्रमात्रा (लाख लीटर में)	प्राप्त प्रमात्रा (लाख लीटर में)	परिवहन में हानि (लाख लीटर में)	प्रति लीटर लागत (₹)	हानि (₹ करोड़ में)
2013-14	133.37	131.73	1.64	59.15	0.97
2014-15	147.24	145.55	1.69	53.16	0.90
2015-16	147.95	146.25	1.70	45.80	0.78
कुल	428.56	423.53	5.03		2.65

स्रोत: एलईडी आंकड़ों से प्राप्त

⁴⁶ सभी को बिजली - लक्षद्वीप प्रशासन तथा भारत सरकार की संयुक्त पहल (2015)

⁴⁷ मिनीकाँय, कवारत्ती, अमिनी, एंडरोथ, कल्पेनी, अगत्ती, कदमत, किस्टान, चेतलत तथा बित्रा

2.13.5 डीजल को जारी करने तथा खपत के बीच विसंगतियां

द्वीपसमूह वार प्रणाली सांख्यिकी तथा स्टॉक रजिस्ट्रों की लेखापरीक्षा समीक्षा ने उप-प्रभागों द्वारा ईंधन को जारी करने तथा विद्युत स्टेशनों द्वारा खपत के बीच विसंगतियों को प्रकट किया जैसा नीचे दिए गए हैं:

तालिका-4

वर्ष	उप-प्रभागों द्वारा उपयोग किया गया डीजल (लीटर लाख में)	विद्युत स्टेशनों पर उपभोग किया गया डीजल (लीटर लाख में)	अंतर (लीटर लाख में)	प्रति लीटर लागत (₹)	हानि (₹ करोड़ में)
2013-14	135.55	132.69	2.86	59.15	1.69
2014-15	139.36	137.57	1.79	53.16	0.95
2015-16	146.72	146.48	0.24	45.80	0.11
				कुल	2.75

स्रोत: एलईडी आंकड़ों से प्राप्त

एलईडी ने लेखापरीक्षा को सूचित किया कि समाधान विवरण प्रतीक्षित थे। एलईडी को विसंगति के कारण की जांच करना तथा यह सुनिश्चित करना कि अंतर ईंधन चोरी जैसे घटकों के कारण नहीं है, अपेक्षित है।

2.13.6 मानदण्डों से अधिक डीजल की खपत

एलईडी ने अनुमान⁴⁸ लगाया था कि नए डीजी सैट 0.28 से 0.30 लीटर ईंधन प्रति केडब्ल्यू घण्टा के बीच उपभोग करेंगे जबकि डीजी सैट जिनका उपयोगी समय समाप्त हो गया था तथा लगातार खराब/मरम्मत/अनुरक्षण के कारण 0.31 से 0.38 लीटर प्रति केडब्ल्यू घण्टा का उपभोग करेंगे। डीपीआर में अंकित मानकों को लागू करते हुए लेखापरीक्षा ने अनुमान लगाया है कि

⁴⁸ लक्षद्वीप, 2004 में डीजल उत्पन्न क्षमता के संवर्धन हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर),

एलईडी ने अवधि 2013-14 से 2015-16 के दौरान ₹2.84 करोड़ की सीमा तक से अधिक ईंधन का उपभोग किया है।

एलईडी ने अंतर को पुराने डीजी सैटों के प्रचालन को आरोपित किया। स्पष्टीकरण स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डीपीआर में पुराने डीजी सैटों को लागू मानदण्ड भी शामिल हैं। इसलिए एलईडी को मानदण्डों से अधिक ईंधन लागत के पीछे कारणों की जांच करना तथा यह सुनिश्चित करना कि ₹2.84 करोड़ का आधिक्य ईंधन चोरी जैसे घटक के कारण नहीं हैं, अपेक्षित है।

2.13.7 उच्च ट्रांसमिशन तथा संवितरण हानियों के कारण परिहार्य व्यय

2004 की डीपीआर ने दसवीं पंचवर्षीय योजना (2002-07) की समाप्ति तक टीएण्डडी हानियों को 10.8 प्रतिशत से 8 प्रतिशत तक कम करने पर मुख्य दबाव की सिफारिश की। इस लक्ष्य को अब तक प्राप्त नहीं किया गया है। टीएण्डडी हानि की लागत 2013-14 से 2015-16 के दौरान 8 प्रतिशत के आधिक्य में थी जो अकेले 4 द्वीप समूहों में ₹10.38 करोड़ होता है।

एलईडी ने सूचित किया कि इसने प्रत्याशित परिणाम प्राप्त करने में तीन मुख्य बाधाओं अर्थात् पैकेज ट्रांसफार्मरों का गैर-संस्थापन, रिंग मुख्य इकाई का गैर-संस्थापन तथा उपयोगताओं हेतु भूमिगत तार का परिवर्तन/डाला जाना, की पहचान की थी तथा कि वह इन निर्माण कार्यों के समापन पर आगे की कटौती पर आशाप्रद है।

2.13.8 सौर फोटोवोल्टिक (एसपीवी) संयंत्र पर निष्फल व्यय

गैर-परम्परागत स्रोत मंत्रालय के ₹18.41 करोड़ की कुल लागत हेतु ₹12.27 करोड़ (शेष को यूटीएल बजट से पूरा किये जाने सहित) के निर्गम (मार्च 2001) के आधार पर एलईडी ने ग्रिड इंटरएक्टिव सौर फोटोवोल्टिक (एसपीवी) विद्युत संयंत्र संस्थापित⁴⁹ किया। इसके अतिरिक्त, एसपीवी प्लांट को ₹0.64 करोड़ की लागत पर सुहेली (गैर-आबाद द्वीपसमूह परंतु पर्यटन आधारित) में संस्थापित किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि एसपीवी संयंत्रों (2001 में 8 खरीदे गए; 2 संयंत्रों के खरीद के वर्ष को 2005 से पहले

⁴⁹ अगत्ती, अमिनी, एंडरोथ, चेतलत, कदमठ, कल्पेनी तथा कवारत्ती में।

तथा दो संयंत्रों को 2000 से पहले माना गया क्योंकि ब्यौरे उपलब्ध नहीं हैं) 12 द्वीपसमूहों में संस्थापित किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि संस्थापित एसपीवी में से चार पिछले तीन वर्षों से अधिक से कार्य⁵⁰ नहीं कर रहे थे तथा दो का नवीकरण हो रहा था। इसका कारण पता लगाने हेतु लेखापरीक्षा ने विस्तृत संवीक्षा हेतु एमिनी में सयंत्र के अभिलेखों का चयन किया। यह पाया गया था कि भूमि का अधिग्रहण उपकरण की संपूर्णता से तीन वर्ष बाद किया गया था तथा इसके पश्चात सिविल निर्माण कार्यों का समापन और चार वर्ष विलम्ब हुआ था। इस समय तक कुछ फोटोवोल्टिक मोड्यूल संस्थापन में विलम्ब के कारण खराब स्थिति में थे। इस परिस्थिति प्राथमिक कारण एसपीवी सयंत्र का क्रय आदेश देने से पूर्व एलईडी का अनिवार्य तटीय नियामक क्षेत्र स्वीकृत तथा भूमि अधिग्रहण को सुनिश्चित न करने के कारण था। खराब रखरखाव समस्या को और जटिल बना रहा था। एलईडी ने सूचित किया (अगस्त 2016) कि वर्तमान में एलईडीए, यूटीएल प्रशासन के अंतर्गत एक समिति को यह सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी सौंपी गई है कि सभी सयंत्र पूर्ण क्षमता से कार्य करें।

2.13.9 अन्य मामले

2.13.9.1 अतिदेय राजस्वों को एकत्रित करने हेतु जेईआरसी निर्देशों का अनुपालन न करना

संयुक्त विद्युत नियामक आयोग (जेईआरसी) ने अपने आदेश दिनांक 17 अप्रैल 2015 में एलईडी को बकाया देयों, अप्राप्त ऋणों आदि का विश्लेषण करने जैसे राशि, एजिंग सारणी एवं श्रेणी जैसे विवरणों सहित ऐसे उपभोक्ताओं का डाटाबेस तैयार करने का निर्देश दिया था। एलईडी को छः माह से अधिक के लिए ₹50,000 तथा अधिक के बकाया वाले उपभोक्ताओं की पहचान करने का निर्देश दिया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि जेईआरसी के निर्देशों का अब तक (दिसम्बर 2016) अनुपालन नहीं किया गया है। प्रोफार्मा लेखे ने निम्नानुसार विविध देनदारी की बढ़ती प्रवृत्ति को उजागर किया: ₹0.73 करोड़

