

भाग-1 अध्याय-दो लेनदेनों की लेखापरीक्षा

नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग

2.1 कार्य का अपूर्ण रहना

हाट बाजार के निर्माण कार्य में राशि ₹ 30.28 लाख व्यय एवं कार्य पूर्णता की नियत अवधि के पूर्ण होने के तीन वर्ष उपरान्त भी कार्य अपूर्ण रहा।

छत्तीसगढ़ शासन ने सभी नगरीय स्थानीय निकायों (यू.एल.बी.) में 'हाट बाजार समृद्धि का आधार' नाम से एक योजना प्रारंभ करने का निर्णय (अगस्त 2007) लिया। योजना का उद्देश्य राज्य के नगरीय क्षेत्रों एवं आसपास के ग्रामीण क्षेत्रों में असंगठित रूप से ग्रामीण उत्पादों का विक्रय करने वाले छोटे व्यापारियों के लिए अधोसंरचना सुविधा उपलब्ध कराना है। हाट बाजार के रूप में विकसित करने हेतु एक समुचित स्थान का चयन करना था एवं वहाँ नीलामी चबूतरा, चबूतरा, पार्किंग व्यवस्था, बिजली, पानी, जल निकास एवं सार्वजनिक प्रसाधन के सुविधाओं का प्रावधान करना था। योजना वर्ष 2007-08 से प्रारम्भ की गयी थी एवं इसका प्रारम्भिक लक्ष्य प्रत्येक नगरीय स्थानीय निकाय में मार्च 2008 तक एक हाट बाजार का निर्माण करना था। किराये आदि की कोई राशि निर्धारित नहीं की गयी थी। स्थानीय निकायों को अपने राजस्व वृद्धि एवं हाट बाजार के रखरखाव के लिए कुछ राशि वसूल करने की अनुमति थी।

संचालनालय, नगरीय प्रशासन एवं विकास, रायपुर द्वारा हाट बाजार समृद्धि योजना अंतर्गत जिला दुर्ग में कुम्हारी परिक्षेत्र के जाँजगीरी नामक स्थल पर हाट बाजार के निर्माण हेतु राशि ₹ 49.92 लाख की तकनीकी स्वीकृति (दिसम्बर 2007) दी गयी थी, जिसे राज्य शहरी विकास अभिकरण द्वारा स्वीकृत (फरवरी 2009) किया गया था। संभावित अनुबंध राशि ₹ 45 लाख के साथ निविदा आमंत्रण सूचना जारी (फरवरी 2009) की गयी थी। मई 2010 तक कार्य पूर्ण करने हेतु राशि ₹ 36.90 लाख का कार्यादेश जारी (सितम्बर 2009) किया गया था। उपरोक्त कार्य में 12 भण्डारण रहित चबूतरे और दो नीलामी चबूतरे के साथ-साथ अधोसंरचना सुविधाएं जैसे दो व्यावसायिक परिसर, आंतरिक सड़कें, पहुँच मार्ग, पार्किंग व्यवस्था, जल निकास, पेयजल और प्रसाधन सुविधा शामिल थी। ठेकेदार को अप्रैल 2011 तक राशि ₹ 30.28 लाख का भुगतान किया जा चुका था।

नगरपालिका परिषद, कुम्हारी के अभिलेखों के जाँच (जनवरी 2013) में विदित हुआ कि निर्धारित समयावधि के अंदर ठेकेदार कार्य पूर्ण नहीं कर सका एवं अप्रैल 2011 तक केवल एक व्यावसायिक परिसर, आंतरिक सड़कें, पहुँच मार्ग, जल निकास तथा 12 चबूतरों का 60 प्रतिशत कार्य ही पूर्ण किया गया। इसके बाद ठेकेदार द्वारा कोई कार्य नहीं किया गया। अनुबंध शर्त में स्पष्ट किया गया था कि निर्धारित अवधि में कार्य पूर्ण न किये जाने की स्थिति में किये गये कार्य की 10 प्रतिशत राशि शास्ति के रूप में अधिरोपित की जायेगी। ठेकेदार पर कोई शास्ति अधिरोपित नहीं की गयी थी। साथ ही,

निर्धारित अवधि के पूर्ण होने के तीन वर्ष उपरान्त भी नगरपालिका परिषद द्वारा न तो अनुबंध समाप्त किया गया और न ही शेष कार्य को दूसरे ठेकेदार से पूर्ण कराने हेतु कोई कदम उठाया गया था।

अतः नगरपालिका परिषद द्वारा तीन वर्ष बाद भी हाट बाजार निर्माण की पूर्णता सुनिश्चित करने में विफल रहने के कारण, न केवल राशि ₹ 30.28 लाख अवरूद्ध रही बल्कि साथ ही हितग्राहियों को हाट बाजार के लाभ से वंचित रहना पड़ा।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर मुख्य नगरपालिका अधिकारी, नगरपालिका परिषद कुम्हारी ने अवलोकन को स्वीकार (सितम्बर 2013) किया एवं बताया कि निर्माण कार्य अपूर्ण था। तथापि ठेकेदार द्वारा पूर्ण किये गये संरचना का उपयोग किया जा सकता है एवं चबूतरे के आवंटन के लिये कार्यवाही की जा रही है। यह भी सूचित (मार्च 2014) किया गया कि कार्य में विलम्ब के लिये ठेकेदार पर कोई भी शास्ति अधिरोपित नहीं की गयी थी किन्तु अंतिम देयक से वसूली की जायेगी।

प्रकरण को शासन के संज्ञान (दिसम्बर 2013) में लाया गया था, जवाब अपेक्षित है।

2.2 व्यवसायिक परिसर के निर्माण के लिए अनुचित प्रक्रिया

राजकिशोर नगर, बिलासपुर में निर्माण स्थल का स्पष्ट स्वामित्व सुनिश्चित किए बिना व्यावसायिक परिसर निर्माण कार्य प्रारंभ करने के कारण राशि ₹ 1.08 करोड़ का अवरूद्ध रहना एवं कार्य का अपूर्ण रहना।

