

दूसरा अध्याय

निष्पादन लेखापरीक्षा

- 2.1 इंदिरा सागर परियोजना की नहरों का निर्माण और सिंचाई क्षमता का सृजन
- 2.2 प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत सड़कों का निर्माण
- 2.3 बुन्देलखण्ड सूखा राहत पैकेज का मध्यप्रदेश में क्रियान्वयन
- 2.4 जल संसाधन विभाग, मध्यप्रदेश द्वारा कार्यान्वित 'इंटरप्राइज़ इंफारमेशन मेनेजमेंट सिस्टम ई.आई.एम.एस.' पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा
- 2.5 निर्माण कार्यों में गुणवत्ता आश्वासन पर दीर्घ प्रारूप कंडिका

नर्मदा घाटी विकास विभाग

2.1 इंदिरा सागर परियोजना की नहरों का निर्माण और सिंचाई क्षमता का सृजन

कार्यपालन सारांश

इंदिरा सागर परियोजना (खंडवा जिले में), सरदार सरोवर परियोजना, की जल प्रवाह के विरुद्ध (अपस्ट्रीम) सक्रिय भंडारण, 2.00 एम.ए.एफ. मृत भंडारण क्षमता एवं 248.65 किलोमीटर (243.89 किमी के लिए संशोधित) लंबी मुख्य नहर वाला एक 92 मीटर ऊंचा और 653 मीटर लंबा कांक्रीट का ग्रेविटी बांध शामिल हैं। परियोजना का उद्देश्य राज्य में 1.69 लाख हेक्टेयर की कुल वार्षिक सिंचाई के साथ, खंडवा, खरगोन और बड़वानी जिलों में 1.23 लाख हेक्टेयर में सिंचाई उपलब्ध कराना है। प्रारंभ में इस परियोजना को 2008-09 तक तीन चरणों में पूरा करने के लिए निर्धारित किया गया था। तथापि, यह पूर्ण नहीं हो सका एवं इसकी पूर्णता चरणबद्ध रूप में मार्च 2017 तक की जाने के लिए पुनर्निर्धारित की गयी।

इंदिरा सागर परियोजना की नहरों के निर्माण एवं सिंचाई क्षमता के सृजन की निष्पादन लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियों का पता चला:

- इंदिरा सागर परियोजना नहर के लिए ₹ 1,421.75 करोड़ के शेष कार्य के लिए आनुपातिक केंद्रीय सहायता के स्रोत सुनिश्चित किए बिना ₹ 3,182.77 करोड़ के लिए अंतिम निवेश की स्वीकृति के विरुद्ध ₹ 4,604.52 करोड़ की पुनरीक्षित प्रशासकीय स्वीकृति दी गई है।

(कंडिका 2.1.6.1)

- 62,200 हेक्टेयर में सिंचाई उपलब्ध कराने के लिए, इंदिरा सागर परियोजना की प्रारंभिक विस्तार अर्थात् चरण-I एवं चरण-II के कार्य ₹ 3,102.89 करोड़ के व्यय के बाद भी पूर्ण नहीं हुए थे।

(कंडिका 2.1.7)

- भू-अर्जन और वन विभाग की स्वीकृति के बिना कार्य सौंपे जाने के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को मूल्य वृद्धि के कारण ₹ 2.09 करोड़ एवं निष्क्रियता प्रभार के रूप में ₹ 5.63 करोड़ की परिहार्य अतिरिक्त लागत हुई।

(कंडिका 2.1.7.1)

- ठेकेदारों ने वितरण नेटवर्क का साथ-साथ निष्पादन करने के बजाय मुख्य नहर के निष्पादन पर जोर दिया, जिससे सिंचाई क्षमता के सृजन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

(कंडिका 2.1.7.2)

- संतुलन जलाशयों के निष्पादन के बिना खरगोन उद्वहन नहर के वितरण नेटवर्क का निष्पादन, न केवल अनियोजित निष्पादन को निर्दिष्ट करता था अपितु 23,753 हेक्टेयर क्षेत्र में सिंचाई सुविधा भी उपलब्ध नहीं करायी जा सकी।

(कंडिका 2.1.7.3)

- विभाग ने दोषी ठेकेदार से भू-राजस्व के बकाया के रूप में ₹ 15.92 करोड़ की शेष राशि की वसूली के लिए कोई कार्रवाई आरम्भ नहीं की थी।

(कंडिका 2.1.8.1)

- मानक बोली दस्तावेजों में निर्दिष्ट शर्तों से विचलन, आदेशों का अनौचित्यपूर्ण संशोधन, मूल्य वृद्धि की संगणना हेतु गलत सूचकांकों के अपनाने एवं निर्धारित पूर्णता अवधि के बाद समय वृद्धि की अनियमित स्वीकृति के परिणामस्वरूप ₹ 93.48 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान हुआ।

(कंडिकाएं 2.1.8.2 एवं 2.1.8.8)

- नहर में पूर्व निर्मित टाइल्स के नीचे कम घनत्व की पोलिथीन फिल्म के अवांछित निष्पादन के परिणामस्वरूप ₹ 78.91 लाख की अतिरिक्त लागत हुई।

(कंडिका 2.1.8.5)

- निर्माण कार्यों के लक्ष्य की पूर्णता में विलंबों हेतु टर्नकी ठेकेदारों पर ₹ 118.78 करोड़ की शास्ति आरोपित नहीं की गयी।

(कंडिका 2.1.8.7)

- बीमा के लिए प्रीमियम की बचत के रूप में ठेकेदारों को ₹ 1.37 करोड़ का अदेय लाभ दिया गया क्योंकि ठेकेदारों ने कार्य करने के लिए बीमा कवर प्रदान नहीं किया था।

(कंडिका 2.1.8.9)

- टर्नकी ठेके के कार्य क्षेत्र में गतिविधियाँ शामिल होने के बावजूद भी सलाहकारों को लगाए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 10.96 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

(कंडिका 2.1.8.10)

- ट्रांसमिशन लाइन के अवांछित मद का समावेश करने से टर्नकी ठेकेदार को ₹ 75.19 करोड़ का अदेय लाभ दिया गया।

(कंडिका 2.1.8.11)

- ज्वाइंट फ़िलिंग की मद का निष्पादन न करने के परिणामस्वरूप अवमानक कार्य के साथ ही ठेकेदारों को ₹ 1.32 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान हुआ।

(कंडिका 2.1.8.12)

- आइटम रेट ठेकों को टर्नकी ठेकों से बदलने का उद्देश्य पूर्ण नहीं हो सका क्योंकि टर्नकी ठेकेदारों द्वारा भूमि के अधिग्रहण के लिए प्रस्ताव प्रस्तुत करने में असाधारण विलंब हुआ, कार्यों के निष्पादन में विलंब हुआ तथा परिणामस्वरूप सिंचाई क्षमता सृजित नहीं हुई।

(कंडिका 2.1.8.14)

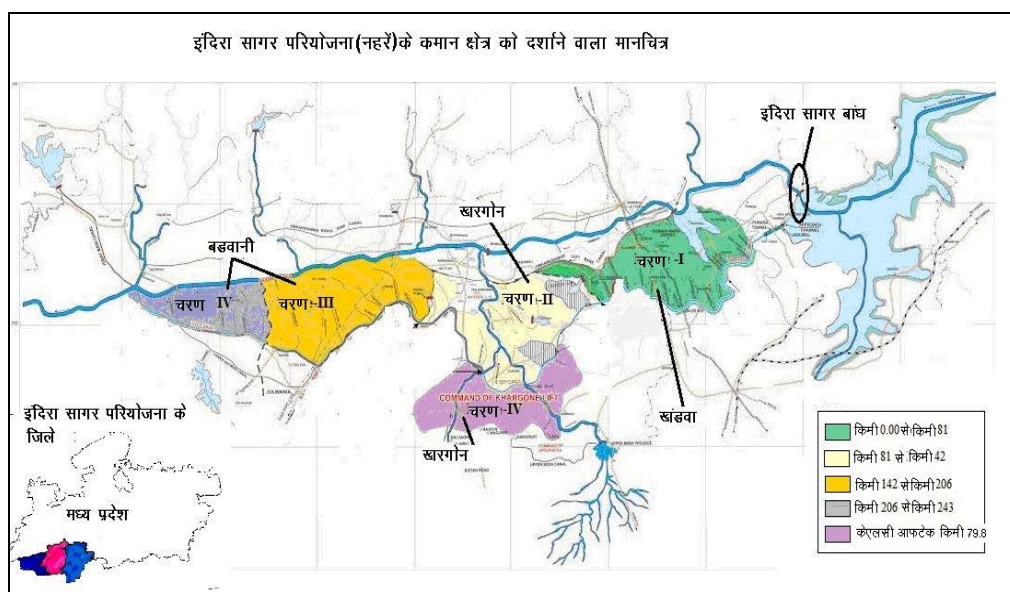
2.1.1 प्रस्तावना

भारतवर्ष की पांचवीं सबसे बड़ी नदी, नर्मदा नदी 1,312 किलोमीटर की लंबाई के साथ मध्य प्रदेश, गुजरात और महाराष्ट्र से गुजरती है जिसकी 1,077 किलोमीटर लंबाई मध्य प्रदेश से होकर गुजरती है।

राज्यों के बीच नर्मदा जल हेतु विवादों को सुलझाने के लिए नर्मदा जल विवाद न्यायाधिकरण (एन.डब्ल्यू.डी.टी.) 1969 में अस्तित्व में आया। नर्मदा जल विवाद न्यायाधिकरण के निर्णय (दिसंबर 1979) के अनुसार कुल 28 एमएएफ में से मध्य प्रदेश को आवंटित नर्मदा के जल के 18.25 एमएएफ अंश का उपयोग 2024 से पूर्व किया जाना है। इस प्रकार मध्य प्रदेश राज्य को 2024 या उसके बाद नर्मदा जल विवाद न्यायाधिकरण द्वारा समीक्षा के दौरान अप्रयुक्त जल के पुनः आवंटन को टालने के लिए 2024 तक आवश्यक संरचनाएं सृजित कर 18.25 एमएएफ जल के आवंटित अंश का पूरी तरह से उपयोग होना सुनिश्चित करना है।

मध्य प्रदेश शासन ने नर्मदा के जल के आवंटित अंश का उपयोग करने के लिए परियोजना का निर्माण करने हेतु नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण (एन. व्ही. डी. ए.) की स्थापना (1985) की थी। नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण ने नर्मदा नदी पर 13 वृहद परियोजनाओं का निर्माण किया जिसमें से भंडारण क्षमता के मामले में इंदिरा सागर परियोजना (आईएसपी) सबसे बड़ी बहुउद्देशीय परियोजना¹ है।

परियोजना में इसकी वितरण प्रणाली के साथ एक 92 मीटर ऊंचा और 653 मीटर लंबा कांक्रीट ग्रेविटी बांध, 248.65 किमी (संशोधित लंबाई 243.89 किमी) लंबी अपने वितरण नेटवर्क एवं खरगोन उद्वहन नहर के साथ मुख्य सिंचाई नहर शामिल है। मुख्य सिंचाई नहर एवं खरगोन उद्वहन नहर का उद्देश्य खंडवा, खरगोन और बड़वानी जिलों में 1.23 लाख हेक्टेयर कृषि योग्य कमान क्षेत्र (सीसीए) में सिंचाई उपलब्ध कराना था।



खंडवा, खरगोन और बड़वानी जिलों में 1.23 लाख हेक्टेयर कृषि योग्य कमान क्षेत्र का विवरण तालिका 2.1 में दिया गया है:

¹ परियोजना में बिजली का उत्पादन, सिंचाई सुविधाओं के सृजन और औद्योगिक उपयोग के लिए जल शामिल हैं।

तालिका 2.1 : आईएसपी का कमान क्षेत्र तथा प्रस्तावित वार्षिक सिंचाई

स. क्र.	जिला	कृषि योग्य कमान क्षेत्र (हे.)	वार्षिक सिंचाई (हे.)	लाभांविता ग्राम (संख्या)
1	खंडवा	17,800	24,300	74
2	खरगोन	68,400	93,700	388
3	बड़वानी	36,800	51,000	134
योग		1,23,000	1,69,000	596

(स्रोत: एन. व्ही. डी. ए. द्वारा प्रदत्त इंदिरा सागर परियोजना की स्थिति प्रतिवेदन)

2.1.2 संगठनात्मक संरचना

खरगोन उद्वहन नहर के निर्माण सहित इन्दिरा सागर परियोजना की नहर प्रणाली नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण द्वारा कार्यान्वित की जा रही है। नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण का नेतृत्व अध्यक्ष द्वारा किया जाता है जिनकी सहायता उपाध्यक्ष एवं पांच पूर्णकालिक सदस्य (यांत्रिकी, वित्त, ऊर्जा, पर्यावरण और वन एवं पुनर्वास) द्वारा की जाती है। नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण द्वारा ली गई परियोजना सदस्य यांत्रिकी के अधीन मुख्य अभियंता के माध्यम से क्रियान्वित की जाती है। मुख्य अभियंता, इन्दिरा सागर परियोजना की सहायता मण्डल स्तर पर तीन अधीक्षण अभियंताओं एवं मैदानी स्तर पर कार्यपालन यंत्रियों के नेतृत्व में आठ संभागों द्वारा की जाती है।