⁵⁰ अमिनी, बंगराम, किलतन तथा सुहेली

(2012-13), ₹2.64 करोड़ (2013-14) तथा ₹3.90 करोड़ (2014-15)⁵¹। एलईडी ने सूचित किया कि तुरंत कार्रवाई की जाएगी तथा उपभोगताओं से प्रतिभूति जमा के संग्रहण की एक नई प्रणाली प्रारम्भ की जा रही है।

2.13.9.2 एनटीपीसी से बकार्यों का संग्रहण न किया जाना

एलईडी ने अप्रभावी डीजी सैटो को रेट्रोफिट करने अथवा उनको नए सैटों से बदलने के लिए अक्टूबर 2005 तथा फरवरी 2009 के बीच एनटीपीसी के पास ₹37.22 करोड़ जमा किये थे। एनटीपीसी ने सूचित किया (दिसम्बर 2014) कि कार्यों को पूर्ण किया गया था परंतु वह ठेकेदार से एकत्रित ₹3.79 करोड़ की परिसमाप्त हानियों को एलईडी को वापस करने में विफल था। एलईडी ने लेखापरीक्षा को सूचित किया (अगस्त 2016) कि मामला एनटीपीसी तथा ठेकेदार के बीच मध्यस्त-निर्णय अधीन था परंतु एनटीपीसी ने जून 2016 में एलईडी को ₹6.41 लाख प्रेषित किया था तथा शेष को एनईडी से एनपीटीसी को एक बार एलईडी का आश्वासन प्राप्त हो जाए कि प्रतिकूल मध्यस्थ-निर्णय होने के अवसर पर एलईडी राशि को वापिस करेगा, तो प्रेषित किया जाएगा। एलईडी ने, यद्यपि, अभी तक ऐसा कोई आश्वासन या रखी गयी राशि पर एनटीपीसी से दावा किए गए ब्याज को जारी नहीं किया (दिसम्बर 2016)।

2.13.9.3 आवश्यकता के बावजूद ऊर्जा लेखापरीक्षा न करना

जेईआरसी शुल्क सूची विनियम, 2009 एलईडी को संचारण तथा संवितरण (टीएण्डडी) हानियों के अपने अनुमान को प्रमाणित करने हेतु नियमित ऊर्जा लेखापरीक्षा करने तथा जेईआरसी को छःमाही रिपोर्टें प्रस्तुत करने को अपेक्षित करता है। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि एलईडी ने आज तक कोई ऊर्जा लेखापरीक्षा नहीं की है। एलईडी ने इसे स्थानीय रूप से तकनीकी विशेषज्ञों की अनुपलब्धता को आरोपित किया। एलईडी को ऊर्जा लेखापरीक्षाओं को कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने हेतु उपायों की खोज करने की सलाह दी जाती है क्योंकि वह अनिवार्य है।

⁵¹ 2015-16 के लिए प्रोफॉर्मा खाता अभी तक तैयार नहीं था।

2.13.9.4 विद्युतीकरण हेतु वैकल्पिक पद्धतियों की खोज करने की आवश्यकता

संघ शासित क्षेत्र लक्षद्वीप में भारतीय ऊर्जा विनियम (आईईएक्स) द्वारा अनुमानित ₹2.85 प्रति केडब्ल्यूएच के बाजार मूल्य की तुलना में 2015-16 में ₹30.76 प्रति केडब्ल्यूएच की औसतन लागत के साथ विद्युत उत्पन्न करना मंहगा है। चूंकि एलईडी द्वारा औसतन राजस्व वसूली केवल ₹2.64 प्रति इकाई है इसलिए कुल ₹91.99 करोड़ की विद्युत की आपूर्ति में राजस्व अंतर है जैसा जेईआरसी द्वारा स्वीकृत किया गया है। केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण (सीईए) ने नवीकरण ऊर्जा स्रोत मंत्रालय को यूटीएल में उत्पन्न परिस्थिति के अनुकूल तथा सस्ती पद्धति को अपनाने के लिए मार्गों की खोज करने का भी अनुरोध किया था (जून 2006)।

इसलिए एलईडी को राष्ट्रीय विद्युत नीति⁵² के अनुसार गैर-परम्परागत ऊर्जा स्रोतों की खोज करना तथा अपनाना आवश्यक है।

2.13.10 निष्कर्ष

यूटीएल में प्राथमिक रूप से डीजी के माध्यम से विद्युत उत्पादन होता है। डीजी सेटों के वास्तविक आवश्यकताओं का निर्धारण करने की कोई व्यवस्था नहीं थी। विस्तृत भण्डारण सुविधाओं का कार्यविहीन होना, मानदण्ड के आधिक्य में डीजल उपभोग, आठ प्रतिशत के आधिक्य में संचरण एवं वितरण हानियां, संस्थापित एसपीवी प्लांट का कार्य न करना, जेईआरसी दिशानिर्देशों पर अनुवर्ती कार्रवाई न होना पाया गया था।

मामला विद्युत विभाग, यूटीएल (सितम्बर 2016) को तथा गृह मंत्रालय को फरवरी 2017 में संदर्भित किया गया था; उनका उत्तर प्रतिक्षित था।

⁵² भारतीय विद्युत अधिनियम 2003 की धारा 3 के अनुसार

2.14 व्यय को मॉनीटर करने में मंत्रालय की विफलता

विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय द्वारा बायो-टायलेट के संस्थापन पर हुए व्यय को मॉनीटर करने में विफलता के परिणामस्वरूप यूटीएल प्रशासन द्वारा नियमों का उल्लंघन करते हुए ₹17.27 करोड़ की राशि को सरकारी लेखे के बाहर रखा। फलस्वरूप, लक्षद्वीप में 12,000 बायो-टॉयलेटों के संस्थापन का उद्देश्य निष्फल रहा।

विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार ने बायो-टॉयलेटों के संस्थान हेतु लक्षद्वीप केन्द्र शासित क्षेत्र (यूटीएल) प्रशासन को ₹18.62 करोड़⁵³ जारी किए। विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग (डीएसटी), लक्षद्वीप केन्द्र शासित क्षेत्र, ने इसके बदले नवम्बर 2010 में ₹4.34 करोड़ को डीएसटी के एक स्वायत्त निकाय लक्षद्वीप विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी परिषद (एलसीएसवटी) को आगे हस्तांतरित करने के लिए लक्षद्वीप विकास निगम लिमिटेड (एडीसीएल) को हस्तांतरित कर दिया था। एलसीएसएंडटी का निर्माण इसको निधियां हस्तांतरित करने के डीएसटी के प्रथम आदेश की तिथि के पश्चात् फरवरी 2011 में ही हुआ था। बाद में डीएसटी ने एलसीएसएंडटी को प्रत्यक्ष रूप से शेष निधियों (₹14.28 करोड़) का हस्तांतरण किया।

मार्च 2012 में, यूटीएल प्रशासन ने 12,000 बायो-टॉयलेटों के पाँच वर्ष की अवधि तक निर्माण, परिवहन, संस्थान, संचारण⁵⁴ हेतु ₹40.44 करोड़ का अनुबंध किया था। 31 मार्च 2016 तक ठेकेदार ने तीन द्वीपों में मात्र 1,618 बायो-टॉयलेटों का संस्थापन किया था, एवं दो द्वीपों के बायो-टॉयलेटों की नमूना परीक्षा में असंतोषजनक निष्पादन का पता चला था। डीएसटी ने अनुबंध समाप्त कर दिया और ₹6.28 करोड़ (सितम्बर 2016) को बैंक प्रत्याभूति का नकदीकरण किया था। तथापि, पंजाब एवं हरियाणा के माननीय न्यायालयों ने बैंक प्रत्याभूति के नकदीकरण पर रोक लगा दिया (अक्टूबर