अतिक्रमण एवं भूमि विवाद रहित निर्माण स्थल की उपलब्धता किसी भी निर्माण कार्य के निर्विघ्न प्रगति के लिए अनिवार्य है। भारत शासन की छोटे एवं मंझोले शहरों के एकीकृत विकास (आई.डी.एस.एम.टी.) योजना के अंतर्गत बिलासपुर नगर निगम (बी.एम.सी.) ने एक व्यावसायिक परिसर निर्मित करने का निश्चय (दिसम्बर 2005) किया। परिसर में दो मंजिलों में 91 दुकानें, दो हॉल, एक जलपान गृह (रेस्टोरेन्ट) एवं कार्यालय बनाये जाने थे। शहरी विकास मंत्रालय, भारत शासन द्वारा इस परियोजना हेतु राशि ₹ 2.75 करोड़ की स्वीकृति (जनवरी 2006) दी गयी थी।

निर्मित अधोसंरचना के उपयोग न होने अथवा क्षमता से कम उपयोग होने के जोखिम से निपटने का एक तरीका यह है कि संभावित लाभार्थियों से अग्रिम संग्रहण द्वारा माँग का यथोचित आंकलन किया जाए। माँग का यथोचित आंकलन किये बिना राशि ₹ 2.75 करोड़ के संभावित अनुबंध राशि (पी.ए.सी.) के साथ एक निविदा आमंत्रण सूचना (एन.आई.टी.) प्रकाशित (सितम्बर 2006) की गयी थी एवं मात्र मेसर्स राजेन्द्र कंसट्रक्शन, बिलासपुर की एक निविदा प्राप्त हुई, जो कि पी.ए.सी. से 9.47 प्रतिशत अधिक थी। तदानुसार ठेकेदार के संग 11 महिनों की कार्यावधि के साथ राशि ₹ 3.01 करोड़ का अनुबंध किया (जनवरी 2007) गया। सितम्बर 2012 की अवधि तक ठेकेदार को राशि ₹ 1.08 करोड़ का भुगतान किया जा चुका था।

निर्माण कार्य का समयानुकूल क्रियान्वयन अनिवार्य रूप से विवादमुक्त कार्यस्थल की उपलब्धता पर निर्भर था। यह देखा गया कि कार्यस्थल अतिक्रमण मुक्त न होने के

परिणामस्वरूप मई 2008 तक 91 दुकानों में से केवल 19 दुकानें ही निर्मित की गयी थी। अतिक्रमणकारियों द्वारा माननीय उच्च न्यायालय, बिलासपुर में एक याचिका दायर (जुलाई 2009) की गयी थी एवं उच्च न्यायालय के आदेशों के परिपालन में कार्यस्थल का सीमांकन (अगस्त 2009) किया गया था। एक और याचिका जिला न्यायालय में दायर की गयी थी एवं अतिक्रमणकारियों द्वारा निर्माणस्थल पर कार्यस्थगन आदेश (सितम्बर 2009) प्राप्त किया गया था, जिसे कि माननीय उच्च न्यायालय के आदेश (नवम्बर 2010) द्वारा निरस्त किया गया था। चूँकि नवम्बर 2010 तक केवल राशि ₹ 88.77 लाख का ही कार्य किया जा सका था, मेयर इन-कौंसिल ने शेष कार्य को पूर्ण करने हेतु अगस्त 2011 तक नौ माह के अतिरिक्त समयावृद्धि देने का निश्चय किया। समयावृद्धि के बावजूद भी ठेकेदार द्वारा सितम्बर 2012 तक केवल राशि ₹ 1.08 करोड़ मूल्य का ही कार्य किया गया एवं उसके पश्चात् कार्य में कोई प्रगति नहीं हुई। निर्माण स्थल का अतिक्रमण हटाये जाने के बावजूद भी ठेकेदार द्वारा व्यावसायिक परिसर का निर्माण पूर्ण नहीं कराया गया। साथ ही, भूमि उपलब्धता सुनिश्चित होने के तीन वर्ष पश्चात भी बी.एम.सी. द्वारा शेष निर्माण कार्य को पूर्ण कराने हेतु कोई भी कार्यवाई नहीं की गयी।

इंगित किये जाने पर उपायुक्त, नगर निगम बिलासपुर द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकारते हुये बताया (मई 2013) गया कि भारत शासन एवं मेयर इन-कौंसिल द्वारा परियोजना की स्वीकृति के पश्चात एन.आई.टी. प्रकाशित की गयी थी। साथ ही अतिक्रमण निवारण एवं उनके पुनर्वास की प्रक्रिया प्रारम्भ की गयी। किन्तु न्यायालय के स्थगन आदेश एवं न्यायालयिक प्रक्रिया के कारण कार्य में यथोचित प्रगति न हो सकी। ठेकेदार द्वारा अनुबंधित दरों पर कार्य करने से इनकार किया गया, अतः टर्मिनेशन नोटिस जारी किया गया है। शेष कार्य को अन्य एजेंसी द्वारा समय से पूर्ण कराने के लिए बी.एम.सी. द्वारा कार्यवाही प्रारंभ की गयी है।

प्रकरण को शासन के संज्ञान (दिसम्बर 2013) में लाया गया, जवाब अपेक्षित है।

2.3 कार्य क्रियान्वयन में विलम्ब

निर्माण स्थल का स्पष्ट स्वामित्व सुनिश्चित किए बिना मिनी स्टेडियम निर्माण कार्य प्रारंभ करने के कारण क्रियान्वयन में विलम्ब हुआ एवं राशि ₹ 55.46 लाख अवरूद्ध रही।