2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा के उद्देश्य निम्न की जांच करने के लिए हैं:

- निधियों का वित्तीय प्रबंधन और उपयोग की प्रभावशीलता,
- आयोजना की पर्याप्तता और सिंचाई क्षमता के सृजन एवं उपयोग की सीमा,
- परियोजना हेतु ठेकों के प्रबंधन और योजना तथा विशिष्टियों के अनुसार कार्यों के निष्पादन में दक्षता, मितव्ययता और प्रभावशीलता।

2.1.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्न से निकाले गए मानदंडों पर आधारित हैं:

- विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) और योजना दस्तावेज़
- मध्य प्रदेश शासन द्वारा जारी मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली एवं नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण द्वारा अपनाई गई जल संसाधन विभाग द्वारा जारी सिंचाई कार्यों के लिए विशिष्टियाँ
- जल संसाधन विभाग के लिए एकीकृत दर अनुसूची (यू.एस.आर)
- विभागों द्वारा जारी किए गए तकनीकी परिपत्र और आदेश
- टर्नकी अनुबंधों के साथ आयटम रेट अनुबंधों की शर्तें और नियम

2.1.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र खरगोन उद्वहन नहर एवं इन्दिरा सागर परियोजना नहर तक ही सीमित था क्योंकि बांध और पावर हाउस का कार्य पहले से ही नर्मदा हाइड्रोइलेक्ट्रिक डेवलपमेंट कॉरपोरेशन के लिए स्थानांतरित (अक्टूबर 2000) कर दिया गया था।

2009-10 की अवधि तक इन्दिरा सागर परियोजना के नहर कार्यों के कार्यान्वयन पर ₹ 1,485.87 करोड़ व्यय किए गए थे और 2010-11 से 2014-15 की अवधि के लिए खरगोन उद्वहन नहर एवं इन्दिरा सागर परियोजना नहर पर ₹ 1,617.02 करोड़ का व्यय किया गया था। निष्पादन लेखापरीक्षा में वर्ष 2010-11 से 2014-15 की अवधि हेतु खरगोन उद्वहन नहर सहित इन्दिरा सागर परियोजना नहर के लिए योजना, सिंचाई क्षमता का सृजन और उपयोग तथा निधि प्रबंधन को शामिल किया गया है।

परियोजना, तीन जिलों में नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण के आठ संभागों² द्वारा क्रियान्वित की जा रही है। इन्दिरा सागर परियोजना के मुख्य नहर, वितरण नेटवर्क और खरगोन उद्वहन नहर के निर्माण में संलग्न सभी आठ संभागों एवं मुख्य अभियंता इन्दिरा सागर नहर परियोजना के कार्यालयों के अभिलेखों की 2010-11 से 2014-15 के लिए लेन-देन को शामिल करते हुए जनवरी 2015 और जून 2015 के बीच समीक्षा की गई थी। इसके अलावा, परियोजना से संबंधित जानकारी नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण, भोपाल साथ ही साथ मुख्य अभियंता एवं अधीक्षण यंत्री इन्दिरा सागर नहर परियोजना से भी एकत्र की गई थी।

फरवरी 2015 में आयोजित प्रवेश सम्मेलन में प्रमुख सचिव, नर्मदा घाटी विकास विभाग, मध्य प्रदेश शासन के साथ लेखापरीक्षा के उद्देश्य, मापदंड, कार्यक्षेत्र एवं कार्य प्रणाली पर विचार विमर्श किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्ष शामिल कर प्रारूप प्रतिवेदन शासन को अगस्त 2015 में भेजा गया था और उनका उत्तर नवम्बर 2015 में प्राप्त हुआ था। अतिरिक्त मुख्य सचिव, नर्मदा घाटी विकास विभाग, मध्य प्रदेश शासन एवं प्राधिकरण के अन्य अधिकारियों के साथ 30 नवंबर 2015 को आयोजित निर्गम सम्मेलन में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई। निर्गम सम्मेलन के दौरान व्यक्त किए गए विचार एवं शासन के उत्तर को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा के दौरान विभाग द्वारा दिए गए सहयोग के लिए लेखापरीक्षा आभार प्रकट करता है।

2.1.6 परियोजना लागत एवं परियोजना का वित्तपोषण

2.1.6.1 परियोजना लागत

योजना आयोग ने इन्दिरा सागर परियोजना (बहुउद्देशीय) के लिए 1988 के मूल्य स्तर पर निवेश स्वीकृति के प्रस्ताव हेतु ₹ 1,993.67 करोड़ की स्वीकृति (1989) प्रदान की थी। जिसमें से 1.23 लाख हेक्टेयर के कृषि योग्य कमान क्षेत्र में सिंचाई सुविधा

² नर्मदा विकास संभाग 11 बड़वानी, नर्मदा विकास संभाग 24. खरगोन, नर्मदा विकास संभाग 18 खरगोन, नर्मदा विकास नहर संभाग खरगोन, नर्मदा विकास संभाग 28 पुनासा, नर्मदा विकास संभाग 27 राजपुर, नर्मदा विकास संभाग 21, सनावद और नर्मदा विकास संभाग 14 ठीकरी

उपलब्ध कराने के लिए यूनिट II इन्दिरा सागर परियोजना नहर के लिए ₹ 541.98 करोड़ आवंटित थे। योजना आयोग ने 2009 के मूल्य स्तर पर यूनिट II इन्दिरा सागर परियोजना नहर के लिए ₹ 3,182.77 करोड़ के संशोधित अंतिम निवेश की स्वीकृति (जून 2010) प्रदान की। तत्पश्चात् इसने मार्च 2015 तक प्रथम समयवृद्धि प्रदान (फरवरी 2013) की तथा बाद में दूसरी बार मार्च 2017 तक की अवधि के लिए समयवृद्धि (सितंबर 2014) प्रदान कर राज्य के वित्त विभाग को ₹ 3,182.77 करोड़ की अनुमोदित लागत तक व्यय को सीमित रखने के निर्देश दिए। योजना आयोग ने आगे कहा कि अनुमोदित लागत से परे कोई अतिरिक्त व्यय की अनुमति नहीं दी जाएगी जब तक कि निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार पुनरीक्षित प्राक्कलन अनुमोदित न करा लिया गया हो।

मध्य प्रदेश शासन, नर्मदा घाटी विकास विभाग ने योजना आयोग से निवेश स्वीकृति के बिना इन्दिरा सागर परियोजना नहर के लिए ₹ 4,604.52 करोड़ के लिए पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन प्रदान किया (दिसंबर 2014)। परियोजना पर मार्च 2015 तक ₹ 3,102.89 करोड़ (पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन का 67.39 प्रतिशत) का व्यय किया गया था। लागत में 44.67 प्रतिशत की वृद्धि मुख्य रूप से मूल्यवृद्धि के प्रावधान एवं नए भूमि अधिग्रहण कानून के अनुसार मुआवजे में वृद्धि का प्रावधान करने के कारण हुई थी। योजना आयोग से निवेश संबंधी स्वीकृति के अभाव में, केन्द्रीय शासन से आनुपातिक वित्त पोषण सहायता की विमुक्ति का आश्वासन नहीं था। इस प्रकार, ₹ 1,421.75 करोड़ मूल्य के परियोजना के शेष कार्य के लिए आनुपातिक केन्द्रीय निधि का स्रोत स्पष्ट नहीं था (नवंबर 2015)।

2.1.6.2 निधियों का उपयोग

खरणो नहर के निर्माण सहित इन्दिरा सागर परियोजना की नहर प्रणाली का निर्माण नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण द्वारा त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (एआईबीपी), कृषि और ग्रामीण विकास का राष्ट्रीय बैंक (नाबार्ड) और राज्य शासन की निधियों से क्रियान्वित किया जा रहा है। एआईबीपी और नाबार्ड से निधियाँ राज्य बजट के माध्यम से दी जाती हैं। पिछले पाँच वर्षों के दौरान इन्दिरा सागर परियोजना नहर के कार्यान्वयन पर कुल बजट प्रावधान, आवंटन और व्यय तालिका 2.2 में विस्तार से दिया गया है।

तालिका 2.2 बजट आवंटन एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्रावधान	व्यय			कुल व्यय	निधि का उपयोग (प्रतिशत)
		एआईबीपी	नाबार्ड	राज्यांश		
2010-2011	202.97	111.66	2.96	77.10	191.72	94.46
2011-2012	387.67	0.00	49.35	331.77	381.12	98.31
2012-2013	401.76	98.22	35.89	266.79	400.90	99.79
2013-2014	528.90	139.90	26.96	305.51	472.37	89.31
2014-2015	271.76	47.19	5.82	117.90	170.91	62.89
योग	1,793.06	396.97	120.98	1,099.07	1,617.02	90.18

(स्रोत : नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

वर्ष 2014-15 को छोड़कर जब चरण-IV (इन्दिरा सागर परियोजना मुख्य नहर के आरडी किमी 206 से आरडी किमी 243.89) में मुख्य रूप से कार्य की प्रगति धीमी

होने के कारण पूर्ववर्ती वर्षों की तुलना में व्यय कम था, परियोजना आवंटित निधियों का पर्याप्त रूप से उपयोग कर पायी।

शासन ने बताया (नवंबर 2015) कि चरण-IV में कार्य की गति धीमी होना, नर्मदा नदी के पास दो किलोमीटर की पट्टी के कमान क्षेत्र में नर्मदा बचाओ आंदोलन (एनबीए) द्वारा बाधा उत्पन्न करने के कारण था। शासन ने आगे बताया कि वितरण नेटवर्क के लिए भूमि उपलब्ध नहीं थी क्योंकि नर्मदा बचाओ आंदोलन, कमान क्षेत्र में सर्वेक्षण नहीं करने दे रहा था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ठेकेदार ने चरण-IV के 35 माइन्स/वितरणियों/जलनिकासों में से केवल पांच माइन्स/वितरणियों/जलनिकासों के लिए भूमि अधिग्रहण का प्रस्ताव प्रस्तुत किया था। इसके अलावा, ठेकेदार ने नर्मदा की दो किलोमीटर की पट्टी को छोड़कर भी कमान क्षेत्र में सर्वेक्षण संचालित नहीं किया था।

2.1.7 आयोजना

प्रत्येक परियोजना के लिए, लागत आधिक्य को टालने एवं परियोजना का समय पर क्रियान्वयन सुनिश्चित करने के लिए, निष्पादन के लिए कार्य देने से पहले समुचित आयोजना एवं सही प्राक्कलन हेतु विस्तृत सर्वेक्षण और अनुसंधान आवश्यक है।

परियोजना को प्रारम्भिक रूप में चरणबद्ध तरीके से मार्च 2009 तक पूरा करने लिए निर्धारित किया गया था, तत्पश्चात् जून 2011 तक पूरा होने के लिए पुनर्निर्धारित किया गया था एवं योजना आयोग द्वारा ₹ 3182.77 करोड़ से परे किसी भी निवेश की स्वीकृति के बिना मार्च 2017 तक इसकी पूर्णता पुनर्निर्धारित की गई है। इन्दिरा सागर परियोजना नहर के निष्पादन के पुनर्निर्धारण का विवरण तालिका 2.3 में दिया गया है।

तालिका 2.3 : परियोजना के निष्पादन का मूल और संशोधित कार्यक्रम

नहर का विस्तार /प्रस्तावित सिंचाई (हे.)	प्रस्तावित पूर्णता	नहर का विस्तार/प्रस्तावित सिंचाई (हे.) पुनर्निर्धारित कार्यक्रम	संशोधित प्रस्तावित पूर्णता
मुख्य नहर किमी 0 से किमी 71/36,100 हेक्टेयर (चरण-I)	जून-2007	मुख्य नहर किमी 0.00 से किमी 142.00 (चरण- I एवं चरण-II) /62,200 हे.	दिसंबर-2015
मुख्य नहर किमी 71 से किमी 206/46,800 हेक्टेयर(चरण-II)	जून-2009	मुख्य नहर किमी 142.00से किमी 206.00 (चरण- III) 20,700 हे.	जून-2016
मुख्य नहर किमी 206 से किमी 248.65 एवं खरगौन उद्वहन नहर/40,100 हेक्टेयर (चरण-III)	जून-2011	मुख्य नहर किमी 206.00 से किमी 243.89 (चरण-IV) एवं खरगौन उद्वहन नहर / 40,100 हे.	मार्च-2017