⁵³ ₹4.34 करोड़ नवम्बर 2010 में, ₹10.31 करोड़ दिसम्बर 2011 में, और ₹3.97 करोड़ जून 2012 में

⁵⁴ एनारोबिक (अक्सीजन के अभाव में उपस्थित) माइक्रोबायल इनोकुलम।

2016)। परिणामस्वरूप, 12,000 बायो-टॉयलेटों के संस्थापन का उद्देश्य निष्फल रहा।

लेखापरीक्षा ने निम्न पाया:-

- ❖ विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय ने 2011-12 एवं 2012-13 में विगत वर्षों के व्यय एवं बचतों की मॉनीटरिंग किये बिना निधियाँ प्रदान कर दी थीं। इससे सामान्य वित्तीय नियमावली (जीएफआर) के नियमों 52 से 56 का उल्लंघन हुआ जिसमें अन्य बातों के साथ प्रावधान है कि सरकारी विभाग उनके निपटान वाले विनियोगों के प्रति हुए व्यय के नियंत्रण हेतु उत्तरदायी होंगे; कि विनियोग को केवल उसी वित्त वर्ष में उपयोग में लाया जा सकता है जिससे वे संबंधित हैं; कि विभागाध्यक्ष एवं नियंत्रक अधिकारी को प्रत्येक माह हो सकने वाली बचतों का अनुमान लगाकर उसे अग्रिम में अभ्यर्पित करेंगे।
- ❖ आवश्यकता से पहले एलसीएसएण्डटी के पास निधियों को रखकर यूटीएल प्रशासन ने प्राप्ति एवं भुगतान नियमों के नियम 100 का उल्लंघन किया जो प्रावधान करता है कि वित्त वर्ष के दौरान प्रदत्त एवं वित्त वर्ष की समाप्ति के पूर्व प्रयुक्त नहीं की गयी धनराशि को सरकार को अभ्यर्पित करना होगा, और सरकारी खाते से कोई धन तब तक नहीं निकाला जाएगा जब तक उसकी तुरंत आवश्यकता न हो।
- ❖ ₹11.67 करोड़ (नवम्बर 2016) एलसीएसएण्डटी के पास पड़ा है, जिस पर अर्जित ₹5.60 करोड़⁵⁵ के बयाज का भी सरकारी खाते में प्रेषण होना है।

अपने उत्तर (अक्टूबर 2016) में, डीएसटी ने लेखापरीक्षा को बताया कि एलसीएसएण्डटी को अपने लक्ष्यों एवं उद्देश्यों की पूर्ति करने के लिए धनराशि को अपने पास रखने या उसे ठेकेदार के पास हस्तांतरित करने का अधिकार था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है। विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय वे, जिसने परियोजना को मंजूरी दी थी और निधियाँ प्रदान की थी, उसने इस संबंध में एलसीएसएण्डटी को प्राधिकृत नहीं किया था। किसी भी स्थिति में,

⁵⁵ निम्नतम बेस दर पर अनुमानित (रिजर्व बैंक द्वारा तय दरें जिससे कम पर बैंकों द्वारा ग्राहकों को ऋण देने की अनुमति नहीं है, जो 2011 से 2016 तक की अवधि के दौरान 9.30 प्रतिशत से 10 प्रतिशत के बीच थी जब एलसीएस एण्ड टी के पास ₹4.34 करोड़ से ₹11.67 करोड़ के बीच थी।

एलसीएसएण्डटी को वित्तीय नियमों का उल्लंघन करते हुए सरकारी बचतों को कहीं और रखने का अधिकार नहीं है। यूटीएल प्रशासन ने इसका स्पष्टीकरण भी नहीं दिया कि क्यों पहले निधियों को एलडीसीएल को हस्तांतरित किया गया था जिसकी परियोजना में कोई भूमिका नहीं थी।

इस प्रकार, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय की बायो टॉयलेटों के संस्थापन पर हुए व्यय को मॉनीटर करने में विफलता के कारण यूटीएल प्रशासन द्वारा अप्राधिकृत संस्थाओं के पास निधियाँ हस्तांतरित हुईं और इस प्रकार ₹11.67 करोड़ वित्तीय नियमों का उल्लंघन करते हुए कहीं और रखे गये। तदनुसार, ₹17.27 करोड़ (₹11.67 करोड़ जमा ₹5.60 करोड़ ब्याज) सरकारी खाते से बाहर रखे गये हैं (दिसम्बर 2016)। परिणामतः, लक्षद्वीप संघ शासित क्षेत्र में 12,000 बायो-टायलेट लगने के उद्देश्य की पूर्ति नहीं हुई।

ड्राफ्ट पैरा गृह मंत्रालय को अगस्त 2016 में और विज्ञान तथा प्रौद्योगिकी मंत्रालय को दिसम्बर 2016 में जारी किया गया। उनके उत्तर प्रतीक्षित हैं।

अध्याय III: संघ शासित क्षेत्र (राजस्व क्षेत्र)

चंडीगढ़

3.1 कम दर पर मूल्य वर्धित कर का निर्धारण

उत्पादशुल्क और कराधाल विभाग के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय को ध्यान में रखते हुए उच्च दर पर मोबाइल चार्जर्स के विक्रेताओं के पुर्न-निर्धारण करने में विफलता के कारणवश ₹9.69 लाख का कम उदग्रहण हुआ था।

भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने दिसम्बर 2014¹ में निर्णय लिया कि मोबाइल सेल फोन चार्जर मोबाइलों से अलग मद हैं और इसलिए मोबाइलों पर लागू 4 से 5 प्रतिशत की दर की बजाए 12.5 प्रतिशत का मूल्य वर्धित कर (वेट) कर उन पर लगेगा। संघ शासित क्षेत्र प्रशासन, चण्डीगढ़ इस मामले में पार्टी नहीं थी।

2007 और 2013 की अलग-अलग अवधियों के लिए यूटी चण्डीगढ़ के उत्पाद शुल्क और कराधान विभाग (सितम्बर 2015 और दिसम्बर 2015) के अंतर्गत दो वार्डों के अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय की दृष्टि में उच्च दर पर मोबाइल चार्जर्स के डीलरों का पुर्न-निर्धारण करने में विभाग विफल रहा था। केवल सीमित लेखापरीक्षा संवीक्षा से ₹9.69 लाख के कम उदग्रहण का पता चला।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति का अनुसरण करते हुए, लेखापरीक्षा नमूना जांच में पहचाने गए दो विक्रेताओं के संदर्भ में विभाग ने पुर्न-निर्धारण किया और ₹16.02 लाख की अतिरिक्त मांग की थी। चण्डीगढ़ के संघ शासित क्षेत्र में

¹ 2014की सिविल अपील सं. 11486-11487: पंजाब राज्य एवं अन्य (अपीलकर्ता) बनाम नोकया इंडिया प्राइवेट लिमि. (प्रतिवादी)

शेष विक्रेताओं के संदर्भ में इसी प्रकार के पुर्न-निर्धारण और मांग के विवरण प्रतीक्षित है।

मामले को जुलाई 2016 में गृह मंत्रालय, भारत सरकार, नई दिल्ली और वित्त सचिव, चण्डीगढ़ के संघ शासित क्षेत्र को प्रेषित किया गया था। उनके उत्तर प्रतीक्षित हैं (जनवरी 2017)।

दादर एवं नागर हवेली

3.2 देर से वैट रिटर्न फाईल करने पर जुर्माने का उद्ग्रहण न किया जाना

रिटर्न की देर से फाईल करने पर जुर्माना आरोपित करने में दादर एवं नागर हवेली के वैट विभाग की विफलता, जुर्माने के कर-वसूली में परिणत हुई, जिसमें से, ₹21.79 लाख लेखापरीक्षा के आग्रह पर वसूला गया था।

दादर एवं नागर हवेली मूल्य वर्जित कर नियम 2005 (नियम की धाराएं 26 एवं 86(8) के अनुसार, कोई भी पंजीकृत व्यापारी जो कर भुगतान के लिए उत्तरदायी है निर्धारित तिथियों पर ऐसा करने में विफलरहता है, वह प्रत्येक दिन की गलती के लिए ₹100 का जुर्माना या कुल ₹10,000 जो भी कम है, का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी है।