अतिक्रमण एवं भूमि विवाद रहित निर्माण स्थल की उपलब्धता किसी भी निर्माण कार्य के निर्विघ्न प्रगति के लिए अनिवार्य है। मुख्य नगरपालिका अधिकारी (सी.एम.ओ.) चरोदा के अभिलेखों से ज्ञात हुआ कि चरोदा में मिनी स्टेडियम का निर्माण कार्य दो चरणों में करवाने की योजना थी। मिनी स्टेडियम निर्माण के प्रथम चरण के लिए नगरपालिका निगम के प्रेसीडेंट इन-कौंसिल (पी.आई.सी.) द्वारा राशि ₹ 50 लाख की स्वीकृति (फरवरी 2007) दी गयी एवं कार्य जून 2010 में राशि ₹ 40.87 लाख की लागत से पूर्ण किया गया था।

संचालनालय, नगरीय प्रशासन एवं विकास, छत्तीसगढ़ शासन द्वारा स्टेडियम के द्वितीय चरण के निर्माण के लिए राशि ₹ 25 लाख की अतिरिक्त अनुदान स्वीकृत (जून 2009)

की गयी। कार्य को अगस्त 2010 तक कार्य पूर्ण करने के लिए एक ठेकेदार को राशि ₹ 21.55 लाख के लागत पर कार्यादेश दिया (नवम्बर 2009) गया और इस कार्य के विरुद्ध राशि ₹ 16.39 लाख का अद्यतन भुगतान (मई 2011) किया गया था।

अभिलेखों की जाँच से प्रकट (जनवरी 2013) हुआ कि यद्यपि कार्यादेश जारी होने के बाद ठेकेदार द्वारा कार्य प्रारंभ किया गया लेकिन कार्यपूर्णता की निर्धारित तिथि (अगस्त 2010) तक पूर्ण नहीं किया जा सका। यह देखा गया कि इसका मुख्य कारण परिसर में झुग्गीवासियों द्वारा अतिक्रमण के कारण कार्यस्थल की अनुपलब्धता रही। समय पर कार्य के क्रियान्वयन के लिए अतिक्रमण एक बड़ा जोखिम है और कार्य को प्रदत्त करने के पूर्व इसका समुचित समाधान किया जाना चाहिए था। यद्यपि नगरपालिक निगम (एम.सी.) इस अतिक्रमण से पूर्णतः अवगत था, इसके बावजूद कार्य प्रदत्त किये जाने के पूर्व झुग्गीवासियों द्वारा किये गये अतिक्रमण को हटाने के लिए कोई कार्यवाई नहीं की गयी। अतः एम.सी. द्वारा निर्माण स्थल पर स्पष्ट स्वामित्व एवं अतिक्रमणकारियों के पुनर्वास के लिए पहल की कार्यवाई सुनिश्चित किये बिना कार्य प्रदत्त किये जाने के कारण न केवल राशि ₹ 55.46 लाख¹ अवरूद्ध रही बल्कि साथ ही खिलाड़ियों को भी खेल सुविधाओं से वंचित होना पड़ा।

लेखापरीक्षा के दौरान इंगित किये जाने पर सी.एम.ओ. ने बताया (जनवरी 2013) कि अतिक्रमण को हटाने के पश्चात् स्टेडियम का निर्माण कार्य पूर्ण किया जायेगा। सी.एम.ओ. ने आगे कहा (जनवरी 2014) कि एम.सी. द्वारा आपसी सहमति से कब्जेधारियों के पुनर्वास का प्रयास किये जा रहे हैं।

प्रकरण को शासन के संज्ञान (दिसम्बर 2013) में लाया गया, जवाब अपेक्षित है।

2.4. कार्य का अपूर्ण रहना

आवासों के निर्माण कार्य में तीव्रता सुनिश्चित करने में विफल रहने के कारण लागत में वृद्धि एवं आवासों का अपूर्ण रहना।

नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग, छत्तीसगढ़ शासन द्वारा शहरी क्षेत्र में निवासरत आर्थिक रूप से कमजोर एवं आवासहीन व्यक्तियों को आवास सुविधा उपलब्ध कराने के उद्देश्य से अटल आवास योजना (ए.ए.वाई.) शुरू की गयी थी। योजना के दिशानिर्देश में परिकल्पित है कि जिला कलेक्टर स्वविवेकानुसार हितग्राही को किशतों में राशि प्रदान कर प्रत्येक आवासीय इकाई का निर्माण 180 वर्गफुट निर्मित क्षेत्र में राशि ₹ 60,000 की लागत से कराया जायेगा। इस योजना के लिए धन की व्यवस्था 50 प्रतिशत अनुदान तथा 50 प्रतिशत ऋण के रूप में की जायेगी एवं ऋण की राशि ₹ 10 प्रतिदिन के दर से हितग्राहियों से वसूल की जायेगी। नगरपालिका परिषद जामूल (एम.सी.जे.), जिला दुर्ग द्वारा 100 आवासों के निर्माण के लिए प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान (मई 2005) की गयी थी। प्रत्येक आवास गृह के निर्धारित व्यय की उपरी सीमा को ध्यान में रखते हुए निर्माण कार्य में तीव्रता सुनिश्चित करना आवश्यक था। राशि ₹ 60 लाख की संभावित अनुबंध राशि (पी.ए.सी.) के साथ विलम्ब से निविदा आमंत्रण सूचना जारी (अगस्त

¹ ₹ 39.07 लाख + ₹ 16.39 लाख

2008) की गयी थी। आठ माह की समयावधि के साथ मेसर्स सुगम सामाजिक सेवा संस्थान, भिलाई को राशि ₹ 77.79 लाख (नवम्बर 1999 से प्रभावी एस.ओ.आर से 29.65 प्रतिशत अधिक) में कार्य को अगस्त 2009 तक पूर्ण करने हेतु कार्यादेश दिया गया। ठेकेदार को जून 2013 तक राशि ₹ 60 लाख का भुगतान किया गया था।