(स्रोत: मुख्य अभियंता इन्दिरा सागर नहर परियोजना द्वारा उपलब्ध करायी गई जानकारी)

62,200 हेक्टेयर में सिंचाई उपलब्ध कराने के लिए इन्दिरा सागर नहर परियोजना की प्रारम्भिक विस्तार अर्थात् चरण-I एवं चरण-II जिसे जून-2007 और जून-2009 में पूर्ण करना निर्धारित किया गया था, ₹ 3,102.89 करोड़ (मार्च 2015) व्यय करने के बाद भी पूर्ण नहीं हुए थे।

मुख्य अभियंता, इन्दिरा सागर नहर परियोजना द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी में परिलक्षित रूपांकित सिंचाई क्षमता में विसंगति पुनः हमारे ध्यान में आई। इन्दिरा सागर नहर परियोजना के आरडी किलोमीटर 206.00 से किमी 243.89 के लिए चरणबद्ध रूप

से रूपांकित सिंचाई क्षमता (चरण IV) 19,600 हेक्टेयर है और खरगोन उद्वहन नहर का रूपांकित कमान क्षेत्र 33,140 हेक्टेयर है। विभाग ने कुल 52,740 हेक्टेयर के विरुद्ध केवल 40,100 हेक्टेयर के लिए रूपांकित सिंचाई क्षमता दर्शायी थी।

आयोजना में कमियों पर अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

2.1.7.1 वन विभाग की स्वीकृति और भूमि के अधिग्रहण के बिना कार्य सौंपा जाना

मध्य प्रदेश निर्माण कार्य विभाग नियमावली खण्ड-1 की कंडिका 2.104 निर्धारित करती है कि जब प्राक्कलन स्वीकृत हो जाए और निधियाँ आवंटित हो जाएं, विभाग द्वारा कलेक्टर को भूमि के अधिग्रहण के लिए एक आवेदन पत्र भेजा जाएगा। यह आगे उपबंधित करती है कि किसी विशेष कार्य के लिए कार्य हाथ में लेने से पहले आवश्यक भूमि के अधिग्रहण के लिए अधिसूचना³ प्रस्तुत होनी चाहिए। मध्य प्रदेश निर्माण कार्य विभाग नियमावली की कंडिका 2.111 यह भी प्रावधानित करती है कि वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के अनुसार वन भूमि के गैर-वन प्रयोजन हेतु डायवर्जन के लिए सभी प्रस्तावों के लिए केन्द्र सरकार की पूर्वानुमति की आवश्यकता होगी।

वन विभाग की स्वीकृति के बिना कार्य सौंपने से ₹ 2.09 करोड़ की मूल्य वृद्धि का परिहार्य भुगतान हुआ।

• हमने देखा (जनवरी 2015) कि वन विभाग की स्वीकृति एवं भूमि अधिग्रहण की प्रत्याशा में दिसंबर 2006 और फरवरी 2007 के बीच दो कार्य⁴ आरम्भ किए गये थे जैसा तालिका 2.4 में वर्णित है।

तालिका 2.4: वन विभाग की स्वीकृति के अभाव में कार्य निष्पादन, देरी और समय विस्तार का विवरण

नहर का विस्तार किमी में	कार्यदिश का दिनांक	प्रस्तावित पूर्णता का दिनांक	निर्धारित दिनांक तक एवं निर्धारित दिनांक के बाद निष्पादित कार्य का प्रतिशत	बिल भुगतान (₹ लाख में)	बीता हुआ समय	वन स्वीकृति के कारण विलंब	मु.अ. द्वारा स्वीकृत समयावृद्धि
114.07से 125	15.12.06	14.06.09	41.33/27.67	2600.42 मूल्य वृद्धि 378.62	66 माह	1.07 किमी	31.12.14
125से 130.93	28.02.07	27.02.09	57/9.87	1126.42 मूल्य वृद्धि 123.69	70 माह	0.25 किमी	31.12.14

(स्रोत: मुख्य अभियंता, इन्दिरा सागर नहर परियोजना द्वारा उपलब्ध करायी गई जानकारी)

जैसा कि तालिका में इंगित किया गया है, इन दो कार्यों के लिए क्रमशः 1,107 मीटर और 250 मीटर की वन भूमि की आवश्यकता थी जिसे पूर्णता के निर्धारित समय तक प्राप्त नहीं किया जा सका। यहां तक कि वन विभाग की स्वीकृति प्राप्त करने (फरवरी 2011) एवं वन विभाग की स्वीकृति प्राप्त करने की तिथि से एक वर्ष की अनुमति के बाद भी कार्य पूरे नहीं हुए थे (जनवरी 2015)। इस प्रकार, भूमि के अधिग्रहण से पहले

³ अधिसूचना अधिकारियों को अधिग्रहण की जाने वाली भूमि पर प्रवेश करने, सर्वेक्षण, लेवल दर्ज करने आदि के अधिकार देती है।

⁴ नर्मदा विकास संभाग 18 खरगोन के अधीन निष्पादित किया जा रहा है।

कार्य आरम्भ करने के कारण नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण को फरवरी 2012 से जनवरी 2015 तक की अवधि के लिए न्यूनतम ₹ 2.09 करोड़ मूल्यवृद्धि का परिहार्य भुगतान करना पड़ा।

वन विभाग की स्वीकृति के बिना कार्य सौंपने से ठेकेदार को ₹ 5.63 करोड़ के निष्क्रिय प्रभारों का परिहार्य भुगतान हुआ।

● इन्दिरा सागर परियोजना मुख्य नहर⁵ के आरडी किमी 58.856 से आरडी किमी 64.50 में खुदाई एवं मिट्टी कार्य का एक और कार्य वन विभाग की स्वीकृति प्राप्त किए बिना एक ठेकेदार को दिया गया था (मई, 2002)। वन विभाग से 3.575 किलोमीटर वन भूमि की स्वीकृति प्राप्त नहीं करने के कारण, कार्य जुलाई 2003 से मई 2005 के अवधि के लिए बंद रहा। बाद में 1.275 किलोमीटर की वन भूमि ठेकेदार को उपलब्ध करायी गयी थी (मई 2005) और शेष भूमि सितंबर 2008 से अप्रैल 2010 की अवधि के दौरान ठेकेदार को सुपुर्द की गयी। ठेकेदार द्वारा दायर एक मुकदमे के विरुद्ध मध्य प्रदेश के माननीय उच्च न्यायालय ने अपने आदेश (जून 2006) में ठेकेदार को निष्क्रिय प्रभार शुल्क का भुगतान करने के लिए और कार्य की कुछ मदों की दरों में संशोधन करने के लिए नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण को निर्देश दिए। नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण ने ठेकेदार को ₹ 5.63⁶ करोड़ का भुगतान किया। इस प्रकार वन विभाग से स्वीकृति प्राप्त किये बिना कार्य दिए जाने के परिणामस्वरूप ₹ 5.63 करोड़ की परिहार्य अतिरिक्त लागत हुई।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में सदस्य यांत्रिकी ने बताया कि विलंब, मुख्य रूप से नर्मदा बचाओ आंदोलन के कार्यकर्ताओं द्वारा डाले गए व्यवधान एवं उच्च न्यायालय द्वारा स्थगन आदेश दिए जाने के कारण था। आगे यह भी कहा गया कि इस तरह के भुगतान से बचने के लिए वन विभाग की स्वीकृति प्राप्त करने के बाद ही कार्य दिए जाने को भविष्य में अनुपालन के लिए टीप किया गया।

तथ्य यह है कि कार्य सौंपने से पूर्व वन विभाग की स्वीकृति प्राप्त नहीं होने के कारण विलंब हुआ था जिसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को मूल्यवृद्धि एवं निष्क्रिय प्रभारों का भुगतान हुआ।

2.1.7.2 वितरण नेटवर्क के निर्माण को कम प्राथमिकता दी जाना

ठेकेदारों ने वितरण नेटवर्क का साथ-साथ निष्पादन करने के बजाय मुख्य नहर के निष्पादन पर मुख्यतः जोर दिया, जिससे लक्षित सिंचाई क्षमता के सृजन पर प्रतिकूल प्रभाव हुआ।

कार्य के निर्माण एवं निर्दिष्ट सिंचाई क्षमता के सृजन हेतु विलंब से बचने एवं परिकल्पित लाभों का समय पर उपार्जन सुनिश्चित करने के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) में विशिष्ट लक्ष्य निर्दिष्ट किये गये थे। साथ ही परियोजना के निष्पादन की गतिविधियाँ ऐसे ढंग से आरंभ की जानी चाहिये कि एक ही समय में सभी घटकों को पूरा किया जा सके और समय पर सिंचाई क्षमता⁷ सृजित कर उपयोग किया जाए।

टर्नकी अनुबंधों के खण्ड-IV (ड्राइंग और डिज़ाइन पैरामीटर्स) के धारा 36.1 के अनुसार कमान क्षेत्र में ब्लॉक-वार सिंचाई सुविधाओं को विकसित करने हेतु वितरिकाओं के साथ मुख्य/शाखा नहरों हेतु लाइनिंग और इन लाइन संरचनाओं सहित नहर प्रणाली

⁵ कार्य नर्मदा विकास संभाग 21 सनावद द्वारा निष्पादित किया जा रहा है।

⁶ निष्क्रिय प्रभार ₹ 44.73 लाख, विलंबित भुगतान के कारण उस पर ब्याज ₹ 37.51 लाख एवं दरों में संशोधन ₹ 480.57 लाख = ₹ 5.63 करोड़

⁷ सिंचाई क्षमता वहाँ उपार्जित होना कहा जाएगा जहाँ वितरण प्रणाली पूर्ण हो गई हो और सिंचाई के लिए तैयार हो।

का निर्माण आरंभ से अंत तक साथ-साथ क्रियान्वित किया जाना था। तथापि, ब्लॉक-वार सिंचाई क्षमता के सृजन के साथ, ठेकेदार के भुगतान को संबद्ध करने का अनुबंध में कोई प्रावधान सम्मिलित नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा के दौरान (जनवरी 2015 से जून 2015) हमने देखा कि वितरण नेटवर्क के साथ इन्दिरा सागर नहर परियोजना (प्रवाह के विपरीत 130 किमी पर इन्दिरा सागर नहर परियोजना के आरडी किमी 79.80 से निकलने वाली खरगोन उद्वहन नहर) के निर्माण से संबंधित सभी कार्य नहर के कार्य में तेजी लाने की दृष्टि से 2008-09 से टर्नकी अनुबंध के आधार पर दिए गए थे। तथापि, ठेकेदारों ने वितरण नेटवर्क और मुख्य नहर का एक साथ निष्पादन करने के बजाय मुख्य नहर के निष्पादन पर मुख्यतः जोर दिया जैसा कि तालिका 2.5 में दिए गए विवरण से स्पष्ट है।

तालिका 2.5: मुख्य नहरों/संतुलन जलाशय और वितरण नेटवर्क का निर्माण

चरण /विस्तार किमी में	रूपांकित लंबाई (किमी)	पूर्ण की गई लंबाई (किमी)	शेष लंबाई (किमी)	रूपांकित सिंचाई (हे.)
चरण I मुख्य नहर 0-81 किमी	81	81	0	62,200
शाखा/मायनर्स की लंबाई	615	565	50	
चरण II मुख्य नहर - 81से 142 किमी	61	61	0	
शाखा/मायनर्स की लंबाई	250	245	5	20,700
चरण III मुख्य नहर- 142 से 205 किमी	64	62	2	
शाखा/मायनर्स की लंबाई	330	85	245	
चरण IV मुख्य नहर - 206 से 243 किमी	37	30	7	40,100
शाखा/मायनर्स की लंबाई	240	20	220	
चरण IV संतुलन जलाशय (खरगौन उद्वहन नहर)	3 नग	1 नग	2 नग	
राइज़िंग मेन (खरगौन उद्वहन नहर)	11.4	10.2	1.2	
ग्रेविटी मेन (खरगौन उद्वहन नहर)	75	58	17	

(स्रोत: मुख्य अभियंता इन्दिरा सागर नहर परियोजना द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