कार्यालय उप आयुक्त (वैट), दादर एवं नागर हवेली, सिलवासा में अवधि 2014-15 तथा 2015-16 के अभिलेखों की नमूना जांच में यह पाया गया कि 141 पंजीकृत व्यापारियों निर्धारित तिथियों यथा अगले माह की 28 को रिटर्न फाईल नहीं किया था, लेकिन विभाग ने कोई जुर्माना नहीं लगाया था। लेखापरीक्षा ने आकलित किया कि ₹52.18 लाख 141 इन व्यापारियों से ही संग्रह किये जाने हेतु उत्तरदायी था।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के फलस्वरूप विभाग ने सूचित किया (अप्रैल तथा अगस्त 2016) कि ₹52.18 लाख की वसूली हेतु नोटिस जारी किया गया था, जिसके कारण ₹21.79 लाख वसूल लिया गया है तथा शेष जुर्माना शीघ्र ही वसूल लिया जायेगा।

इस संबंध में यह उल्लेख किया जाता है कि लेखापरीक्षा ने 6,806 व्यापारियों में से 250 व्यापारी (लगभग) से संबंधित केवल दो वर्षों के अभिलेखों का ही नमूना जांच का संचालन किया गया था। यद्यपि विभाग एक कम्प्यूटराईज्ड कर डाटाबेस² का संचालन करता है परंतु मांग किए जाने के बावजूद इसने लेखापरीक्षा को डाटाबेस की सूचना उपलब्ध नहीं कराई या अभिलेखों की हार्ड/सॉफ्ट कॉपियाँ उपलब्ध नहीं करायी। विभाग को इसलिए विलंब से फाईल किए गए रिटर्न के खाते पर जुर्माने का मूल्यांकन तथा संग्रहण के लिए नियम द्वारा आवृत्त सभी सभी पंजीकृत व्यापारियों के संबंध में सत्यापन करना अनिवार्य था, तथा लेखापरीक्षा में दर्शायी गयी केवल इन मामलों की सीमित वसूली की नहीं।

लेखापरीक्षा पैराग्राफ जुलाई 2016 में गृह मंत्रालय को जारी किया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2017)।

दमन एवं दीव

3.3 शहरी क्षेत्रों में भूमि राजस्व की वसूली न होना

ग्रामीण क्षेत्रों के लिए अपनाए गए तरीकों पर शहरी क्षेत्रों के लिए भूमि राजस्व को निर्धारित करने में दमन प्रशासन की विफलता के परिणामस्वरूप 15 वर्षों से ₹3.44 करोड़ की वसूली नहीं हुई थी।

गोवा, दमन एवं दीव (डीएंडडी) भूमि राजस्व कोड, 1968, का अध्याय-VII गैर-कृषीय उद्देश्यों के लिए उपयोग में लाए जाने वाली भूमियों के भूमि राजस्व के निर्धारण एवं निपटान के लिए प्रावधान करता है। कोड धारा 87 निर्धारित करता है कि सरकार³ के अनुमोदन के साथ कलेक्टर शहरी क्षेत्र में गैर कृषि

² वाणिज्यिक कर मिशन मोड कार्यक्रम (सीटी-एमएमपी) तथा पंजीकरण ई-रिटर्न, ई-भुगतान इत्यादि से संबंधित मोड्यूल ।

³ इस मामले में दमन एवं दीव और दादरा एवं नागर हवेली के संघ शासित क्षेत्रों का प्रशासक

आकलन (एनएए) की मानक दर निर्धारित करता है। इन प्रावधानों के अनुसार, कलेक्टर, दमन ने पहली बार दमन के शहरी क्षेत्र में एनएए निर्धारित किया (मई 2001)। हालांकि, सार्वजनिक विरोध का सामना करते हुए, प्रशासक ने आदेश पर रोक लगाई (नवम्बर 2002) और कलेक्टर को एक माह में संशोधित अधिसूचना प्रस्तुत करने का आदेश दिया।

यद्यपि जून 2006 में लेखापरीक्षा ने इंगित किया कि संशोधित अधिसूचना जारी नहीं की गई थी और प्रशासक ने भी आदेश दिया (अगस्त 2009) कि एनएए के पुनर्निर्धारण तथा दो हफ्ते में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए एक समिति बनाई जाए, ऐसा आज तक नहीं किया गया है (अक्टूबर 2016)। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि दमन के ग्रामीण क्षेत्रों में गैर-कृषि भूमियां एनएए⁴ में शामिल हैं। लेखापरीक्षा ने अनुमान लगाया कि वास्तविक रूप से अधिसूचित दरों पर दमन के शहरी क्षेत्रों में भूमि राजस्व की गैर-वसूली के कारणवश 2002-03 से लेकर आज तक (अक्टूबर 2016) की अवधि के लिए ₹3.44 करोड़ की हानि हुई थी।

यह लेखापरीक्षा पैराग्राफ गृह मंत्रालय को जुलाई 2016 में भेजा गया था। उनका उत्तर प्रतीक्षित है (जनवरी 2017)।

⁴ श्रेणी I श्रेणी II के गांवों के लिए क्रमशः प्रति मी.² पैसा और एक पैसा प्रति मी.² ये दरें मई 2001 में निर्धारित की गई थीं और बाद में संशोधित नहीं की गई हैं।

अध्याय IV: संघ क्षेत्र (वाणिज्यिक क्षेत्र)

लक्षद्वीप विकास निगम लिमिटेड

4.1 मिनिर्कॉय में टूना कैनिंग फैक्टरी का आधुनिकीकरण

1500 कैन प्रति दिन से 10,000 कैन प्रति दिन तक टूना कैनिंग फैक्टरी, मिनिर्कॉय की क्षमता के उन्नयन का कच्चे माल (टूना) की उपलब्धता को सुनिश्चित किए बिना अनुमोदन किया गया था। यूटीएल प्रशासन यह भी सुनिश्चित करने में विफल रहा कि एलडीसीएल से भिजवाए प्रस्तावों को इसके निदेशक बोर्ड की स्वीकृति थी तथा तदनुसार उनकी सवीक्षा की गई थी। आगे, वित्त नियमावली का अनुपालन करने में कृषि एवं मत्स्य पालन मंत्रालय तथा वाणिज्य मंत्रालय की विफलता के परिणामस्वरूप ₹7.64 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ तथा छः वर्षों से अधिक के लिए ₹6.89 करोड़ अवरुद्ध पड़े रहे।

4.1.1 प्रस्तावना

लक्षद्वीप विकास निगम लिमिटेड (एलडीसीएल) 1990 से मिनिर्कॉय, संघ शासित क्षेत्र लक्षद्वीप में टूना कैनिंग फैक्टरी को चला रहा है। मत्स्य पालन विभाग यूटीएल के पास एलडीसीएल के 99.99 प्रतिशत शेयर हैं तथा शेष कार्यालय सग्रांहक सह विकास आयुक्त, यूटीएल के स्वामित्व के हैं। कार्य स्थिति तथा अप्रचलन के कारण तीन लाख कैन प्रति वर्ष की संस्थापित क्षमता वाली फैक्टरी का उत्पादन वर्षों तक इसकी क्षमता से कम¹ हुआ है।

एनआईएफपीएफएटीटी² द्वारा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) के आधार पर एलडीसीएल ने फैक्टरी का सुधार तथा इसे आधुनिकीकृत करने तथा 1500 से 10,000 कैन प्रति दिन (अर्थात् तीन लाख कैन से 20 लाख कैन प्रति वर्ष) तक उत्पादन क्षमता को बढ़ाने का प्रस्ताव किया था (नवम्बर 2009)।

¹ 61,550 कैन (2013-14), 42,586 कैन (2014-15) तथा 88,128 कैन (2015-16)।

² नेशनल इन्स्टीट्यूट ऑफ फिशरीज पोस्ट हार्वेस्ट टेक्नोलॉजी एण्ड ट्रेनिंग, एक भारत सरकार की संस्था।