मुख्य नगरपालिका अधिकारी (सी.एम.ओ.) के अभिलेखों के जाँच में हमने पाया कि यद्यपि कार्य की प्रशासनिक स्वीकृति मई 2005 में प्राप्त थी, इसके बावजूद निविदा अगस्त 2008 में अर्थात् तीन वर्षों से अधिक विलम्ब के बाद आमंत्रित की गयी थी। साथ ही, सी.एम.ओ. द्वारा योजना अंतर्गत प्रति इकाई निर्धारित निर्माण लागत राशि ₹ 60,000 के विरुद्ध राशि ₹ 77,790 की दर से कार्यादेश जारी किया गया था। चूंकि, निविदा आमंत्रण में विलम्ब के कारण निर्माण लागत में वृद्धि हुई थी, इससे स्पष्ट था कि उपलब्ध राशि ₹ 60 लाख से 100 आवासों का निर्माण पूर्ण नहीं कराया जा सकता था। आगे एम.सी.जे. के अधिकारियों एवं लेखापरीक्षा द्वारा संयुक्त भौतिक सत्यापन (जून 2013) के दौरान यह देखा गया कि 22 आवासों का निर्माण कार्य ठेकेदार द्वारा शुरू भी नहीं किया गया था। साथ ही, 78 आवासों का निर्माण कार्य भी अपूर्ण था क्योंकि खिड़कियों और दरवाजों को लगाने का कार्य एवं अन्य फिनिशिंग कार्य पूरे नहीं थे। अतः लिये गये 78 इकाईयों के कार्य भी उपलब्ध राशि ₹ 60 लाख से पूर्ण नहीं कराये जा सके थे।

निर्माण कराये जाने वाले आवासों की संख्या, उपलब्ध राशि से संबद्ध की जानी चाहिए थी, क्योंकि कुछ इकाईयों को पूर्ण किया जाना कई इकाईयों के अपूर्ण रहने से अच्छा है। ऐसा नहीं किये जाने के फलस्वरूप न केवल राशि ₹ 60 लाख अवरुद्ध रही बल्कि साथ ही लक्षित हितग्राहियों को भी आवासीय सुविधाओं से वंचित रहना पड़ा।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर सी.एम.ओ. ने बताया (जून 2013) कि कार्य निविदा में प्राप्त दर के अनुरूप स्वीकृत किये गये थे एवं राशि की अनुपलब्धता के कारण आवासों का निर्माण कार्य पूर्ण नहीं कराया जा सका और 22 आवासों का निर्माण कार्य प्रारंभ नहीं किया जा सका। आगे यह बताया (जनवरी 2014) गया कि प्रेसीडेंट इन-कौंसिल ने निश्चय (सितम्बर 2011) किया कि शेष कार्यों को नगरपालिक परिषद के अधोसंरचना मद के अंतर्गत उपलब्ध राशि से पूर्ण करा लिया जाएगा एवं इस आशय का प्रस्ताव शासन को भेजा (जनवरी 2012) गया था, जिसे स्वीकृत कर लिया गया है। तत्पश्चात् सी.एम.ओ. ने आगे बताया (मार्च 2014) कि शासन द्वारा स्वीकृत राशि की सहायता से 78 आवासों के आवंटन से प्राप्त होने वाली अतिरिक्त राशि का उपयोग शेष 22 आवासों के निर्माण हेतु किया जायेगा।

प्रकरण को शासन के संज्ञान (जनवरी 2014) में लाया गया, जवाब अपेक्षित है।

2.5 एकीकृत आवास एवं मलिन बस्ती विकास कार्यक्रम अंतर्गत आवासों के निर्माण कार्य में अनुचित प्रक्रिया का अनुसरण

शहरी गरीबों के आवासों के निर्माण कार्य अतिक्रमण मुक्त निर्माण स्थल का स्वामित्व सुनिश्चित किये बिना प्रारम्भ करने के कारण राशि ₹ 13.45 करोड़ की लागत वृद्धि।

अतिक्रमण एवं भूमि विवाद रहित निर्माण स्थल की उपलब्धता किसी भी निर्माण कार्य के निर्विध्न प्रगति के लिए अनिवार्य है। बिलासपुर नगर निगम (बी.एम.सी.) द्वारा छत्तीसगढ़ गृह निर्माण मंडल (सी.जी.एच.बी.) को एकीकृत आवास एवं मलिन बस्ती विकास कार्यक्रम, जो कि जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन का एक घटक था, के अंतर्गत 2000 आवासों का निर्माण कार्य, अतिक्रमण अथवा भूमि विवाद रहित निर्माण स्थल की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना दिया (अगस्त 2009) गया था।

सी.जी.एच.बी. द्वारा निविदा आमंत्रित की गयी एवं 200 आवासीय इकाइयों (एच.यू.) का निर्माण कार्य एक ठेकेदार को राशि ₹ 3.04 करोड़ की एकमूर्त पेशकश (₹ 1.52 लाख प्रति इकाई) स्वीकारते हुये दिया (फरवरी 2010) गया। तत्पश्चात्, बी.एम.सी. द्वारा आवासों के मापदंडों को संशोधित करने का निश्चय (अक्टूबर 2010) किया गया, जिससे कि आवासों के प्रति इकाई लागत को ₹ 1,44,500 तक सीमित किया जा सके। तदानुसार सी.जी.एच.बी. ने समस्त स्वीकृत एवं प्रक्रियाधीन निविदाओं को निरस्त कर दिया एवं संशोधित निविदाओं के आधार पर एक अन्य ठेकेदार को 960 आवासों के निर्माण हेतु राशि ₹ 13.87 करोड़ (₹ 1,44,500 प्रति इकाई के दर से) का कार्यादेश जारी (दिसम्बर 2010) किया। कार्यस्थल के हस्तांतरण न होने के कारण सी.जी.एच.बी. द्वारा निर्माण कार्य प्रारम्भ न कराया जा सका एवं उनके द्वारा ₹ 3 करोड़ की अग्रिम राशि में से विज्ञापन आदि पर हुये खर्च राशि ₹ 2.13 लाख की कटौती करते हुए, शेष राशि ₹ 2.98 करोड़ बी.एम.सी. को वापस (फरवरी 2012) कर दी गयी।