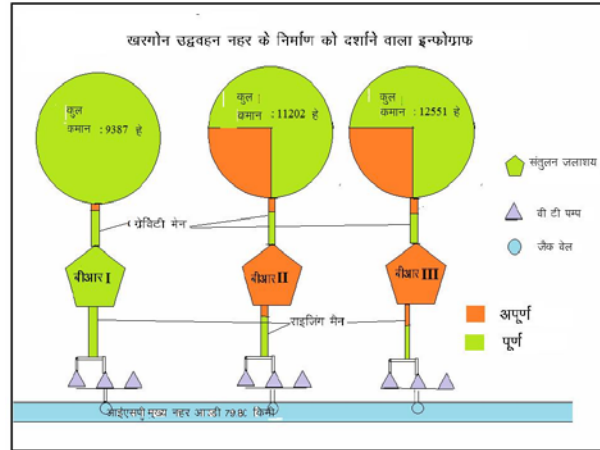
मुख्य नहर के साथ-साथ वितरण नेटवर्क का निष्पादन नहीं किये जाने के कारण कमान क्षेत्र में ब्लॉक-वार सिंचाई सुविधा विकसित करने का उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ। इससे सिंचाई क्षमता के सृजन पर प्रतिकूल प्रभाव भी पड़ा जैसा कि अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में सदस्य यांत्रिकी ने बताया कि खरगोन उद्वहन नहर के वितरण नेटवर्क एवं संतुलन जलाशय का निष्पादन नहीं करने की स्थिति में ठेकेदारों पर अधिकतम 10 प्रतिशत शास्ति आरोपित की जाएगी।

तथ्य यह है कि इन्दिरा सागर परियोजना नहर के वितरण नेटवर्क का निर्माण मुख्य नहर के साथ-साथ नहीं किया गया था। हमने आगे देखा कि खरगोन उद्वहन नहर की वितरण प्रणाली के साथ संतुलन जलाशयों का निष्पादन नहीं किया जा रहा था जिससे ब्लॉक-वार सिंचाई क्षमता के सृजन का उद्देश्य विफल हुआ।

2.1.7.3 खरगोन उद्वहन नहर का अनियोजित निष्पादन

खरगोन उद्वहन नहर के अनियोजित निष्पादन से 23,753 हेक्टेयर कमान क्षेत्र में सिंचाई क्षमता की उपलब्धि नहीं हुई।



इन्दिरा सागर नहर परियोजना के आरडी किमी 79.72 से निकलने वाली खरगोन उद्वहन नहर का निर्माण खरगोन जिले के क्षेत्रों में 33,140 हेक्टेयर में सिंचाई सुविधा उपलब्ध कराने के लिए प्रस्तावित किया गया था। 40 हेक्टेयर के टुकड़े तक वितरण नेटवर्क सहित खरगोन उद्वहन नहर का निर्माण 33,140 हेक्टेयर क्षेत्र में सिंचाई सुविधा

उपलब्ध कराने के लिए प्राक्कलनों से 17.77 प्रतिशत कम पर ₹ 550.89 करोड़ की लागत पर टर्नकी अनुबंध पर दिया गया (मार्च 2011)। कार्य में 38 मीटर उद्वहन करने एवं 11.4 किलोमीटर "राइज़िंग मेन", 75 किमी "ग्रेविटी मेन" (वितरण नेटवर्क) बिछाने एवं नौ "वर्टिकल टरबाइन पंपों" सहित तीन संतुलन जलाशयों का निष्पादन शामिल था। कार्य वर्षा ऋतु सहित 36 महीनों में पूरा किया जाना (मार्च 2014 तक) निर्धारित किया गया था।

अनुबंध के खण्ड-IV के क्लॉज़ 36.1 के अनुसार मुख्य भू-भाग के कमान क्षेत्र में ब्लॉक-वार सिंचाई सुविधाओं को विकसित करने हेतु वितरिकाओं एवं माइनर्स के साथ मुख्य/शाखा नहरों हेतु संरचनाओं सहित नहर प्रणाली का निर्माण आरम्भ से अन्त तक साथ-साथ क्रियान्वित किया जाना था। तदनुसार मुख्य भू-भाग में सिंचाई सुविधाओं को विकसित करने हेतु खरगोन उद्वहन नहर के "राइज़िंग मेन", "ग्रेविटी मेन" एवं संतुलन जलाशयों के कार्य साथ-साथ निष्पादित किए जाने अपेक्षित थे। तथापि, ब्लॉक-वार सिंचाई क्षमता के सृजन के लक्ष्य का अनुबंध में कोई प्रावधान सम्मिलित नहीं किया गया था।

हमने देखा (जनवरी 2015) कि ठेकेदार ने 9,387 हे. के कमान क्षेत्र के कार्य के साथ संतुलन जलाशय-1 का कार्य निष्पादित किया। हमने आगे देखा कि 'राइज़िंग मेन' एवं 'ग्रेविटी मेन' से संबंधित कार्य का क्रमशः 89.47 प्रतिशत और 77 प्रतिशत की सीमा तक निष्पादन किया गया। तथापि, ठेकेदार ने संतुलन जलाशय II एवं संतुलन जलाशय III के कार्यों का निष्पादन नहीं किया था। इसके परिणामस्वरूप, संतुलन जलाशय II (11,202 हे.) एवं संतुलन जलाशय III (12,551 हे.) के "राइज़िंग मेन" एवं "ग्रेविटी मेन" के कार्यों में पर्याप्त निष्पादन के बावजूद सिंचाई सुविधा उपलब्ध नहीं करायी जा सकी। इस प्रकार खरगोन उद्वहन नहर के निष्पादन के दोषपूर्ण आयोजन और ब्लॉक-वार सिंचाई क्षमता के लक्ष्य के अभाव के परिणामस्वरूप खरगोन उद्वहन नहर के उद्देश्य प्राप्त नहीं हो सके।

शासन ने बताया (नवंबर 2015) कि ब्लॉक-वार सिंचाई क्षमता सृजन के लिए लक्ष्य तय किये गये थे एवं 9,387 एवं 11,200 हेक्टेयर में सिंचाई उपलब्ध कराने के लिए क्रमशः स्टेज 2 में वितरण नेटवर्क का 90 प्रतिशत एवं स्टेज 3 में 70 प्रतिशत आरंभ से अंत तक पूर्ण किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ब्लॉक-वार सिंचाई क्षमता सृजन के लिए लक्ष्य तय नहीं थे एवं ब्लॉक-वार सिंचाई क्षमता सृजन के अनुसार ठेकेदारों के भुगतान भी सीमित नहीं किए गए थे। " राइज़िंग मेन " एवं " ग्रेविटी मेन " के कार्यों में पर्याप्त निष्पादन के बावजूद संतुलन जलाशय II एवं संतुलन जलाशय III के कार्य आरम्भ नहीं हुए थे (मार्च 2015)।

अनुशंसा

शासन को समय और लागत आधिक्य से बचने के लिए टर्नकी ठेकों में ब्लॉक-वार सिंचाई क्षमता के सृजन के लिए लक्ष्य निर्धारित करने तथा सिंचाई क्षमता के सृजन के साथ भुगतान को जोड़ने के लिए विचार करना चाहिए।

2.1.7.4 सिंचाई क्षमता का सृजन

विभाग ने मार्च 2015 के अंत तक 1.23 लाख हेक्टेयर की लक्षित सिंचाई क्षमता के विरुद्ध 1.10 लाख हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता सृजित होना सूचित किया था जैसा कि तालिका 2.6 में दिखाया गया है:

तालिका 2.6: रूपांकित सिंचाई क्षमता के विरुद्ध सिंचाई क्षमता में उपलब्धि

चरण के नाम	रूपांकित सिंचाई क्षमता (हे.)	2009-10 तक विकसित सिंचाई क्षमता (हे.)	मार्च 2015 तक सिंचाई क्षमता की कुल उपलब्धि (हे.)
चरण-I एवं चरण-II	62.200	37.700	58,000
चरण -III	20.700	0	18,000
चरण-IV		0	5,000
चरण-I और खरगोन उद्वहन नहर	40.100	0	28,800
कुल	1,23,000	37,700	1,09,800

(स्रोत: मुख्य अभियंता इन्दिरा सागर नहर परियोजना द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

प्राधिकरण द्वारा सूचित की गई 1.09 लाख हेक्टेयर सिंचाई क्षमता की कुल उपलब्धि समाधान कारक नहीं है क्योंकि मुख्य नहर की वितरणियाँ और खरगोन उद्वहन नहर के दो संतुलन जलाशय अभी तक निर्मित नहीं हुए थे (मार्च 2015) जैसा कंडिका 2.1.7.2 और 2.1.7.3 में चर्चा की गई है। चूँकि खरगोन उद्वहन नहर के तीन संतुलन जलाशयों में से 9,387 हेक्टेयर कमान क्षेत्र का केवल एक संतुलन जलाशय अब तक निर्मित हुआ था (मार्च 2015) खरगोन उद्वहन नहर के माध्यम से 28,800 हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता वास्तविक नहीं थी।

शासन ने बताया (नवंबर 2015) कि सृजित की गई कुल सिंचाई क्षमता जल संसाधन विभाग के विद्यमान तालाबों के पोषण सहित वास्तविक यथार्थवादी आंकड़ों पर आधारित थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन्दिरा सागर नहर परियोजना के चरण-IV में वितरण प्रणाली अधूरी थी (85 प्रतिशत) एवं खरगोन उद्वहन नहर के तीन संतुलन जलाशयों में से दो संतुलन जलाशयों का अभी तक का निर्माण कार्य आरम्भ नहीं हुआ था (मार्च 2015)। इसलिए, यह स्पष्ट है कि 1.10 लाख हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता प्रभावी रूप से उपलब्ध नहीं थी। इन्दिरा सागर परियोजना का कमान क्षेत्र जल संसाधन विभाग के तालाबों के अन्तर्गत नहीं आयेगा।

अनुशंसा

शासन को, कम से कम समय के भीतर सिंचाई क्षमता सृजित कर दोहन करने की दृष्टि से सिंचाई प्रणाली के सभी घटकों का साथ-साथ निर्माण सुनिश्चित करना चाहिए।

2.1.8 अनुबंध प्रबंधन और कार्य निष्पादन

अनुबंध प्रबंधन, वित्तीय और परिचालन प्रदर्शन को बढ़ाने और जोखिम को कम करने के उद्देश्य के लिए अनुबंध सृजन, क्रियान्वयन और विश्लेषण के व्यवस्थित और कुशलता से प्रबंधन की, एक प्रक्रिया है। प्रारंभ में, नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण ने इन्दिरा सागर परियोजना नहर के किमी 130 तक आइटम दर के आधार पर ठेके दिए थे बाद में प्रवाह के विपरीत किमी 130 से किमी 243 के लिए टर्नकी ठेकों पर कार्य दिए गए। खरगोन उद्वहन नहर, जो इन्दिरा सागर परियोजना नहर के आरडी किमी 79.80 से जल उद्वहन करती है, उसे भी टर्नकी अनुबंध के माध्यम से लिया गया था।

मैदानी लेखापरीक्षा के दौरान ₹ 1,809.54 करोड़ मूल्य के प्रगतिरत सभी 24 मुख्य अनुबंधों⁸ का विश्लेषण किया गया जिनमें ₹ 566.13 करोड़ की लागत के सात अनुबंध वर्ष 2010-11 से 2014-15 तक की अवधि के दौरान निष्पादित हुए थे। ₹ 266.83 करोड़ की मूल्यवृद्धि सहित सभी 24 अनुबंधों पर ₹ 1,606.39 करोड़ का कुल व्यय किया गया था (मार्च 2015)। ठेके प्रबंधन में कमियों से 17 ठेकों के संबंध में ₹ 238.35 करोड़ के अधिक भुगतान/अतिरिक्त लागत/अनुचित लाभ/अग्राह्य भुगतान पर अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

आइटम रेट ठेके

आइटम रेट ठेके की निविदा में एक कार्य के लिए उल्लिखित प्रत्येक मद के विरुद्ध ठेकेदार द्वारा दरें उद्धृत की जाती हैं। मैदानी लेखापरीक्षा के दौरान ₹ 279.81 करोड़ मूल्य के 17 अनुबंधों की हमारे द्वारा जांच की गई थी। ठेका प्रबंधन एवं निष्पादन में कमियों पर अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

2.1.8.1 दोषी ठेकेदारों से अधिक व्यय की वसूली न होना

अनुबंधों की धारा 4.3.3.1 के अनुसार, जब अनुबंध रद्द कर दिया जाता है, ठेकेदार की सुरक्षा जमा जब्त हो जाती है। अनुबंध की धारा 4.3.3.3 निर्धारित करता है कि ठेकेदार के कार्य का माप लिया जाएगा और अनिष्पादित कार्य उसके अनुबंध से लिया जाकर उसे पूरा करने के लिए दूसरे ठेकेदार को दिया जाएगा। शेष कार्य पर कोई अतिरिक्त व्यय को मूल ठेकेदार द्वारा वहन और भुगतान किया जाएगा। अनुबंध की धारा 4.3.38.1 व्यवस्था करता है कि शासन को ठेकेदार की सुरक्षा जमा/निष्पादन प्रतिभूति को जब्त कर ठेकेदार से बकाया राशि की वसूली करने का अधिकार होगा एवं अपर्याप्त सुरक्षा राशि की स्थिति में शेष वसूली योग्य राशि भू-राजस्व के बकाया के रूप में वसूल की जाएगी।