कृषि एवं मत्स्य पालन मंत्रालय से प्राप्त निधियों में से यूटीएल प्रशासन ने जनवरी/फरवरी 2010 में एलडीसीएल को ₹4.40 करोड़ जारी किए। वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय ने भी ₹7.64 करोड़ की कुल परियोजना लागत के प्रति एसआईडीई³ के तहत ₹3.24 करोड़ स्वीकृत किए (जून 2010)। बाद में एलडीसीएल ने परियोजना के कार्य क्षेत्र को अर्ध स्वचालित फैक्टरी से पूर्णतः स्वचालित फैक्टरी में संशोधित किया (जुलाई 2010) तथा यूटीएल प्रशासन ने कृषि एवं मत्स्य पालन मंत्रालय की अनुदान में से ₹13.78 करोड़ (परियोजना लागत: ₹12.75 करोड़; कार्यशील पूंजी: ₹1.03 करोड़) की लागत हेतु अतिरिक्त निधिया⁴ जारी की।

एलडीसीएल ने मत्स्य पालन विभाग को ₹32.15 करोड़ के संशोधित अनुमान (सितम्बर 2013) प्रस्तुत किए। इन अनुमानों में अकेले सिविल निर्माण कार्य घटक को ₹4.40 करोड़ से ₹9.73 करोड़ तक बढ़ाया गया था। मत्स्य पालन विभाग ने संशोधित अनुमानों पर निर्णय नहीं लिया है जो प्रशासक की प्रत्यायोजित शक्तियों के ₹20 करोड़ से अधिक है।

लेखापरीक्षा में पाए गए महत्वपूर्ण निष्कर्ष इस प्रकार हैं:

4.1.2 अर्द्ध-स्वचालित कैनिंग प्रक्रिया की अवास्तविक लागत

एनआईएफपीएचएटीटी. अनुमानों (2009) के आधार पर, एलडीसीएल. बोर्ड ने अनुमोदित किया और यूटीएल प्रशासन ने ₹7.64 करोड़ की परियोजना लागत को पूरा करने के लिए निधियां जारी की थी, जिसमें से सिविल निर्माण कार्यों का अनुमान ₹4.40 करोड़ तक लगाया गया था। यह सिविल निर्माण कार्यों के लिए एलपीडब्ल्यूडी. द्वारा अनुमानित ₹8.50 करोड़ से कम था। परिणामस्वरूप बोर्ड के आग्रह पर एलपीडब्ल्यूडी के समक्ष संशोधित अनुमान प्रस्तुत किए थे जोकि ₹3.51 करोड़ (23 सितम्बर 2010) के लिए अनुमोदित किए गए थे। आधुनिकीकरण ठप्प होने के पश्चात् जीटीसीएस कोची जिसे एलडीसीएल द्वारा विशेषज्ञ के रूप में नियुक्त किया गया था, उन्होंने आधुनिकीकरण की स्थिति

³ सेन्ट्रल असिस्टेंस टू स्टेट फॉर डेवलपिंग एक्सपोर्ट इन्फ्रास्ट्रक्चर एण्ड अदर एलाईड एक्टिविटीज (एसआईडीई) स्कीम।

⁴ कुल निर्गम - कृषि एवं मत्स्य पालन मंत्रालय ₹8.45 करोड़ (राजस्व शीर्ष) ₹2.00 करोड़ (पूंजीगत शीर्ष), वाणिज्य मंत्रालय ₹3.24 करोड़ (पूंजीगत शीर्ष)।

पर एक डीपीआर प्रस्तुत किया था (सितम्बर 2013)। डीपीआर को अग्रेषित करते हुए, एलडीसीएल ने यूटीएल प्रशासन को सूचित किया कि अर्द्ध-स्वचालित कैनिंग प्रक्रिया पर एनआईएफपीएचएटीटी के अनुमान त्रुटिपूर्ण थे क्योंकि ₹7.64 करोड़ की लागत में (i) सिविल निर्माण कार्यों के लिए केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग की बाजार निविदाएं या दरों की विभागीय अनुसूची (डीएसआर) और (ii) नए भवन, प्रशीतन और शीतगृह के अनुमान एचएसीसीपी⁵/यूरोपीयन यूनियन मानकों सहित टूना कैनिंग कारखाने के लिए अंतर्राष्ट्रीय मानकों के साथ मेल नहीं खाना; शामिल नहीं था। इसके अतिरिक्त, एनआईएफपीएचएटीटी द्वारा उद्देशित रूप से मौजूदा कारखाने को न गिराने का यूटीएल प्रशासन का फैसला (12 जुलाई 2010) और उसकी बजाय निकटवर्ती भूमि पर नई संरचना का निर्माण करने (और उसके पश्चात् पुरानी ईमारत को गिराने) के निर्णय ने डिजाइन को काफी जटिल बना दिया था।

यह तथ्य कि मौजूदा ईमारत को रखने और एक अलग नई ईमारत का निर्माण करने के निर्णय के पश्चात् लक्षद्वीप लोक निर्माण विभाग (एलपीडब्ल्यूडी) जोकि कार्यान्वयन अभिकरण था, उसके द्वारा सिविल निर्माण कार्यों पर एनआईएफपीएचएटीटी के अनुमानों पर पुनरीक्षण न किया जाना, एनआईएफपीएचएटीटी के डीपीआर में आवृत्त आवश्यक मर्दों को हटाकर अनुमानों की बाद में कमी और अनुमानों का संशोधन न किया जाना यह दर्शाता है कि अर्द्ध-स्वचालित प्रक्रिया के लिए सिविल निर्माण-कार्यों की लागत अवास्तविक थी।

4.1.3 पूर्ण स्वचालित प्रक्रिया में बदलने का विवेकहीन निर्णय

4.1.3.1 10,000 कैन प्रति दिन तक क्षमता बढ़ाने का विवेकहीन निर्णय

एलडीसीएल का प्रतिदिन 1,500 से 10,000 डिब्बे की क्षमता प्रतिदिन बढ़ाने का निर्णय बिना किसी आधार का था। एनआईएफपीएचएटीटी का डीपीआर, अनुमोदित किया गया था जिसके आधार पर परियोजना आधारित थी, में अस्वीकरण निहित था कि इसने कच्चे माल (टूना) की उपलब्धता का आकलन

⁵ जोखिम विश्लेषण और गंभीर नियंत्रण बिंदुएं यह अंतर्राष्ट्रीय रूप से स्वीकार्य प्रबंधन प्रणाली हैं जो उत्पादन प्रक्रियाओं में जैविक, रसायनिक और भौतिक जोखिमों जिनके कारण अंतिम उत्पाद असुरक्षित हो जाता है, उनसे खाद्य सुरक्षा के लिए एक व्यवस्थित निवारक दृष्टिकोण का समर्थन करता है और सुरक्षित स्तर तक इन जोखिमों को घटाने के लिए माप डिजाइन करते हैं।

करने के लिए कोई कदम नहीं उठाया गया था और रिपोर्ट इस कल्पना के साथ तैयार की गई थी टूना की पर्याप्त मात्रा मौजूद थी।

योजना आयोग ने अनुमान⁶ लगाया था कि लक्षद्वीप के आसपास संभव उपयोग क्षमता लगभग 50,000 टन थी जबकि वास्तविक क्षमता केवल 10,000 टन थी। उत्पादन केवल मदर वैसल को लगाने से होगी जोकि छोटे मछली पकड़ने वाले जहाजों की बड़ी संख्या को बहुत दूर के मछली पकड़ने वाली जगहों पर ले जा सकते हैं। वर्तमान समय में, लगभग 1,200 टन अतिरिक्त कैच (स्थानीय उपभोग के बाद) को 'मासमीन' (परंपरागत स्मोक्ड टूना) में परिवर्तित कर दिया जाता है और महाद्वीप पर बेच दिया जाता है। एलडीसीएल दिसम्बर 2009 से अगात्ती में मासमीन पैकिंग यूनिट का परिचालन कर रहा है और सभी द्वीपों से एकत्रित मासमीन का निर्यात भी करता है।

समुद्री उत्पाद निर्यात विकास प्राधिकरण (एमपीईडीए) विशेषज्ञ दल ने भी सूचित किया (मार्च 2016) कि तीन चौथाई स्थानीय टूना कैच को मासमीन के लिए भेज दिया जाता है और शेष में से केवल कुछ अंश मौजूदा कैनिंग कारखाने को जाता है जोकि प्रतिदिन 1,000 डिब्बों की क्षमता को पूरा करने के लिए अपर्याप्त है। इसके अलावा, कच्चे माल की अनुपलब्धता और नांव की मरम्मत के कारण कारखाने में एक वर्ष में केवल 9 महीने कार्य होता है।