बी.एम.सी. ने 1992 एच.यू. (जिसमें कि उसी निर्माण स्थल पर 1056 एच.यू. सम्मिलित थे) के निर्माण हेतु अप्रैल-मई 2012 में निविदायें आमंत्रित की एवं उक्त कार्य विभिन्न एजेंसियों को राशि ₹ 2.12 लाख प्रति एच.यू. के दर पर प्रदत्त (मई 2013-दिसम्बर 2013) किया गया, जो कि सी.जी.एच.बी. द्वारा पूर्व में स्वीकृत प्रति इकाई दर से ₹ 67,500² अधिक था। इसके कारण ₹ 13.45 करोड़³ का परिहार्य अधिक व्यय हुआ।

आवासों के निर्माण के पश्चात् भी पर्याप्त मांग की कमी का जोखिम मौजूद था। संभावित हितग्राहियों से अग्रिम राशि का संग्रहण कर इस जोखिम से निपटा जा सकता था। यह निर्माण कार्य प्रारंभ करने से पूर्व नहीं किया गया था।

इंगित किये जाने पर बी.एम.सी. ने स्वीकार (मार्च 2014) किया गया कि 1992 एच.यू. के निर्माण कार्य में विलम्ब होने के कारण लागत में ₹ 13.45 करोड़ की वृद्धि हुई। वर्तमान में निर्माण कार्य प्रगति पर है।

² ₹ 2,12,000 - ₹ 1,44,500

³ ₹ 67,500*1992 एच.यू. = ₹ 13,44,60,000

प्रकरण शासन के संज्ञान (जनवरी 2014) में लाया गया, जवाब अपेक्षित है।

2.6 मुख्यमंत्री स्वावलंबन योजना अंतर्गत दुकानों के निर्माण में कमियाँ

मांग का यथोचित आंकलन सुनिश्चित किये बिना निर्माण कार्य प्रारंभ करने के कारण राशि ₹ 20.25 लाख की लागत से निर्मित दुकान खाली रहे तथा अन्य स्थान पर निर्माणाधीन दुकान अपूर्ण रहे जिनपर राशि ₹ 16.50 लाख का व्यय किया गया था।

मुख्यमंत्री स्वावलंबन योजना अंतर्गत दुकानों/चबूतरों का निर्माण किया जाना था एवं शहरी क्षेत्रों में चयनित बेरोजगार युवाओं को आवंटित करना था, जिससे कि वे अपने स्वयं के व्यापार प्रारम्भ कर सकें। योजना का उद्देश्य शहरी युवाओं को आत्मनिर्भर बनाना था।

अ) नगरपालिक निगम भिलाई (एम.सी.बी.) द्वारा मुख्यमंत्री स्वावलंबन योजना एम.एस.वाई. अंतर्गत ₹ 25,000 प्रति दुकान की दर से 68 दुकानों के निर्माण कार्य के लिए निविदाएँ आमंत्रित (जनवरी 2004) की गयी। कार्य की प्राक्कलित राशि ₹ 17 लाख थी। नवम्बर 1999 से प्रभावी अनुसूचित दर (एस.ओ.आर.) से 0.56 प्रतिशत कम पर एक ठेकेदार को कार्य प्रदत्त किया गया। 120 दिनों के अंदर कार्य पूर्ण करने हेतु ठेकेदार को राशि ₹ 16.90 लाख का कार्यादेश जारी (सितम्बर 2004) किया गया।

आयुक्त, एम.सी.बी. के अभिलेखों के जाँच के दौरान हमने पाया (जून 2013) कि निगम ने ठेकेदार द्वारा किये गये कार्य के विरुद्ध अक्टूबर 2005 तक ₹ 16.50 लाख का भुगतान किया गया था, जो कि कार्य के कुल लागत का 98 प्रतिशत था। तथापि, एम.सी.बी. अधिकारियों द्वारा निर्माणस्थल के भौतिक सत्यापन (जुलाई 2006) के दौरान यह पाया गया कि ठेकेदार ने अवमानक कार्य किया था। फलस्वरूप, अवमानक कार्य अथवा कमियों के सुधार हेतु ठेकेदार को निर्देशित (जुलाई 2006) किया गया। इसके बावजूद न तो ठेकेदार द्वारा अवमानक कार्य को सुधारा गया और न ही निगम द्वारा सात वर्षों की अवधि के पश्चात् भी ठेकेदार के विरुद्ध कोई कार्यवाही की गयी। लेखापरीक्षा एवं एम.सी.बी. अधिकारियों द्वारा किये गये कार्यस्थल की संयुक्त भौतिक सत्यापन (जून 2013) में यह देखा गया कि कई दुकानों की दीवारें क्षतिग्रस्त हो गयी थी एवं अधिकांश दुकानों में शटर नहीं लगाये गये थे। परिणामतः सभी दुकानें रिक्त थे। यह विदित हुआ कि ठेकेदार के दोषपूर्ण कार्य निष्पादन को दंडित करने हेतु अनुबंध में कोई विशिष्ट उपबंध नहीं था। अनुबंध में केवल यह उल्लेख था कि कार्यों को पूर्ण करने में विलम्ब के कारण हुये वित्तीय क्षति को भुगतान करने का उत्तरदायित्व ठेकेदार का होगा।