दोषी ठेकेदारों से ₹ 15.92 करोड़ के अधिक व्यय की वसूली नहीं की गई

⁸ 24 अनुबंधों में से 17 अनुबंध आइटम रेट पर है, चार अनुबंध टर्नकी पर और तीन अनुबंध परामर्श सेवाओं से संबंधित हैं।

हमने देखा (फरवरी 2015) कि दो कार्यों⁹ के संबंध में संपूर्ण कार्य के निष्पादन के लिए क्रमशः 24 महीने और 18 महीने का कुल समय दिया गया था। तथापि, एक कार्य (सनावद वितरिका) के लिए अक्टूबर 2005 से जून 2012 तक की अवधि के लिए समय वृद्धियाँ (पांच बार) देने और एक दूसरे कार्य (इन्दिरा सागर परियोजना की मुख्य नहर के आरडी किमी 41.25 से आरडी किमी 58.865 में उत्खनन और मिट्टी कार्य) के लिए अक्टूबर 2004 से दिसंबर 2013 तक की अवधि के लिए समय वृद्धियाँ दिए जाने के बाद भी ठेकेदार कार्य निष्पादित करने में विफल रहे थे। अंततः विभाग ने क्रमशः जून 2012 और जून 2014 में अनुबंध की धारा 4.3.3.3 के अंतर्गत अनुबंधों को निरस्त कर दिया।

दोनों कार्यों की शेष मात्राएं अन्य ठेकेदारों को सौंपी गई थीं (दिसंबर 2013 और मार्च 2015) एवं ₹ 19.50 करोड़ की अतिरिक्त लागत पर कार्य निष्पादित कराया गया। विभाग ने सुरक्षा जमा और निष्पादन प्रतिभूति से ₹ 3.58 करोड़ वसूल किए लेकिन ₹ 15.92 करोड़ की शेष राशि की दोषी ठेकेदारों से भू-राजस्व के बकाया के रूप में वसूली के लिए कार्रवाई आरंभ नहीं की (परिशिष्ट 2.1)।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में अतिरिक्त मुख्य सचिव, नर्मदा घाटी विकास विभाग, राजस्व वसूली प्रमाण पत्र (आर.आर.सी) जारी करके दोषी ठेकेदारों से अतिरिक्त लागत की वसूली के लिए कार्रवाई शुरू करने के लिए पर सहमत हुए (नवंबर 2015)।

2.1.8.2 आदेश के अनोचित्यपूर्ण संशोधन एवं पी.ओ.एल. के गलत सूचकांक अपनाये जाने से मूल्यवृद्धि का अधिक भुगतान

आदेशों के अनोचित्यपूर्ण संशोधन और पीओएल के गलत सूचकांकों को अपनाने से ₹ 90.47 लाख की मूल्यवृद्धि का अधिक भुगतान हुआ

आइटम रेट ठेकों की सामान्य नियम और शर्तों के अनुसार मूल्यवृद्धि ठेकेदार को भुगतान योग्य है यदि निर्माण अवधि 12 महीने से अधिक है। निम्नलिखित मामलों में अन्यायसंगत/गलत मूल्यवृद्धि का भुगतान हमारे ध्यान में आया।

- आइटम रेट अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार मूल्य वृद्धि धारा उसी कार्य के लिए लागू होगा जो निर्धारित समय या उसकी समयवृद्धि जो ठेकेदार पर आरोपणीय कारणों से नहीं हो, के भीतर किया गया है।

विभाग ने इन्दिरा सागर परियोजना मुख्य नहर¹⁰ में ग्राउटेड स्टोन पिचिंग के निर्माण के तीन कार्य एक ठेकेदार को कार्यादेशों के जारी (जनवरी 2012) होने की दिनांक से 18 महीनों की पूर्णता अवधि (वर्षा ऋतु सहित) की अनुमति के साथ आइटम दर अनुबंध के आधार पर दिया था (जनवरी 2012)।

हमने देखा (फरवरी 2015) कि ठेकेदार अनुबंधों में दी गई निर्धारित अवधि के भीतर कार्यों को निष्पादित करने में विफल रहा था। मुख्य अभियंता इन्दिरा सागर नहर परियोजना ने इस शर्त के साथ सभी तीन कार्यों के लिए समयवृद्धि स्वीकृत की (सितंबर

⁹ सनावद वितरिका (नर्मदा विकास संभाग 28 पुनासा का अनुबंध क्र. 01/2003-04) और के आरडी कि.मी. 41.25 से आरडी किमी 58.865 में इन्दिरा सागर परियोजना की मुख्य नहर की खुदाई और मिट्टी कार्य (नर्मदा विकास संभाग 21 सनावद का अनुबंध क्र. 01/2003-04)

¹⁰ आरडी किमी 0 से आरडी किमी 4.36, आरडी किमी 4.36 से आरडी किमी 10 एवं आरडी किमी 10 से आरडी किमी 17 में ग्राउटेड स्टोन पिचिंग का कार्य नर्मदा विकास संभाग 28 पुनासा द्वारा निष्पादित किया जा रहा है।

2013) कि ठेकेदार विस्तारित अवधि के समय में मूल्यवृद्धि के लिए पात्र नहीं होगा। तथापि, उत्तराधिकारी मुख्य अभियंता इन्दिरा सागर परियोजना नहर ने समयवृद्धि के पहले के आदेशों में संशोधन कर दिया और उनमें किसी भी कारण को निर्दिष्ट किए बिना 2 जुलाई 2013 (निर्धारित पूरा होने की दिनांक) पर सूचकांकों को स्थिर करने के साथ ठेकेदार को मूल्यवृद्धि के लाभ की अनुमति दी (जून 2014)। किसी भी विशिष्ट औचित्य के बिना आदेशों के संशोधन से ठेकेदारों को मूल्यवृद्धि के कारण ₹ 41.59 लाख का परिहार्य भुगतान हुआ (परिशिष्ट 2.2)।

- आइटम रेट ठेकों की सामान्य शर्तों और निबंधनों के अनुसार यदि निर्माण अवधि 12 महीने से अधिक है, कार्य के लिए ठेकेदार को भुगतान की गई राशि को श्रम, सामग्री, पेट्रोल तेल स्नेहक (पीओएल), स्टील और सीमेंट की दर में वृद्धि या कमी के लिए त्रैमासिक रूप से समायोजित किया जाएगा। पीओएल पर मूल्य वृद्धि की गणना के लिए, जिस क्षेत्र में कार्य निष्पादित किया जाएगा, निविदा खोलने की दिनांक पर वहाँ के पीओएल की विद्यमान बाजार दर, विचार की जानी चाहिए।

हमने देखा (जून 2015) कि आरडी किमी 58.856 और आरडी किमी 82.395¹¹ के बीच इन्दिरा सागर परियोजना मुख्य नहर के निर्माण में, पीओएल की आधार दर गलती से उस समय सनावद में प्रचलित ₹ 24.37 प्रति लीटर के बजाय ₹ 22.09 प्रति लीटर के रूप में ली गयी थी। यह ₹ 48.88 लाख के अधिक भुगतान में परिणामित हुई (परिशिष्ट 2.3)।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में अतिरिक्त मुख्य सचिव, नर्मदा घाटी विकास विभाग ने मूल्यवृद्धि के भुगतान के मामले की जांच करने का आश्वासन दिया।

2.1.8.3 ठेकेदारों से अतिरिक्त सुरक्षा जमा की कम कटौती

अतिरिक्त सुरक्षा जमा राशि की कम कटौती किए जाने से ठेकेदार को ₹ 1.78 करोड़ या अनुचित लाभ दिया गया

आइटम रेट अनुबंध की धारा 3.46 के अनुसार किसी मामले में यदि अनुमोदन अधिकारी मानता है कि निविदाकार ने कुछ मदों के लिए गैर-अनुपातिक उच्च दरें उद्धृत की हैं और निविदा असंतुलित¹² है, उसे उन दरों के लिए प्राक्कलित दर के साथ प्राक्कलित लागत का अधिक या कम निविदा प्रतिशत, जैसा भी प्रकरण हो, जोड़कर या घटाकर भुगतान सीमित करने का अधिकार होगा। ऐसी मदों का शेष भुगतान प्रभारी-यंत्रों द्वारा अतिरिक्त सुरक्षा जमा के रूप में रोक कर रखा जाएगा। इसे संपूर्ण कार्य के पूरा होने के बाद ही मुक्त किया जाएगा।

तीन ठेकों के संबंध में हमने देखा (जनवरी 2015 से मार्च 2015) कि संभागीय अधिकारी द्वारा अतिरिक्त सुरक्षा जमा के लिए ₹ 2.19 करोड़ वसूल किए थे यद्यपि वसूली योग्य कुल राशि ₹ 3.97 करोड़ संगणित होती है। इस प्रकार तीन प्रगतिरत कार्यों के संबंध में अतिरिक्त सुरक्षा जमा की रोक की गई राशि में ₹ 1.78 करोड़ की कमी थी (परिशिष्ट 2.4)। चूंकि नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण उन मदों के संबंध में अतिरिक्त सुरक्षा जमा की कुल राशि की कटौती में विफल रहा था जिनके लिए गैर-अनुपातिक उच्च दरें उद्धृत की गई थीं एवं उन मदों में अधिकतर का भुगतान कर दिया

¹¹ कार्य नर्मदा विकास संभाग 21. सनावद द्वारा निष्पादित किया जा रहा है।

¹² निविदा असंतुलित मानी जाएगी यदि एक कार्य की विभिन्न मदों के लिए उद्धृत की गई दरें उन मदों की प्राक्कलित दरों की तुलना में गैर अनुपातिक रूप से उच्च या निम्न हों।

गया था, तीनों कार्यों के ठेकेदार, सीमेंट कांक्रीट लाइनिंग कार्य के निष्पादन में रुचि नहीं ले रहे थे जिनके लिए ठेकेदारों ने ₹ 3,256 प्रति घनमीटर की प्रचलित दर (2009 की यू एस आर) की तुलना में ₹ 2,000 प्रति घन मीटर की बहुत कम दरें उद्धृत की थीं। कुल 24 किमी में से 12 किमी की लंबाई में सीमेंट कांक्रीट लाइनिंग का कार्य निर्धारित पूर्णता अवधि से पांच वर्ष से अधिक बीत जाने के बाद भी अधूरा पड़ा था।

शासन ने बताया (नवंबर 2015) कि तीनों ठेकों जिन मुख्य तीन कार्यों में मंदें असंतुलित थी वह मिट्टी कार्य, कांक्रीट संरचना एवं सीमेंट कांक्रीट लाइनिंग थे एवं इनमें से केवल मुख्य नहर में 12 किलोमीटर की लाइनिंग निष्पादित की जानी शेष थी।

तथ्य यह है कि अतिरिक्त सुरक्षा जमा रोके जाने में 44.84 प्रतिशत की कमी थी (मार्च 2015) इसलिए पूर्णता की निर्धारित तिथि से पांच वर्ष से अधिक बीत जाने के बाद भी नहर की लंबाई में 50 प्रतिशत सीमेंट कांक्रीट लाइनिंग का कार्य अभी भी अधूरा है।

2.1.8.4 विलंब के लिए शास्ति की वसूली न होना

विलंब के लिए ठेकेदार से ₹ 1.63 करोड़ की शास्ति वसूल नहीं की गई।

आइटम रेट अनुबंध की धारा 4.3.2 के अनुसार, ठेकेदार को निर्धारित दिनांक के बाद अपूर्ण कार्य के लिए प्रति दिन अनुमानित लागत की राशि पर एक प्रतिशत या जो भी छोटी राशि निर्णीत की जाए, के समतुल्य की दर से मुआवजा देना होगा, बशर्ते कि संपूर्ण राशि अनुमानित लागत के 8 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी।

इन्दिरा सागर परियोजना मुख्य नहर में आरडी किमी 31.28 से आरडी किमी 41.25¹³ का कार्य ₹ 20.32 करोड़ की अनुमानित लागत के विरुद्ध ₹ 18.22 करोड़ की लागत पर एक ठेकेदार को दिया गया था (जुलाई 2003)। जून 2008 में प्रचलित मूल्य सूचकांकों को स्थिर रखने की शर्त के साथ सात बार समयवृद्धि के बावजूद ₹ 1.30 करोड़ रुपये का कार्य अभी भी अपूर्ण था (मार्च 2015)।

हमने देखा (फरवरी 2015) कि कार्य के लिए संपूर्ण भूमि अधिग्रहीत कर ली गई थी और अक्टूबर 2010 तक ठेकेदार को सौंपी गई थी, लेकिन ठेकेदार अब तक कार्य पूरा नहीं कर सका था (मार्च 2015)। हमने जुलाई 2011 से मार्च 2015 (₹ 1.30 करोड़ के शेष कार्य के निष्पादन के लिए भूमि सौंपने की दिनांक से आठ महीने की अनुमति देने के बाद) तक की अवधि के लिए विलंब के लिए ठेकेदार पर लगायी जाने वाली ₹ 1.63 करोड़¹⁴ की शास्ति संगणित की।