एनआईएफपीएचएटीटी का डीपीआर भी निर्धारित करता है कि आर्थिक व्यवहार्यता को सुनिश्चित करने के लिए अर्द्ध-स्वचालित संयंत्र को वर्ष में कम से कम 10 महीनों के लिए कार्य करना होगा। इस प्रकार, आर्थिक व्यवहार्यता को प्राप्त हेतु 10,000 डिब्बों की क्षमता वाले अर्द्ध-स्वचालित कारखाने में 880 एमटी टूना⁷ की आवश्यकता होगी जोकि केवल तब ही प्राप्त किया जा सकता है जब स्थानीय मछुआरे और एलडीसीएल कैनिंग कारखाने को अपने मौजूदा मासमीन उत्पादन के लगभग तीन चौथाई भाग को विपथित करते हैं जिसकी संभावना कम है।

⁶ लक्षद्वीप विकास रिपोर्ट, 2007

⁷ 10,000 डिब्बे x 220 दिन अर्थात् 22 लाख डिब्बे। एक किलो कच्चे टूना को टूना के 2.5 डिब्बों से अधिक प्रदान करना चाहिए।

एमपीईडीए विशेषज्ञ दल ने सूचित किया कि आधुनिकीकरण परियोजना को मछली पालन विभाग के इस आश्वासन पर लिया गया था कि वह दो मदर वैसलों का प्रापण करेंगे और गहरे समुद्र में मछली पकड़ने का विकास करेंगे। लेखापरीक्षा को दिए गए एलडीसीएल के उत्तर द्वारा इसका समर्थन किया गया था (9 जून 2015) कि निदेशक मंडल को सूचित किया गया था कि मछली पालन विभाग द्वारा मदर वैसल द्वारा कच्चे माल (टूना) की उपलब्धता को सुनिश्चित किया जाएगा, यह अपेक्षा नहीं की गई थी उच्च लागत के कारण मदर वैसल के प्रापण हेतु प्रस्ताव से इंकार कर दिया जाएगा (नवम्बर 2012)। हालांकि लेखापरीक्षा ने पाया बोर्ड के आधुनिकीकरण से संबंधित कार्यवृत्त में मदर वैसल के प्रापण पर चर्चा नहीं की गई है। एलडीसीएल ने बाद में लेखापरीक्षा को सूचित किया (18 मई 2016) कि आधुनिकीकरण के संबंध में मदर वैसल के प्रापण हेतु कोई प्रस्ताव नहीं था और पहले के प्रस्ताव को हटा दिया गया था क्योंकि वह बहुत महंगा था। एलडीसीएल ने यह भी स्वीकार किया (14 अक्टूबर 2016) कि डिब्बे वाले टूना के लिए राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय बाजारों पर कोई बाजार सर्वेक्षण नहीं किया गया था।

इसलिए, यह स्पष्ट है कि गहरे-समुद्र की मछली सुविधाओं के बिना पर्याप्त कच्चे माल की अनुपस्थिति और 10,000 डिब्बे वाले टूना के लिए देशीय और अंतरराष्ट्रीय बाजारों पर सूचना की कमी में डिब्बे प्रतिदिन की क्षमता को बढ़ाने की परियोजना विवेकहीन थी।

4.1.3.2 पूर्ण स्वचालित प्रक्रिया के लिए अपर्याप्त कच्चा माल (टूना)

अपर्याप्त कच्चे माल पर लेखापरीक्षा की अभ्युक्ति के उत्तर में, एलडीसीएल ने स्वीकार किया (अगस्त 2016) कि प्रापण किए गए पूर्ण-स्वचालित उपकरण का न्यूनतम क्षमता उत्पादन (अर्थात् जिसके नीचे मशीनरी कार्य नहीं करेगी) 1,145 कैन प्रति घंटा थी। इसमें पूर्ण क्षमता उपयोगिता हेतु 806.08 एमटी टूना की आवश्यकता है। यदि लक्षद्वीप के सभी द्वीपों (132 एमटीप्रति वर्ष) में टूना मछली की संपूर्ण उतारी गई क्षमता (सामान्य राष्ट्रीय सेवन और मासमीन उत्पादन सहित) को मछली कैनिंग कारखाने में विपथित किया जाए तब भी पूर्ण स्वचालित कैनिंग कारखाना वर्ष में केवल 60 दिनों के लिए कार्य कर पाएगा। वास्तव में, मौजूदा कारखाने में भी उत्पादन मुख्य रूप से कच्चे माल

की कमी के कारण से कम हैं, तो इसका अर्थ होगा कि मौजूदा कैनिंग कारखाने के भी 17 नियमित और 14 आकस्मिक कर्मचारी वर्ष में अधिकतर समय के लिए बिना कार्य के रहेगे जिससे कि कैनिंग कारखाने का प्राथमिक उद्देश्य जोकि स्थानीय मछुआरे की सामाजिक आर्थिक स्थिति को बेहतर बनाना है, पूरा नहीं हुआ।

4.1.3.3 बदलने के निर्णय में उचित प्रक्रिया को अनदेखा करना

(i) गृह मंत्रालय ने प्रशासक की प्रत्यायोजित शक्तियों को ₹10 करोड़ से बढ़ाकर ₹20 करोड़ तक कर दिया था (5 जुलाई 2010)। इन आदेशों की प्राप्ति की तिथि (12 जुलाई 2010) पर, प्रशासक ने स्वयं की अध्यक्षता में एलडीसीएल अध्यक्ष के रूप में अपनी क्षमता के रूप में कारखाने को अर्द्ध-स्वचालित से पूर्ण स्वाचालित के रूप में बदलने का निर्णय लिया। इस स्तर पर मंडल को अनदेखा करके एलडीसीएल ने अतिरिक्त निधियों के लिए यूटीएल प्रशासन के समक्ष प्रस्ताव रखा। चूंकि प्रस्ताव में एलडीसीएल अध्यक्ष की क्षमता में प्रशासक का अनुमोदन था, यूटीएल प्रशासन ने भी प्रस्ताव के गुणों की जांच किए बिना निधियां जारी की थीं। यद्यपि, 85वीं (17 दिसम्बर 2010), 86वीं (27 जनवरी 2011), 88वीं (15 मार्च 2011) और 89वीं (27 जून 2011) मंडल बैठकों में निविदा और मशीनरी के लिए अनुबंध प्रदान करने पर चर्चा हुई थी, किसी भी समय पर अर्द्ध-स्वचालित से पूर्ण स्वाचालित कारखाने में विशेष वर्णन में परिवर्तन और परियोजना लागत में वृद्धि पर मंडल द्वारा प्रस्तुत या चर्चित नहीं हुआ था।

(ii) मंडल ने आदेश दिया (27 जून 2011) कि मशीनरी की लागत को सक्षम प्राधिकरण के समक्ष प्रस्तुत करना होगा। इस मामले में, प्रशासक सक्षम प्राधिकारी (पूर्व प्रशासक ने जुलाई 2011 ने कार्यभार प्रदान किया था) था जिसे यूटीएल प्रशासन द्वारा प्रस्ताव रखा जाना चाहिए था। प्रशासक का अनुमोदन प्राप्त किए बिना ही प्रबंध निदेशक, एलडीसीएल. ने ₹6.84 करोड़ के लिए अनुबंध एक थाई फर्म को दे दिया था (जुलाई 2011)।

एलडीसीएल. अधिकारियों के साथ वाणिज्य मंत्रालय में संयुक्त सचिव की क्षमता में पूर्व प्रशासक द्वारा की गई बैठक में, मंडल की संपुष्टि किए जाने का निर्णय लिया गया था (अगस्त 2011)।