अतः अनुबंध में प्रभावकारी डेटेरेंट क्लॉज के अभाव एवं एम.सी.बी. के निष्क्रियता के कारण राशि ₹ 16.50 लाख के भुगतान एवं नौ वर्षों से अधिक अवधि व्यतीत हो जाने के बावजूद कार्य अपूर्ण रहा।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर आयुक्त, एम.सी.बी. ने बताया (जून 2013) कि कार्य पूर्ण करने हेतु ठेकेदार को नोटिस निर्गत किया जायेगा एवं तत्पश्चात् हितग्राहियों को दुकानों का आवंटन किया जायेगा।

ब) निर्मित अधोसंरचना के उपयोग न होने अथवा क्षमता से कम उपयोग होने के जोखिम से निपटने का एक तरीका यह है कि संभावित लाभार्थियों से व्यावसायिक अधोसंरचना जैसे दुकानें, परिसर आदि के निर्माण के पूर्व अग्रिम संग्रहण द्वारा माँग का यथोचित आंकलन किया जाए।

हमने पाया (जुलाई 2013) कि राजनांदगांव नगरपालिक निगम (आर.एम.सी.) ने उक्त आंकलन किये बिना मुख्यमंत्री स्वावलंबन योजना अंतर्गत 14 विभिन्न स्थानों पर ₹ 25,000 प्रति दुकान के दर से 300 दुकानों के निर्माण हेतु निविदाएं आमंत्रित (सितम्बर 2003) की। वर्ष 2004-05 से 2009-10 के मध्य योजनांतर्गत कुल 229 दुकानों का निर्माण किया गया था।

अभिलेखों की जाँच में यह विदित हुआ कि 229 निर्मित दुकानों में से 148 दुकानों का आवंटन विभिन्न हितग्राहियों को किया गया था एवं ₹ 20.25 लाख के कुल लागत वाली 81 दुकानें रिक्त (नवम्बर 2013) रहे, जिनका विवरण निम्नानुसार है:-

स.क्र.	स्थिति	निर्मित दुकानों की संख्या	खाली दुकानों की संख्या	खाली दुकानों की लागत (₹ 25,000 प्रति दुकान)
1	इंदिरा नगर	12	0	0
2	जनता चौक लखौली	20	0	0
3	भरका पारा तालाब	15	0	0
4	प्यारे लाल स्कूल	21	0	0
5	नंदई डीपों	18	0	0
6	मोहरा एम.एम.	15	15	3,75,000
7	त्रिवेनी परिसर	15	15	3,75,000
8	गोकुल नगर	26	15	3,75,000
9	मोतीपुर	12	12	3,00,000
10	चिरवली	22	11	2,75,000
11	दुर्गा चौक, लखौली	8	7	1,75,000
12	नया अस्पताल	9	3	75,000
13	लखौली यू.बी.एस.पी.	2	2	50,000
14	नया बस स्टैण्ड	34	1	25,000
	कुल	229	81	20,25,000

इंगित किये जाने पर आयुक्त, आर.एम.सी. द्वारा कोई भी यथोचित जवाब नहीं दिया गया।

प्रकरण को शासन के संज्ञान (मार्च 2014) में लाया गया, जवाब अपेक्षित है।

2.7 कार्य को अनुचित तरीके से प्रदाय किया जाना एवं कार्य का अपूर्ण रहना

योजना दिशानिर्देशों का उल्लंघन कर कार्य प्रदाय किये जाने एवं क्रियान्वयन संस्था के विरुद्ध कार्यवाही करने में विफलता के कारण वाल्मिकी आवास योजना अंतर्गत आवासीय क्वार्टरों का अपूर्ण रहना एवं राशि ₹ 1.01 करोड़ की लागत वृद्धि।

नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग, छत्तीसगढ़ शासन (जी.ओ.सी.जी.) ने शहरी गंदी बस्तियों में रहने वाले आवासहीन गरीब लोगों को स्वास्थ्य वर्धक एवं नगरीय वातावरण

उपलब्ध कराने हेतु आवासीय सुविधा की व्यवस्था के उद्देश्य से वाल्मिकी अम्बेडकर आवास योजना (वाम्बे) आरंभ की गयी। योजनांतर्गत पात्र हितग्राहियों को जरूरी अधोसंरचना के साथ-साथ शौचालय और सामान्य सुविधाओं वाले आवासीय मकान उपलब्ध कराया जाना था। प्रत्येक आवासीय इकाई न्यूनतम 15 वर्ग मीटर क्षेत्र में निर्मित होनी थी एवं उनकी अधिकतम लागत ₹ 40,000 निर्धारित था। आवासीय मकानों का निर्माण कार्य किसी भी स्थिति में नगरीय स्थानीय निकायों को छोड़कर अन्य शासकीय एजेंसियों अथवा ठेकेदारों से नहीं कराया जाना था। यद्यपि अच्छे रिकार्ड वाले गैर शासकीय संस्थाओं (एन.जी.ओ.) को पर्यवेक्षण, मार्गदर्शन एवं निगरानी कार्य के लिए शामिल किया जा सकता है।

(अ) वाम्बे योजनांतर्गत नगरपालिक परिषद, चरौदा को 100 आवासीय गृहों के निर्माण के लिए ₹ 40 लाख की प्रशासकीय स्वीकृति जिला शहरी विकास प्राधिकरण (डूडा) द्वारा प्रदान (अगस्त 2004) की गयी। साथ ही योजना के मार्गदर्शिका का उल्लंघन करते हुए एन.जी.ओ. द्वारा कार्य करवाने हेतु स्वीकृति भी दी गयी थी। विभिन्न एन.जी.ओ. से प्रस्ताव का आमंत्रण सितम्बर 2004 में किया गया था।