शासन ने कहा (नवंबर 2015) कि अक्टूबर 2010 तक ठेकेदार को यद्यपि पूर्ण भूमि उपलब्ध करा दी गयी थी, रबी और खरीफ मौसम के दौरान निरंतर पानी छोड़े जाने के कारण ठेकेदार कार्य को पूरा नहीं कर सका था।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में सदस्य यांत्रिकी ने बताया कि शास्ति लगाने के लिए ठेकेदार को नोटिस जारी किया गया है और सुनवाई का अवसर देने के बाद कार्रवाई की जाएगी।

¹³ नर्मदा विकास संभाग 28 पुनासा द्वारा निष्पादित किया जा रहा है।

¹⁴ 50 माह के लिए शास्ति (1500 दिवस) = प्राक्कलित लागत का 8 प्रतिशत = (20.32 करोड़ * 8 प्रतिशत) = ₹ 1.63 करोड़

2.1.8.5 पूर्व निर्मित टाइल्स लाइनिंग के नीचे एलडीपीई फिल्म का उपयोग करने से अतिरिक्त लागत

पूर्व निर्मित टाइल्स लाइनिंग में एलडीपीई फिल्म के अवांछित निष्पादन से ₹ 78.91 लाख की अतिरिक्त लागत आयी।

सिंचाई कार्यों के लिए तकनीकी विशिष्टियों की धारा 25.5.1 के अनुसार जहां सब-ग्रेड सरन्ध्र सामग्री की है जैसे मुरुम आदि, लाइनिंग के नीचे एवं बगलों के तल में उपयुक्त मोटाई की एलडीपीई की एक प्लास्टिक झिल्ली का उपयोग किया जा सकता है ताकि बिछाने के दौरान तैयार सब-ग्रेड में कांक्रीट घोल में से पानी के अवशोषण को रोका जा सके। इसके अलावा, तकनीकी विशिष्टियों की धारा 25.6.4.3.3 व्यवस्था करता है कि सब-ग्रेड को समान रूप से पानी से भिगो दिया जाना चाहिए ताकि पूर्व निर्मित टाइल्स के लिए सब-ग्रेड पर डाले गए गारे से मिट्टी की परत नमी को अवशोषित नहीं करे। इसलिए पूर्व निर्मित टाइल्स लाइनिंग के नीचे एलडीपीई फिल्म निष्पादित करने की कोई आवश्यकता नहीं है।

दो कार्यों¹⁵ की जांच के दौरान (मार्च 2015 और जून 2015) हमने देखा कि एक कार्य में ₹ 27 प्रति वर्ग मीटर की दर से 2,27,068.14 वर्ग मीटर क्षेत्र में एवं अन्य कार्य में ₹ 7 प्रति वर्ग मीटर की दर से 2,51,410.62 वर्ग मीटर में पूर्व निर्मित टाइल्स लाइनिंग के नीचे एलडीपीई फिल्म निष्पादित की गयी थी जिसकी आवश्यकता नहीं थी क्योंकि यह पूर्व निर्मित टाइल्स की लाइनिंग थी। एलडीपीई फिल्म के निष्पादन से इस प्रकार ₹ 78.91 लाख¹⁶ की अतिरिक्त लागत हुई। आगे, हमने मैदानी निरीक्षण के दौरान देखा कि टर्नकी अनुबंध के अंतर्गत जूनापानी वितरणी के निष्पादन में पूर्व निर्मित टाइल्स लाइनिंग बिना एलडीपीई फिल्म के निष्पादित की गयी थी।

शासन ने बताया (नवंबर 2015) कि प्रभारी यंत्री को धारा 25.5 के प्रावधान के संदर्भ में अधिकार था कि पॉलिथीन फिल्म उपयोग की जाए या नहीं। निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में सदस्य यांत्रिकी नर्मदा घाटी विकास विभाग ने विशिष्टियों के संदर्भ में जांच के बाद उत्तर प्रस्तुत करने का आश्वासन दिया।

सिंचाई कार्यों के लिए तकनीकी विशिष्टियों के प्रावधान की दृष्टि से विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है।

2.1.8.6 कड़ी चट्टान के उत्खनन में चट्टे लगाने की मद की वसूली न होना

कड़ी चट्टान उत्खनन में चट्टे लगाने की दर की कटौती न करने से ठेकेदार को ₹ 57.51 लाख का अतिरिक्त भुगतान किया गया था।

जल संसाधन विभाग द्वारा जारी, 2007 से लागू यूएसआर के प्रावधान के अनुसार, कड़ी चट्टान की उत्खनन की दर में चट्टे लगाने (स्टैकिंग) की दर भी शामिल है। इन्दिरा सागर परियोजना मुख्य नहर के किमी 80 से किलोमीटर 107 के कार्य¹⁷ में कड़ी चट्टान का उत्खनन भी शामिल था। हमने देखा (फरवरी 2015) कि उत्खनित कड़ी चट्टान की माप पुस्तकों के अनुसार चट्टे नहीं लगाए गये थे लेकिन पूर्ण दर से भुगतान किया गया

¹⁵ नर्मदा विकास संभाग 24 खरगोन का अनुबंध क्र.1/2008-09 एवं नर्मदा विकास संभाग 21 सनावद का अनुबंध क्र.1/2003-04

¹⁶ $(2,51,410.62 * ₹ 7) + (2,27,068.14 * ₹ 27) = ₹ 78,90,714.12$

¹⁷ अनुबंध क्र.1/2008-09 नर्मदा विकास संभाग 24 खरगोन द्वारा क्रियान्वित किया जा रहा है

था, परिणामस्वरूप ठेकेदार को बिना कार्य किए ₹ 57.51 लाख¹⁸ का अधिक भुगतान हुआ।

शासन ने बताया (नवंबर 2015) कि उत्खनित कड़ी चट्टान मैदानी सहायक यंत्रों के कार्यस्थल सामग्री लेखे में लेखांकित की गई थी। यह भी कहा गया कि उपयोगी कड़ी चट्टान भारी मात्रा में थी इसलिए चट्टे लगाना संभव नहीं था अतः नहर के किनारे जमा की गयी थी। तथापि, निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में अतिरिक्त मुख्य सचिव, नर्मदा घाटी विकास विभाग ने बताया कि जांच के बाद ठेकेदार से राशि की वसूली की जाएगी।

टर्नकी ठेके

टर्नकी एक प्रकार का ठेका है जहां ठेकेदार एक स्थिर मूल्य पर, सर्वेक्षण से लेकर आयोजना, डिज़ाइन, ड्राइंग, प्राक्कलन बनाने, भूमि अधिग्रहण प्रस्तावों की तैयारी के साथ कार्य के पूरा होने और चालू होने तक पूरी जिम्मेदारी लेता है।

मैदानी लेखापरीक्षा के दौरान ₹ 1,529.73 करोड़ मूल्य के प्रगतिरत सिविल कार्यों के लिए चार टर्नकी ठेकों और परामर्श के तीन टर्नकी ठेकों का हमारे द्वारा परीक्षण किया गया।

टर्नकी ठेकों के प्रबंधन और कार्यों के निष्पादन में कमियों पर अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

2.1.8.7 विलंब के लिए शास्ति का अधिरोपण न होना

ठेके की विशेष शर्तों की धारा 115 के अनुसार, ठेकेदार कार्य को पूरा करने के लिए एक कार्य योजना प्रस्तुत करेगा। नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण द्वारा हर छह महीने की अवधि में कार्य की प्रगति की निगरानी की जाएगी। प्रगति में 20 प्रतिशत (खरगोन उद्वहन नहर के लिए टर्नकी अनुबंध में 10 प्रतिशत) से अधिक की कोई कमी होने की स्थिति में प्रति दिन कमी के मूल्य के 0.1 प्रतिशत (खरगोन उद्वहन नहर के लिए टर्नकी ठेके में, ठेके के प्रारंभिक मूल्य का 0.2 प्रतिशत) की दर से ठेकेदार पर शास्ति लगायी जाएगी जब तक कि कार्य में कमी को पूरा नहीं किया जाता है और मध्यवर्ती भुगतान से कटौती की जाएगी। तथापि, संचयी शास्ति ठेका मूल्य के 10 प्रतिशत तक सीमित होगी। निविदा दस्तावेज में बताए गए नकदी प्रवाह एवं कार्यक्रम अद्यतन करने या कार्यक्रम की समीक्षा करने और पुनर्निर्धारण के होते हुए भी यह शास्ति लगायी जाएगी।

₹ 1,272.37 करोड़ की कुल लागत पर फरवरी 2008 से मार्च 2011 के दौरान सौंपे गए तीन टर्नकी ठेकों¹⁹ में (जनवरी 2015 से मई 2015) हमने देखा कि निर्धारित कार्यक्रम के विरुद्ध उपलब्धि में 16.65 प्रतिशत से लेकर 96.45 प्रतिशत की कमी थी।

लक्ष्य की प्राप्ति नहीं होने पर ₹ 118.78 करोड़ रुपये की शास्ति टर्नकी ठेकेदार से वसूल नहीं की गयी थी

¹⁸ कुल उत्खनित कड़ी चट्टान 3,81,39,172 घ.मी. थी। $3,81,39,172 \text{ घ.मी.} \times 1.3 = 4,95,809.24 \text{ घ.मी.}$, 52,485.10 घ.मी जारी की गई $4,95,809.24 \text{ घ.मी.} - 52,485.10 \text{ घ.मी.} = 4,43,324.14 \text{ घ.मी.} \times 9.20 \text{ प्रति घमी जोड़िये: } 41 \text{ प्रतिशत निविदा प्रीमियम} = ₹ 57.51 \text{ लाख}$

¹⁹ नर्मदा विकास संभाग 11 बड़वानी का अनुबंध क्र.02/2009-10, नर्मदा विकास संभाग 18 खरगोन का अनुबंध क्र.01/2010-11 खरगोन उद्वहन नहर के लिए, नर्मदा विकास संभाग 14 ठीकरी का अनुबंध क्र.01/2007-08

ठेकेदारों पर विलंबों के कारण आरोपणीय थे क्योंकि वहां नहरों के संरक्षण (एलाइन्मेंट) को अंतिम रूप देने में विलंब थे, जब कि भूमि अधिग्रहण की जिम्मेदारी ठेकेदारों की थी, भूमि अधिग्रहण प्रस्ताव प्रस्तुत करने में असाधारण विलंब थे और ठेकेदारों द्वारा संरचनाओं के डिज़ाइन एवं ड्राइंग की विलंबित प्रस्तुति से विलंब हुए थे। इसलिए कार्य को पूरा करने में महत्वपूर्ण कमी के कारण ₹ 127.24 करोड़ अर्थात् कुल संविदा मूल्य की 10 प्रतिशत शास्ति अधिरोपित करना और ठेकेदारों के मध्यवर्ती भुगतान से कटौती किया जाना अपेक्षित था। इसके विरुद्ध नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण द्वारा केवल एक ही कार्य²⁰ के संबंध में ₹ 8.46 करोड़ वसूल किए गए थे। यह ठेकेदारों से ₹ 118.78 करोड़ के लिए शास्ति के कम अधिरोपण एवं वसूली में परिणामित हुआ (परिशिष्ट 2.5)। हमने आगे देखा कि निर्धारित पूर्णता अवधि की समाप्ति के बाद मुख्य अभियंता, इन्दिरा सागर परियोजना नहर द्वारा छह मासिक समीक्षाएं भी नहीं की गई थीं।

शासन ने बताया (नवंबर 2015) कि ठेकेदारों को 10 प्रतिशत की शास्ति के आरोपण के लिए नोटिस जारी किए गए थे। आगे कहा गया कि नोटिस के जवाब में खरगोन उद्दहन नहर के ठेकेदार ने प्रभारी यंत्री को शास्ति न लगाने लिए लिखा था और सुनवाई के बाद प्रभारी यंत्री द्वारा उसे अस्वीकृत कर दिया था। ठेकेदार पुनः अगले उच्च प्राधिकारी (मुख्य अभियंता इन्दिरा सागर परियोजना नहर) के पास गए वहां सुनवाई प्रगति में थी। आरडी 155 से आरडी किमी 206 के कार्य के संबंध में ₹ 8.46 करोड़ की शास्ति की वसूली के बाद ठेकेदार न्यायालय में चला गया था और अगले आदेश तक वसूली को रोक दिया गया था। आरडी किमी 206 से आरडी किमी 243.89 के कार्य के संबंध में प्रभारी यंत्री ने निर्माण कार्यक्रम को संशोधित और शास्ति को माफ कर दिया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि शास्ति मुख्य अभियंता, इन्दिरा सागर परियोजना द्वारा आंकलित और अधिरोपित की जानी अपेक्षित थी और इसलिए इसे ठेकेदारों के मध्यवर्ती भुगतानों से वसूल किया जाना था। पुनः ठेके के संशोधित निर्माण कार्यक्रम के अनुमोदन के मामले में ठेकेदार पर आरोपणीय विलंबों के कारण वसूली योग्य शास्ति का परित्याग करने का कोई प्रावधान दायित्विक धारा में नहीं था।