(iii) नई मशीनरी की आवश्यकता या उच्च लागत को प्रमाणित करने के एनआईएफपीएचएटीटी के इनकार करने के बावजूद, निदेशक मंडल ने अपनी 91वीं बैठक (30 दिसम्बर 2011) में कार्योत्तर संपुष्टि स्वीकार की थी। स्पष्ट रूप से, मंडल के पास कही हुई बात को मान लेने के अलावा और कोई विकल्प नहीं था क्योंकि इस समय तक औपचारिक अनुबंध पर हस्ताक्षर हो चुके थे (अगस्त 2011) और पूर्ण-स्वचालित मशीनरी के लिए अग्रिम भुगतान कर दिया गया था।

4.1.3.4 नई मशीनरी की आवश्यकता और लागत की तर्कसंगतता को प्रमाणित करने से एनआईएफपीएचएटीटी का इनकार

उपरोक्त निर्णय का अनुसरण करते हुए, प्रबंध निदेशक, एलडीसीएल. ने निर्देश दिया (अगस्त 2011) कि उपकरण (₹3.24 करोड़ के एनआईएफपीएचएटीटी के मूल अनुमान के प्रति) के लिए ₹6.84 करोड़ की अधिक लागत की तर्कसंगतता को सुनिश्चित करने के लिए एनआईएफपीएचएटीटी से कहा जाए। विशेषज्ञ समिति के माध्यम से मामले की जांच करने के पश्चात् एनआईएफपीएचएटीटी ने इन आधारों पर अस्वीकृत किया (दिसम्बर 2011) (i) एनआईएफपीएचएटीटी के विशेषज्ञ सलाहकार ने उपलब्ध मछली पालन संसाधन और लक्षद्वीप के प्रक्षेपित संसाधन क्षमता के आधार पर अर्द्ध स्वचालित संयंत्र की अनुशंसा पहले की थी और (ii) पूर्ण स्वचालित मशीनरी की क्षमता और लागत को न्ययसंगत नहीं ठहराया गया था और पूर्ण-स्वचालित मशीनरी की लागत बहुत अधिक होनी थी पर पूर्ण स्वचालित मशीनरी की लागत की तर्कसंगतता का आकलन करने से इनकार कर दिया था।

4.1.4 बदले हुए कार्यक्षेत्र को ध्यान में रखते हुए अनुमानों को संशोधित करने में एलडीसीएल की विफलता

4.1.4.1 सिविल निर्माण कार्य अनुमानों को संशोधित करने में विफलता

एल डी सी एल. अर्द्ध-स्वचालित से पूर्ण-स्वचालित कारखाने से कार्य क्षेत्र में परिवर्तन के परिणामस्वरूप सिविल निर्माण कार्य और प्रशीतन में परिवर्तनों को शामिल करके एक नया डीपीआर तैयार करने में विफल रहा। लेखापरीक्षा को अपने उत्तरों में, एलडीसीएल ने सूचित किया कि नई आवश्यकताओं को पूरा

करने के लिए डीपीआर को संशोधित करने के लिए नहीं कहा गया था। यह उत्तर अस्वीकार्य है। एलपीडब्ल्यूडी द्वारा अभिन्यास तैयार कर लिया गया था और वह मशीनरी की ऊँचाई और संरचना से परिचित थे। निर्माण को एलपीडब्ल्यूडी को सौंपा गया था और कारखाने की योजना कार्यकारी अभियंता द्वारा अनुमोदित की गई थी और सलाहकार, मछली पालन को एलडीसीएल द्वारा नियुक्त किया गया था। ग्राहक के रूप में, डीपीआर को संशोधित और अनुमोदित करना एलडीसीएल की जिम्मेदारी थी। एलडीसीएल ने न तो कार्यक्षेत्र में परिवर्तन को समायोजित करने के लिए संशोधित अनुमान तैयार करने के लिए एलपीडब्ल्यूडी से निवेदन किया था और न ही कारखाने को योजनाओं को अनुमोदित करने के लिए कार्यकारी अभियंता या सलाहकार सक्षम है। संशोधित आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए कारखाने की योजनाओं को संशोधित करने में एलडीसीएल की विफलता ही वह कारण है जिसकी वजह से आयातित मशीनरी को संस्थापित नहीं किया जा सका और खुले में महत्वपूर्ण उपकरण पड़ा हुआ होना जिससे उसे क्षति हो सकती थी जिसका उल्लेख पैरे में कहीं और भी किया गया है। एलडीसीएल द्वारा जमा किए गए (सितम्बर 2010) ₹3.51 करोड़ में से एलपीडब्ल्यूडी ने निर्माण कार्य का केवल कुछ भाग पूरा किया था (इस आधार पर कि संशोधित अनुमान अलाभकारी हैं) और दिसम्बर 2015 में एलडीसीएल को ब्याज (₹0.85 करोड़) सहित ₹1.62 करोड़ की राशि प्रदान की थी।

4.1.4.2 प्रशीतन अनुमानों को संशोधित करने में एलडीसीएल की विफलता

कैनिंग कारखाने के क्रियान्वयन के लिए न्यूनतम उत्पादन आवश्यकता को पूरा करने के लिए भंडारण और प्रशीतन आवश्यक है क्योंकि कैच बहुत कम है और मछली पकड़ने का मौसम वर्ष में छः माह तक सीमित है। तदनुसार, एनआईएफपीएचएटीटी ने ₹1.5 करोड़ पर अर्द्ध-स्वचालित कारखाने के लिए प्रशीतन प्रणाली का अनुमान लगाया था। हालांकि प्रशासक के कहने पर पूर्ण स्वचालित प्रक्रिया के लिए प्रशीतन प्रणाली हेतु अनुमान केवल ₹0.40 करोड़ के लिए अनुमोदित किया गया था जोकि अवास्तविक था और कारखाने को पूरी तरह से गैर-क्रियात्मक कर देता। यह प्रत्यक्ष हुआ जब, बाद में एलडीसीएल ने ₹32.15 करोड़ के लिए एक संशोधित डीपीआर का समर्थन किया (सितम्बर

2013) और उसे प्रस्तुत किया जिसमें एचवीएसी⁸ और प्रशीतन लागत का अनुमान ₹6.53 करोड़ का लगाया गया था।

4.1.5 आयातित मशीन का संस्थापन न किया जाना

वैश्विक निविदा के पश्चात्, एलडीसीएल ने टूना कैनिंग कारखाने⁹ के लिए मशीनरी की आपूर्ति, संस्थापन और कमीशन करने के लिए यूएसडी 1.49 मिलियन (₹6.84 करोड़) के लिए थायलैंड की फर्म (आपूर्तिकर्ता) के साथ अनुबंध पर हस्ताक्षर किए थे (अगस्त 2011)। यद्यपि मशीनरी पहुंचा दी गई थी (मार्च 2012), यह इस आधार पर बिना खोले हुए पड़ी हुई है, कि एलपीडब्ल्यूडी ने सिविल निर्माण कार्य पूरे नहीं किए थे। चूंकि मशीनरी समुद्र के आस पास काफी लंबी अवधि के लिए बेकार पड़े रहने और मानसून के मौसम में बाहर होने के कारण मशीन पार्टों की कार्य करने वाली कार्य स्थिति संदेहपूर्ण है और वारंटी भी समाप्त हो चुकी होगी। एलपीडब्ल्यूडी ने प्रवेश द्वारा पर हॉरिजेंटल बीम काटने के लिए स्वीकृति दे दी थी जोकि नई इमारत में सबसे बड़ा डिब्बे का प्रवेश अवरूद्ध करता था परंतु आज तक इसे नहीं किया गया है (नवम्बर 2016) और मशीनरी अभी भी खुले में असंस्थापित पड़ी हुई है।

4.1.6 वित्त विभाग और मत्स्य पालन विभाग, संघ शासित क्षेत्र प्रशासन और कृषि और मत्स्य-पालन मंत्रालय एवं वाणिज्य मंत्रालय का वित्तीय नियमावली का अनुसरण करने में विफलता

सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 26 और 52 से 56 इस प्रकार से निरूपित किए गए हैं जिसमें केन्द्रीय सरकार मंत्रालय और विभाग संसद द्वारा अनुमोदित बजट के प्रति व्यय को नियंत्रित करने की अपेक्षा की गई है और वर्ष के दौरान होने वाली बचतों को भी अभ्यर्पित करना होगा। केन्द्रीय सरकार प्राप्ति और भुगतान नियमावली का नियम 100 निर्धारित करता है कि वास्तविक रूप से किए गए सभी व्ययों का भुगतान और आहरण एक साथ किया जाना चाहिए और किसी भी परिस्थिति में उन्हें किसी अन्य वर्ष के अनुदान से भुगतान करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए; सरकारी खाते से