प्रेसीडेंट इन-काँसिल (पी.आई.सी.) ने एन.जी.ओ. द्वारा प्रस्तावित न्यूनतम दर ₹ 40 लाख की स्वीकृति (अगस्त 2004) प्रदान की गयी। मुख्य नगरपालिका अधिकारी (सी.एम.ओ.), नगरपालिक परिषद चरौदा के अभिलेखों की जाँच (जनवरी 2013) में विदित हुआ कि चयनित कार्यस्थल पर जलभराव एवं अन्य समस्याओं के कारण कार्य विलम्ब से प्रारम्भ हुआ। एन.जी.ओ. के समयवृद्धि हेतु आवेदन (फरवरी 2006) से इंगित हुआ कि कार्य के लिए निर्माण स्थल फरवरी 2006 में ही तैयार हो पाया था। अतः कार्य प्रदत्त किये जाने के पूर्व कार्य करने योग्य निर्माण स्थल की उपलब्धता भी सुनिश्चित नहीं की गयी थी।

प्रत्येक चरण- चरण 1 और चरण 2, में 50 आवासीय इकाईयों के निर्माण कार्य के लिए एन.जी.ओ. के साथ अनुबंध क्रमशः दिसम्बर 2004 और जनवरी 2007 में किया गया था। कार्यादेश क्रमशः जनवरी 2005 और मई 2007 में जारी किया गया था। प्रत्येक चरण के लिए कार्य पूर्ण करने की नियत अवधि तीन माह थी। चरण-1 के निर्माण पर नौवें चल देयक (फरवरी 2009) तक ₹ 16.42 लाख का भुगतान किया गया था, जबकि चरण-2 के निर्माण पर दसवें चल देयक (मार्च 2010) तक ₹ 14.83 लाख का भुगतान हुआ था। मार्च 2010 से कार्य बंद कर दिया गया एवं उसके बाद सी.एम.ओ. द्वारा कई नोटिस जारी किये जाने के बावजूद भी एन.जी.ओ. द्वारा शेष कार्य का क्रियान्वयन नहीं कराया गया। पी.आई.सी. ने क्रमशः ₹ 3.48 लाख (चरण-1) एवं ₹ 5.75 लाख (चरण-2) मूल्य के शेष कार्यों के लिए नयी निविदाये जारी करने और एजेंसी की सम्पूर्ण जमा राशि जब्त करने तथा इसे पाँच वर्षों के लिए कालीसूची में डालने का निर्णय (जनवरी 2012) लिया गया। इसके बावजूद लेखापरीक्षा दिनांक (जनवरी 2013) तक न तो एन.जी.ओ. के साथ अनुबंध रद्द किया गया और न ही शेष कार्य के लिए निविदाये आमंत्रित की गयी थी।

अतः योजना मार्गदर्शिका का उल्लंघन कर निर्माण कार्य एन.जी.ओ. को दिया गया था। साथ ही, निर्माण स्थल तैयार अवस्था में उपलब्ध कराये बिना कार्य प्रदत्त किये जाने के कारण कार्य प्रारंभ करने में विलम्ब हुआ और शेष कार्य के पूर्ण कराने हेतु कोई कार्यवाही न करने के कारण लक्षित हितग्राहियों को योजना का उद्दिष्ट लाभ नहीं मिला एवं राशि ₹ 31.25 लाख भी अवरूद्ध रही। आगे, नगरपालिक निगम को ₹ 8.35 लाख⁴ की अतिरिक्त लागत वहन करनी पड़ सकती है, चूँकि शेष कार्य की लागत का मूल्यांकन ₹ 17.10 लाख (चरण-1 और 2 के लिए क्रमशः ₹ 6.25 लाख और ₹ 10.85 लाख) किया गया है।

(ब) वाम्बे योजना के मार्गदर्शिका अनुसार निर्माण कार्य के लिए ठेकेदारों या अन्य शासकीय संस्थाओं को शामिल नहीं किया जाना था। मार्गदर्शिका की उपेक्षा करते हुए नगरपालिक निगम, दुर्ग ने 200 आवासीय इकाईयों (एच.यू) के निर्माण के लिए निविदायें आमंत्रित (सितम्बर 2006) की गयी, जिनका संभावित मूल्य राशि ₹ 80 लाख था। डूजा, दुर्ग द्वारा न्यूनतम निविदा नवम्बर 1999 से प्रभावी अनुसूचित दर (एस.ओ.आर.) से 14.80 प्रतिशत अधिक दर अर्थात् ₹ 91.84 लाख पर स्वीकृत (दिसम्बर 2006) की गयी। कार्यादेश नौ माह अर्थात् अक्टूबर 2007 तक की नियत अवधि में कार्य पूर्ण कराने हेतु जारी (जनवरी 2007) किया गया था। ठेकेदार को तृतीय चल देयक तक ₹ 47.01 लाख का भुगतान (अप्रैल 2011) किया गया था।

आयुक्त, नगरपालिक निगम, दुर्ग के अभिलेखों की जाँच (जनवरी 2013) के दौरान यह विदित हुआ कि ठेकेदार द्वारा कार्य की धीमी प्रगति के कारण जून 2007 से अप्रैल 2010 के दौरान सात कारण बताओ नोटिस जारी किये गये थे और निगम द्वारा ठेकेदार को फरवरी 2010 तक समयवृद्धि प्रदान की गयी थी। इसके बावजूद ठेकेदार कार्य पूर्ण नहीं कर सका और अंततः पंजीकरण राशि ₹ 1 लाख जब्त करते हुए कालीसूची में डाल (जुलाई 2011) दिया गया। चूँकि कार्य पूर्णता में विलम्ब ठेकेदार के कारण हुआ था, ठेकेदार के साथ हुये अनुबंध के अनुच्छेद 2 के अनुसार अनुबंध राशि के 10 प्रतिशत की दर से राशि ₹ 9.18 लाख की शास्ति वसूल किये जाने योग्य थी। इस दण्डात्मक प्रावधान का उपयोग निगम द्वारा प्रभावी रूप से किया जाना चाहिए था, जिससे कि ठेकेदार को कार्य के प्रति लापरवाही बरतने से हतोत्साहित किया जा सके। इसके विरुद्ध ठेकेदार के द्वितीय चल देयक से मात्र ₹ 1.25 लाख की राशि को ही रोक कर रखा गया। आगे अभिलेखों की जाँच में यह विदित हुआ कि खराब कर्म-कौशल और अपूर्ण कार्य के कारण निर्मित ढाँचे आँधी-तुफान एवं वर्षा के कारण क्षतिग्रस्त हो चुके थे, जिसके लिए कोई वसूली नहीं की गयी थी।