2.1.8.8 मूल्यवृद्धि की भुगतान

टर्नकी ठेकों की सामान्य नियम और शर्तों के अनुसार यदि निर्माण अवधि 12 महीने से अधिक है, ठेकेदार को भुगतान की गई राशि में, श्रम, सामग्री, पी ओ एल, स्टील एवं सीमेंट की दरों में वृद्धि या कमी हेतु त्रैमासिक रूप से समायोजन किया जाएगा। मूल्य वृद्धि धारा उसी कार्य के लिए लागू होगी जो निर्धारित समय या उसकी समयवृद्धि जो ठेकेदार पर आरोपणीय कारणों से नहीं हो, के भीतर किया गया हो।

संज्ञान में आयी मूल्यवृद्धि के भुगतान में कमियों पर अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

- **मूल्यवृद्धि भुगतान के लिए अनुबंध में गलत सूचकांक अपनाये जाने के कारण अतिरिक्त भुगतान**

टर्नकी ठेकों हेतु मानक बोली दस्तावेज़ (एसबीडी) के अनुसार सामग्री, सीमेंट एवं स्टील पर मूल्यवृद्धि के भुगतान हेतु थोक मूल्यों के सूचकांक अपनाये जाएंगे जैसा कि भारत

²⁰ नर्मदा विकास संभाग 14 ठीकरी में अनुबंध क्र.02/2009-10

सरकार, उद्योग मंत्रालय, आर्थिक सलाहकार कार्यालय द्वारा प्रकाशित या भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) के बुलेटिन में प्रकाशित हों।

मूल्यवृद्धि के भुगतान के लिए गलत सूचकांक अपनाने से ठेकेदार को ₹ 11.37 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान हुआ।

इन्दिरा सागर परियोजना नहर के आरडी 206 किलोमीटर से आरडी किमी 243.89²¹ के टर्नकी ठेके के संबंध में हमने देखा (मई 2015) कि सीमेंट और स्टील पर मूल्यवृद्धि के भुगतान के लिए भारतीय रिजर्व बैंक के बुलेटिन में प्रकाशित सूचकांकों के बजाय निकटतम कारखाने से सभी करें और शुल्कों सहित प्रति मीट्रिक टन सीमेंट की दर और भारतीय इस्पात प्राधिकरण लिमिटेड (सेल) के "ट्रिस्टेड डिफ़ार्मड बार" तथा संरचनात्मक स्टील की दरों को विचार में लिया गया था। मानक बोली दस्तावेज में उल्लिखित शर्तों से विचलन के परिणामस्वरूप सीमेंट और स्टील पर मूल्यवृद्धि के कारण ₹ 11.37 करोड़²² की परिहार्य अतिरिक्त लागत आयी (परिशिष्ट 2.6)।

शासन ने बताया (नवंबर 2015) कि अनुबंध के प्रावधानों की शर्तों के अनुसार ठेकेदारों को मूल्यवृद्धि का भुगतान किया गया था।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में अतिरिक्त मुख्य सचिव नर्मदा घाटी विकास विभाग ने मूल्य वृद्धि के भुगतान के प्रकरणों की जांच करने का आश्वासन दिया।

तथ्य यह है कि नर्मदा नियंत्रण बोर्ड से स्वीकृति के बिना एसबीडी में उल्लिखित शर्तों से विचलन के परिणामस्वरूप ठेकेदार को अतिरिक्त भुगतान हुआ था।

● निर्धारित अवधि पूर्ण होने के बाद मूल्य वृद्धि का भुगतान

निर्धारित पूर्णता अवधि के बाद मूल्य वृद्धि का भुगतान करने के कारण ठेकेदारों को ₹ 81.20 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया था।

नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण ने टर्नकी आधार पर मुख्य नहर के निर्माण के दो कार्य²³ दिए थे (फरवरी/मार्च 2008)। फरवरी 2015 तक किए गए कार्य के मूल्य के विरुद्ध ठेकेदारों को फरवरी 2008 से फरवरी 2015 तक की अवधि के लिए मूल्यवृद्धि के मद में ₹ 130.75 करोड़ सहित ₹ 733.11 करोड़ का भुगतान किया गया था।

हमने देखा (फरवरी 2015 और मार्च 2015) कि ठेकेदारों ने ठेकों में दी गई पूर्णता की निर्धारित दिनांक (फरवरी 2012 और मार्च 2011) तक केवल 36.75 प्रतिशत और 41 प्रतिशत कार्यों को पूर्ण किया था। कार्य में निरंतर कमी के कारण विभाग ने लेखापरीक्षा द्वारा इंगित²⁴ किए जाने के बाद एक कार्य²⁵ के संबंध में ₹ 8.01 करोड़ की एवं अन्य कार्य²⁶ के संबंध में ₹ 21.16 करोड़ की शास्ति (सितम्बर 2014) लगायी थी। ठेकेदारों ने माननीय उच्च न्यायालय के स्थगन आदेश, वन भूमि की स्वीकृति और वितरण नेटवर्क के लिए भूमि अधिग्रहण में विलंब, कृषकों द्वारा डाली गई बाधा, ड्राइंग और डिज़ाइन में परिवर्तन तथा नहर में पानी छोड़े जाने के आधार पर समयवृद्धि के लिए आवेदन किया था। मुख्य अभियंता, इन्दिरा सागर परियोजना नहर ने मार्च 2011 से

21 नर्मदा विकास संभाग 11 बड़वानी द्वारा क्रियान्वित किया जा रहा है

22 ₹ 2.42 करोड़ स्टील पर मूल्यवृद्धि एवं ₹ 8.95 करोड़ सीमेंट पर मूल्यवृद्धि

23 इन्दिरा सागर नहर का आरडी किमी 130.935 से आरडी किमी 155 (नहर संभाग खरगोन) एवं इन्दिरा सागर नहर का आरडी किमी 155 से आरडी किमी 206 (नर्मदा विकास संभाग 14 ठीकरी)

24 वर्ष 2010.11 के लिए आडिट रिपोर्ट की कण्डिका 3.4.2

25 इन्दिरा सागर नहर आरडी किमी 130.935 से आरडी किमी 155

26 इन्दिरा सागर नहर आरडी किमी 155 से आरडी किमी 206

सितंबर 2015 तक की अवधि के लिए समय वृद्धियाँ स्वीकृत की और ₹ 117.76 करोड़ की मूल्यवृद्धि का भुगतान किया।

उक्त दो कार्यों के संबंध में हमने पुनः देखा कि प्रथम समयवृद्धि माननीय उच्च न्यायालय के स्थगन आदेश के आधार पर क्रमशः दिसंबर 2011 और नवंबर 2012 तक स्वीकृत की गई थी। बाद में दोनों कार्यों के संबंध में दिसंबर 2014 तक समयवृद्धि ठेकेदारों पर आरोपणीय थी क्योंकि वन भूमि के सभी स्वीकृतियाँ नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण द्वारा फरवरी 2011 तक प्राप्त कर ली गयी थीं। नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण ने स्वयं अवलोकन किया था कि मुख्य नहर के संरक्षण को अंतिम रूप देने में विलंब के बाद ठेकेदारों द्वारा भूमि अधिग्रहण के प्रस्तावों की (कार्य दिए जाने की तारीख से 14 माह से 61 माह) प्रस्तुति विलंबित थी। चूंकि, टर्नकी अनुबंध के खण्ड-IV के धारा 25 की शर्तों में भूमि अधिग्रहण की जिम्मेदारी ठेकेदार की थी, बाद में समय वृद्धि की स्वीकृति के परिणामस्वरूप विस्तारित अवधि के लिए मूल्यवृद्धि के कारण ₹ 81.20 करोड़ (परिशिष्ट 2.7) का अनुचित भुगतान हुआ।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में अतिरिक्त मुख्य सचिव, नर्मदा घाटी विकास विभाग ने मूल्यवृद्धि भुगतान के प्रकरणों की जांच करने का आश्वासन दिया।

अनुशंसा

शासन को ठेकेदारों को अतिरिक्त भुगतान किये जाने से बचने के लिए मानक बोली दस्तावेजों की नियमों और शर्तों के अनुरूप ठेके के प्रबंधन को सुदृढ़ करना चाहिए।

2.1.8.9 कार्यों का बीमा नहीं किया जाना

बीमा कवर प्राप्त नहीं करने की वजह से ठेकेदार को ₹ 1.37 करोड़ का बीमा अनुचित लाभ दिया गया था।

टर्नकी ठेके के अनुबंधों की धारा 7 उपबंधित करता है कि ठेकेदार निर्माण और रखरखाव अवधि के दौरान प्रतिस्थापन मूल्य के आधार पर पूर्ण कवरेज देने के लिए परियोजना हेतु ठेकेदार के सभी जोखिमों का बीमा कवरेज प्राप्त कर प्रभावशील रखेगा। कवरेज की गई आपदाओं में आग, बाढ़ और संबद्ध आपदाएं शामिल होंगी। कर्मकार प्रतिकर अधिनियम के अनुसार चोट और मृत्यु के विरुद्ध, ठेकेदार द्वारा श्रमिकों के लिए भी बीमा प्राप्त किया जाएगा।

₹ 721.48 करोड़ लागत के दो²⁷ टर्नकी ठेकों में हमने देखा (मार्च 2015 और अप्रैल 2015) कि ठेका अनुबंधों में उल्लेख की गई घटनाओं के लिए मार्च 2012 और मार्च 2014 तक बीमे की अवधि की समाप्ति के बाद ठेकेदारों द्वारा बीमा कवर का नवीनीकरण नहीं कराया गया था। इस प्रकार नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण ने ठेकेदारों द्वारा भुगतान योग्य प्रीमियम की बचत के रूप में ₹ 1.37 करोड़ का अनुचित लाभ दिया था।

शासन ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया (नवंबर 2015) कि प्रभारी-यंत्री ने बीमे के नवीकरण के लिए आवश्यक कार्रवाई की थी एवं चरण-IV (इन्दिरा सागर परियोजना नहर के आरडी किमी 206 से आरडी किलोमीटर 243) के ठेकेदार ने ₹ 27.46 लाख का प्रीमियम जमा किया था।

²⁷ नर्मदा विकास संभाग 11 बड़वानी में आरडी किमी 206 से आरडी किमी 243.89 के नहर कार्य के लिए अनुबंध क्र.02/2009-10 एवं नर्मदा विकास संभाग 14 ठीकरी में आरडी किमी 155 से आरडी किमी 206 के नहर कार्य के लिए अनुबंध क्र.01/2007-08

अनुशंसा

शासन को अपने हित को सुरक्षित रखने के उद्देश्य से दोषी ठेकेदारों से कार्य के निष्पादन के दौरान एवं पूर्ण होने के बाद अतिरिक्त लागत की वसूली, विलंबों के लिए शास्ति, अतिरिक्त सुरक्षा जमा की कटौती और बीमा कवरेज सुनिश्चित करने के लिए, आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को मजबूत करना चाहिए।

2.1.8.10 परामर्श ठेकों पर परिहार्य व्यय

टर्न-की ठेकेदारों के कार्य क्षेत्र में शामिल समान प्रकृति के कार्य के लिए सलाहकारों को लगाने के परिणामस्वरूप ₹ 10.96 करोड़ रुपये का परिहार्य व्यय हुआ।

नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण ने इन्दिरा सागर परियोजना नहर के तीन टर्नकी ठेकों के कार्यान्वयन हेतु सहायता के लिए ₹ 14.82 करोड़ की कुल लागत पर तीन सलाहकार²⁸ लगाये थे (मार्च 2008 से अप्रैल 2009)। सलाहकार के कार्य क्षेत्र में सभी योजनाओं, ड्राइंग, डिज़ाइन और विशिष्टियों को अंतिम रूप देना, विभिन्न सिविल, विद्युत और यांत्रिकीय कार्यों की गतिविधियों के समग्र पर्यवेक्षण और गुणवत्ता नियंत्रण के साथ-साथ कार्यक्रम के मूल्यांकन के प्रस्तुतीकरण और समीक्षा तकनीक चार्ट प्रस्तुत करना शामिल था। सलाहकारों को उस अवधि (मार्च 2008 और मई 2015 के बीच) के लिए जिसमें उन्हें लगाया गया था ₹ 10.96 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था।