⁸ हीटिंग वेंटीलेशन और एयर कंडीशनिंग

⁹ कोयमबटूर की फर्म के साथ अलग अनुबंध के माध्यम से ₹0.40 करोड़ के लिए मछली अपशिष्ट का उपयोग करने वाले बायोगैस उत्पादन संयंत्र का प्रापण किया गया था।

तब धन का आहरण नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि उसकी आवश्यकता तत्काल संवितरण के लिए न हो। मांगों के पूर्वानुमान या बजट अनुदानों की चूक को रोकने के लिए सरकारी खाते से धन का आहरण करना स्वीकार्य नहीं है।

इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि कृषि और मत्स्य-पालन मंत्रालय (राजस्व शीर्ष के अंतर्गत ₹8.45 करोड़ और पूंजीगत शीर्ष के अंतर्गत ₹2.00 करोड़) और वाणिज्य मंत्रालय (पूंजीगत शीर्ष के अंतर्गत ₹3.24 करोड़) द्वारा पर्याप्त राशि जारी की गई थी (2009-10 और 2011-12 में), संबंधित वित्त वर्ष के दौरान उसे विस्तारित नहीं किया गया था। मंत्रालय ने जीएफआर में निर्धारित रूप से वित्त वर्ष के अंत तक बचतों का अभ्यर्पण सुनिश्चित नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, यद्यपि वाणिज्य मंत्रालय ने कुल परियोजना लागत ₹7.64 करोड़ निर्दिष्ट की थी, प्रशासक (एलडीसीएल अध्यक्ष के रूप में अपनी क्षमता में) ने वाणिज्य मंत्रालय को सूचित किए बिना अपनी प्रत्यायोजित शक्तियों का उपयोग करते हुए एकतरफा रूप से इसे ₹13.78 करोड़ (इसे वित्त विभाग, यूटीएल के माध्यम से किए बिना) तक संशोधित किया था जिसने वैसे भी संयुक्त सचिव, वाणिज्य मंत्रालय के रूप में अपनी क्षमता में पूर्व प्रशासक द्वारा की गई एक बैठक (अगस्त 2011) के अलावा परियोजना की प्रगति को मॉनीटर नहीं किया था। परियोजना पर ₹7.64 करोड़ की राशि का व्यय किया गया (दिसम्बर 2016) और एलडीसीएल के पास ₹6.89 करोड़ पड़े हुए थे।

वित्त विभाग, यूटीएल प्रशासन जिसने मत्स्य-पालन विभाग को निधियां जारी की थी, व्यय को मॉनीटर करने में विफल रहा। इसके अलावा, मत्स्य पालन विभाग को वित्त विभाग के अनुमोदन के बिना उन परियोजनाओं से निधियों के पुर्नविनियोजन करने की अनुमति दी जा रही है जिन्हे बंद या स्थगित कर दिया गया है। परिणामस्वरूप, मत्स्य-पालन विभाग अतिरिक्त निधियों के लिए वित्त विभाग को मामला संप्रेषित किए बिना परियोजना लागत में ₹7.64 करोड़ से ₹13.78 करोड़ की वृद्धि के लिए एलडीसीएल की बढ़ी हुई आवश्यकताओं को समायोजित कर पाया था। मत्स्य-पालन विभाग ने परियोजना की व्यवहार्यता और अतिरिक्त निधियों के एलडीसीएल से मांग की तर्कसंगतता की समीक्षा

नहीं की थी क्योंकि इन्हें अध्यक्ष, एलडीसीएल की क्षमता में प्रशासक द्वारा अनुमोदित किया गया था। मत्स्य-पालन विभाग ने लेखापरीक्षा को उत्तर दिया (नवम्बर 2015) कि मत्स्य-पालन विभाग की भूमिका वित्तीय सहायता तक सीमित थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि यह जीएफआर के नियम 26 विपरीत है जिसमें बताया गया है कि यह सत्यापित करना निधि संस्वीकृत करने वाले प्राधिकारी का दायित्व है कि क्या निधियों का उचित रूप से उपयोग उसी उद्देश्य के लिए हो रहा है जिसके लिए उसे संस्वीकृत किया गया था।

4.1.7 निर्यात दायित्वों को पूरा न करने के कारण सीमा शुल्क की देयता

एलडीसीएल ने इस शर्त पर कि वह छः वर्षों में ₹8.16 करोड़ की कीमत के टूना का निर्यात करेंगे मशीनरी के आयात पर ₹1.36 करोड़ के सीमा शुल्क की छूट¹⁰ का लाभ उठाया है (अप्रैल 2012)। चूंकि, एलडीसीएल ने मशीनरी के आयात के पश्चात् टूना का निर्यात नहीं किया है, वह सीमा शुल्क प्राधिकारियों को लागू ब्याज के साथ संपूर्ण चुंगी की वापसी करने के लिए जिम्मेदार है। अपने उत्तर में, लेखापरीक्षा को एलडीसीएल ने सूचित किया (18 मई 2016) कि इस अवधि (अर्थात् अप्रैल 2018 तक) को बढ़ाया जा सकता है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एलडीसीएल ने स्वीकार किया है कि उसने अपने आत्मविश्वास को सिद्ध करने के लिए कोई बाजार सर्वेक्षण संचालित नहीं किया था कि उसके निर्यातों के लिए अंतर्राष्ट्रीय बाजार और यदि महत्त्वपूर्ण मशीनरी चालू कर दी गई है तब भी कारखाना अंतर्राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मानकों को पूरा नहीं करता जोकि निर्यातों के लिए आवश्यक है।

4.1.8 निष्कर्ष

वित्त विभाग और मत्स्य-पालन विभाग यह सुनिश्चित करने में विफल रहा कि एलडीसीएल से निर्गत हुए प्रस्तावों को अपने निदेशक बोर्ड का अनुमोदन प्राप्त था और प्रशासक के औपचारिक अनुमोदन के लिए वित्त और मत्स्य-पालन विभाग में विस्तृत संवीक्षा के पात्र नहीं थे। कृषि और मत्स्य-पालन विभाग एवं वाणिज्य मंत्रालय भी जीएफआर का अनुपालन सुनिश्चित करने में भी विफल रहे। परिणामस्वरूप, एलडीसीएल के पास ₹6.89 करोड़ का अवरोधन हुआ और

¹⁰ निर्यात संवर्धन पूंजीगत वस्तु योजना के अंतर्गत

टूना कैनिंग कारखाने के आधुनिकीकरण के उद्देश्यों की प्राप्ति न होने के अलावा ₹7.64 करोड़ का संपूर्ण व्यय निष्फल रहा।

मामले को गृह मंत्रालय (जून 2015 और जनवरी 2017), कृषि और मत्स्य-पालन मंत्रालय (जनवरी 2017) एवं वाणिज्य मंत्रालय (जनवरी 2017) को भेजा गया था। उनके उत्तर प्रतीक्षित हैं (जनवरी 2017)।

नई दिल्ली
दिनांक: 02 मार्च 2017


(मुकेश प्रसाद सिंह)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
केन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 06 मार्च 2017


(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

परिशिष्ट

परिशिष्ट-1

(पैराग्राफ 1.7 के संदर्भ में)

एटीएन की वर्षवार विलंबता

क्र.सं.	यूटी का नाम	मार्च समाप्ति वर्ष के लिए प्रतिवेदन	एटीएन की की स्थिति		
			देय	बिल्कुल प्राप्त नहीं हुआ	पत्राचाराधीन
1.	अंदमान एवं निकोबार द्वीप	2014	4	1	3
		2015	4	3	1
2.	चंडीगढ़	2014	2	1	1
		2015	5	5	-
3.	दादर एवं नागर हवेली	2014	-	-	-
		2015	1	1	-
4.	दमन एवं द्वीप	2014	2	-	2
		2015	2	2	-
5.	लक्षद्वीप	2014	1	-	1
		2015	3	2	1
कुल			24	15	9