अतः योजना के दिशानिर्देशों का उल्लंघन करते हुए कार्य प्रदत्त करना एवं निगम द्वारा दण्डात्मक प्रावधानों का प्रभावी उपयोग न करने के कारण न केवल ₹ 47.01 लाख राशि अवरूद्ध रही बल्कि साथ ही लक्षित हितग्राही योजना के लाभों से भी वंचित रहे। साथ ही नगरपालिक निगम को ₹ 58 लाख⁵ की अतिरिक्त लागत भी वहन करनी पड़ सकती है क्योंकि शेष कार्य की लागत ₹ 103 लाख आंकलित की गयी है।

⁴ ₹ 17.10 लाख - (₹ 40 लाख - ₹ 31.25 लाख) = ₹ 8.35 लाख

⁵ ₹ 103 लाख - (₹ 92 लाख - ₹ 47 लाख) = ₹ 58 लाख

(स) इसी प्रकार नगरपालिक निगम, दुर्ग द्वारा योजना के दिशानिर्देशों की पूर्ण उपेक्षा करते हुए 155 एच.यू. के निर्माण के लिये संभावित निविदा राशि ₹ 62 लाख की निविदायें आमंत्रित (जून 2005) की गयी। डूडा, दुर्ग द्वारा नवम्बर 1999 से प्रभावी एस.ओ.आर. से 14.85 प्रतिशत अधिक दर अर्थात् ₹ 71.21 लाख की न्यूनतम निविदा को स्वीकृत (सितम्बर 2005) किया गया। कार्यादेश आठ माह की नियत अवधि अर्थात् जुलाई 2006 तक पूर्ण करने हेतु जारी (अक्टूबर 2005) किया गया। अभिलेखों के जाँच (जनवरी 2013) के दौरान यह विदित हुआ कि यद्यपि कार्यादेश अक्टूबर 2005 में जारी किया गया था, जबकि ठेकेदार को निर्माण स्थल का अभिन्यास मई 2006 में प्रदाय कराया गया था। इसके फलस्वरूप, कार्य पूर्णता अवधि जनवरी 2007 तक बढ़ायी गयी थी और ठेकेदार को मई 2008 तक की समयवृद्धि प्रदान की गयी थी। ठेकेदार को छठवें चल देयक (फरवरी 2009) तक राशि ₹ 70.09 लाख का भुगतान किया गया था।

ठेकेदार द्वारा दिसम्बर 2006 से जुलाई 2010 तक की अवधि के दौरान कार्य की धीमी प्रगति के लिए आठ कारण बताओ नोटिस जारी किये गये थे। ठेकेदार द्वारा कार्य की प्रगति नहीं की जा सकी और कार्य अपूर्ण रहा (मई 2013)। कार्य के पूर्णता में विलम्ब होने के बावजूद न तो अनुबंध रद्द किया गया था और न ही ठेकेदार के विरुद्ध कोई शास्ति अधिरोपित की गयी थी। यह भी विदित हुआ कि खराब कर्म-कौशल एवं अपूर्ण कार्य के वजह से निर्मित अधोसंरचना आँधी-तुफान और वर्षा के कारण क्षतिग्रस्त हो गयी थी, जिसके लिए कोई वसूली नहीं की गयी।

योजना के दिशानिर्देशों का उल्लंघन करते हुए कार्य प्रदत्त किये जाने और निगम द्वारा कार्य पूर्ण करने में विफल होने के फलस्वरूप, कार्य पूर्णता की नियत अवधि से पाँच वर्ष अधिक व्यतीत हो जाने के बावजूद भी 155 एच.यू. अपूर्ण स्थिति में है। इसके कारण न केवल राशि ₹ 70.09 लाख अवरुद्ध रही, बल्कि साथ ही शहरी गरीबों को योजना के लाभों से भी वंचित रहना पड़ा। साथ ही नगरपालिक निगम को ₹ 35.40 लाख⁶ की लागत भी वहन करनी पड़ सकती है, क्योंकि शेष कार्यों की लागत ₹ 36.52 लाख आंकलित की गयी है।

लेखापरीक्षा के दौरान इंगित किये जाने पर सी.एम.ओ. नगरपालिक निगम, चरौदा ने बताया (जनवरी 2013) कि कार्य सोसायटी अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत एन.जी.ओ. को प्रदत्त किया गया था, जो पर्यवेक्षण, निगरानी और स्थानीय श्रमिकों से समन्वय करेगा। सी.एम.ओ. ने स्वीकार किया कि निर्माण कार्य के अपूर्ण रहने के कारण आवासों का उपयोग नहीं किया जा रहा है एवं आगे बताया गया कि शेष कार्य के लिए निविदा आमंत्रित की जा चुकी है तथा एजेंसी से सुरक्षा निधि ₹ 1.56 लाख वसूल करने के अतिरिक्त कालीसूची में डालने हेतु कार्यवाही प्रारंभ की जा रही थी। दूसरे एवं तीसरे प्रकरण में, आयुक्त नगरपालिक निगम, दुर्ग ने स्वीकार (मई 2013) किया कि लम्बे समय से कार्य बंद रहने के कारण ढाँचे क्षतिग्रस्त हो गये थे और शेष कार्यों के लिए निविदायें आमंत्रित की जा चुकी है।

प्रकरण शासन के संज्ञान (मार्च 2014) में लाया गया, जवाब अपेक्षित है।

⁶ ₹ 36.52 लाख -(₹ 71.21 लाख - ₹ 70.09 लाख) = ₹ 35.40 लाख