तीन परामर्श ठेकों में से दो²⁹ के संबंध में परामर्श की अवधि ठेकों में दी गई निर्धारित अवधि (अप्रैल 2014 और सितम्बर 2014) से परे बढ़ायी नहीं गयी थी हालांकि इन्दिरा सागर परियोजना नहर के सिविल कार्य आरडी किमी 130 से आरडी किमी 155 और आरडी किमी 206 से आरडी किमी 243.89 तक उस समय, क्रमशः 97 प्रतिशत और 31.23 प्रतिशत ही पूर्ण हुए थे जिसने संकेत दिया कि परामर्श सेवाएं आवश्यक नहीं थीं।

हमने देखा कि इन्दिरा सागर नहर परियोजना के टर्नकी ठेकों में भी सर्वेक्षण, योजना, डिज़ाइन, ड्राइंग, गुणवत्ता नियंत्रण, प्राक्कलनों को तैयार करने, भूमि अधिग्रहण प्रकरण बनाने के साथ-साथ परियोजना पूर्ण होकर कार्य करने के एक वर्ष के लिए समग्र संचालन और रखरखाव सम्मिलित था। इस प्रकार लगभग एक समान कार्यों जैसा कि टर्नकी ठेकेदारों को सौंपा गया के लिए सलाहकारों को लगाने की आवश्यकता नहीं थी। इसलिए, सलाहकारों को ₹ 10.96 करोड़ का भुगतान परिहार्य था।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में अतिरिक्त मुख्य सचिव, नर्मदा घाटी विकास विभाग ने उपरोक्त तथ्य पर सहमति व्यक्त की।

2.1.8.11 ट्रांसमिशन लाइन की अवांछित मद के शामिल किए जाने के कारण ठेकेदार को अनुचित वित्तीय सहायता

टर्नकी ठेकों की धारा 101.1 की शर्तों के अनुसार ठेकेदार एक ही स्रोत जिम्मेदारी के आधार पर एवं उद्धृत किए गए पक्के एकमुश्त मूल्य पर ठेके के अंतर्गत संपूर्ण कार्य को

²⁸ इन्दिरा सागर मुख्य नहर के कार्य के लिए (I) आरडी किमी 130 से आरडी किमी 155 (II) आरडी किमी 206 से आरडी किमी 243.89 (III) आरडी किमी 155 से आरडी किमी 206

²⁹ इंदिरा गांधी परियोजना के मुख्य नहर के आरडी किमी 130 से आरडी किमी 155 एवं आरडी किमी 206 से आरडी किमी 243.89 के लिए

पूरा करने के लिए बाध्य है। इसके अलावा, अनुबंध के धारा 101.2 की शर्तों में, पूरक कार्य जो निष्पादन के दौरान आवश्यक, आनुषंगिक और अपरिहार्य पाए जाते हैं, उन्हें भी ठेकेदार द्वारा किया जाएगा।

टर्नकी ठेकेदार के कार्य क्षेत्र में अवांछित मद के शामिल किए जाने की वजह से विभाग ने ठेकेदार को ₹ 75.19 करोड़ रुपये का अनुचित लाभ दिया।

खरगोन उद्वहन नहर का कार्य ₹ 550.89 करोड़ की लागत पर टर्नकी आधार पर दिया गया था (मार्च 2011)। कार्य में इन्दिरा सागर परियोजना नहर शीर्ष पावर हाउस से इन्दिरा सागर परियोजना मुख्य नहर के आरडी किमी 79.80 तक 132/11 केव्हीए की ट्रांसमिशन लाइन (83 किमी) की स्थापना भी शामिल थी। खरगोन उद्वहन नहर का सिविल कार्य प्रगति पर था, लेकिन निर्धारित पूर्णता की अवधि (मार्च 2014) समाप्त होने के बाद भी ट्रांसमिशन लाइन का कार्य अभी तक शुरू नहीं किया गया था (नवंबर 2015)।

पुनः, हमने देखा (जनवरी 2015) कि तीन "वर्टिकल टरबाइन" पंप मध्य प्रदेश विद्युत बोर्ड के पास के बिजली ग्रिड से उपलब्ध बिजली से संतुलन जलाशय को भरने के लिए, परिचालित थे। तथापि, इन्दिरा सागर परियोजना (नहर) हेतु पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन में ट्रांसमिशन लाइन के लिए ₹ 75.19 करोड़ का प्रावधान किया गया था। यद्यपि कार्य की मद पहले ही खरगोन उद्वहन नहर के कार्य क्षेत्र में शामिल थी। इस प्रकार ट्रांसमिशन लाइन की अवांछित मद को शामिल किए जाने से ठेकेदार को ₹ 75.19 करोड़ का अनुचित लाभ दिया गया था।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में अतिरिक्त मुख्य सचिव, नर्मदा घाटी विकास विभाग ने बताया कि पुनरीक्षित प्रशासकीय अनुमोदन में ट्रांसमिशन लाइन के लिए एक प्रावधान किया गया था लेकिन टर्नकी ठेकेदार को कोई अतिरिक्त भुगतान नहीं किया जाएगा क्योंकि टर्नकी के प्रस्ताव में सब कुछ शामिल है और यदि ठेकेदार ट्रांसमिशन लाइन निष्पादित करने में विफल रहा है तो ठेकेदार के भुगतान से कटौती कराई जाएगी। आगे यह भी बताया गया कि योजना, ट्रांसमिशन लाइन के बिना भी चल सकती है और यदि ठेकेदार इसे निष्पादित करने में विफल रहता है तो भी विभाग द्वारा अतिरिक्त लागत पर इसके निर्माण की कोई आवश्यकता नहीं है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ट्रांसमिशन लाइन की आवश्यकता का खरगोन उद्वहन नहर के प्राक्कलन तैयार करते समय उचित रूप से आंकलन नहीं किया गया था। इसके अलावा, ट्रांसमिशन लाइन के निर्माण की लागत जो कार्य के क्षेत्र में शामिल थी, वह भी टर्नकी अनुबंध के मूल्य से कम नहीं की गई थी (नवंबर 2015)।

अनुशंसा

ठेकेदारों को अनुचित लाभ देना टालने के लिए टर्नकी अनुबंध में प्रवेश करने से पहले अवांछित मदों को शामिल किए जाने से बचने के लिए शासन को तंत्र को मजबूत करना चाहिए।

2.1.8.12 एकस्पेंशन और लांगिट्यूडनल (अनुदैर्घ्य) ज्वाइन्ट्स में ज्वाइन्ट फिलिंग का निष्पादन नहीं करना

टर्नकी अनुबंध और विस्तृत भुगतान अनुसूची के साथ संलग्न तकनीकी विशिष्टियों के प्रावधान के अनुसार, सीमेंट कांक्रीट लाइनिंग में एकस्पेंशन और लांगिट्यूडनल ज्वाइन्ट्स, फिलिंग कम्पाउण्ड से भरे जाने आवश्यक थे। फिलिंग कम्पाउण्ड में डामर

और रेत शामिल हैं।

ठेकेदार को ₹ 1.32 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया था क्योंकि ठेकेदारों द्वारा ज्वाइन्ट्स फिलिंग का कार्य नहीं किया गया था।

मुख्य नहर के आरडी किमी 155 से आरडी किमी 206 और आरडी किमी 206 से आरडी किमी 243.89 के कार्य के दो कार्यस्थलों³⁰ के निरीक्षण के दौरान हमने देखा (मार्च 2015 और मई 2015) कि एक्सपेंशन और लांगिट्यूडनल ज्वाइन्ट्स, फिलिंग कम्पाउण्ड से नहीं भरे गए थे। चूंकि ज्वाइन्ट्स फिलिंग की मद लाइनिंग कार्य का भाग था, ज्वाइन्ट्स फिलिंग की मद निष्पादन नहीं करने से कार्य अवमानक हुआ एवं ठेकेदारों को ₹ 1.32 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ (परिशिष्ट 2.8)।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में मुख्य अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा कि नहर चालू करना था इसलिए ज्वाइन्ट्स फिलिंग नहीं की गयी थी तथा ज्वाइन्ट्स फिलिंग का कार्य पूरा कर लिया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुबंध में दिए गए प्रावधान के अनुसार लाइनिंग कार्य के साथ ज्वाइन्ट्स फिलिंग नहीं की गई थी एवं ज्वाइन्ट्स फिलिंग का कार्य नहीं करने से भुगतान को कम भी नहीं किया गया था।

2.1.8.13 एक्वाडक्ट (जलसेतु) के डिज़ाइन में अनियमित संशोधन

टर्नकी अनुबंध की शर्तों की धारा 106.9 के अनुसार किए गए कार्य एवं कार्य के संबंधित घटक पूर्ण होने एवं या/ स्तर प्राप्त होने के बाद ही ठेकेदार को भुगतान जारी किया जाएगा।

एक्वाडक्ट्स की ड्राइंग में अनियमित संशोधन करने के कारण ठेकेदार को ₹ 97.51 लाख रुपये का अनुचित लाभ दिया गया।

इन्दिरा सागर परियोजना मुख्य नहर के आरडी किमी 206 से आरडी किमी 243.89³¹ के कार्य के अभिलेखों की जांच के दौरान हमने देखा (मई 2015) कि नहर में तीन एक्वाडक्ट्स³² का निर्माण करने की योजना की गई थी। एक्वाडक्ट को खुला रखने के ठेकेदार के प्रस्ताव पर मुख्य अभियंता ने कार्य-स्थल की स्थिति का कारण दर्शाते हुए स्वीकृति दे दी (अक्टूबर 2010) लेकिन डिज़ाइन में परिवर्तन आवश्यक करने वाली कार्य-स्थल की स्थिति का विस्तृत विवरण निर्दिष्ट नहीं किया गया था।

एक्वाडक्ट के दोनों तरफ मुंडेर की दीवाल एवं ऊपरी स्लैब, कार्य क्षेत्र से विलोपित करने के कारण विभाग ने मुंडेर की दीवाल एवं ऊपरी स्लैब कार्य की लागत की सीमा तक ठेकेदार को ₹ 97.51 लाख (परिशिष्ट 2.9) का लाभ पहुंचाया।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में अतिरिक्त मुख्य सचिव, नर्मदा घाटी विकास विभाग ने अनुबंध के मूल्य से लागत को कम करने का आश्वासन दिया।

2.1.8.14 टर्नकी ठेके के उद्देश्यों की पूर्ति नहीं होना

टर्नकी अनुबंध अपनाने का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ था।

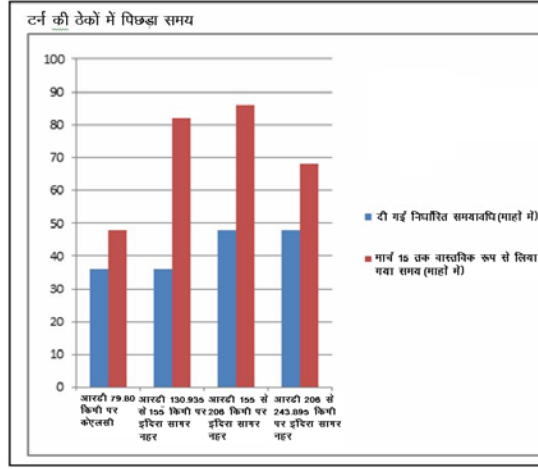
टर्नकी ठेके में ठेकेदार एक ही स्रोत जिम्मेदारी के आधार पर एवं उद्धृत किए गए पक्के एकमुश्त मूल्य पर ठेके के अंतर्गत संपूर्ण कार्य को पूरा करने के लिए बाध्य है। ठेकेदार समय पर भूमि की अधिग्रहण के लिए भी उत्तरदायी है। टर्नकी ठेकों में ब्लॉकवार सिंचाई

³⁰ नर्मदा विकास संभाग 14 ठीकरी एवं नर्मदा विकास संभाग 11 बड़वानी

³¹ नर्मदा विकास संभाग 11 बड़वानी द्वारा निष्पादित किया जा रहा है

³² आरडी किमी 207.85 पर मंदिर एक्वाडक्ट लंबाई 66.750 मीटर। आरडी किमी 288.250 पर सजवानी एक्वाडक्ट लंबाई 525 मीटर एवं आरडी किमी 230.377 पर पैरामाउन्ट एक्वाडक्ट लंबाई 325 मीटर।

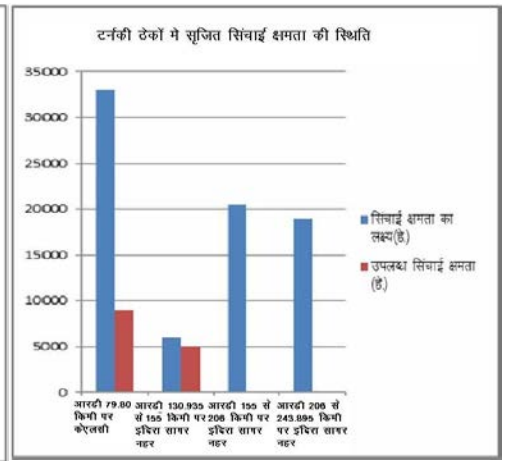
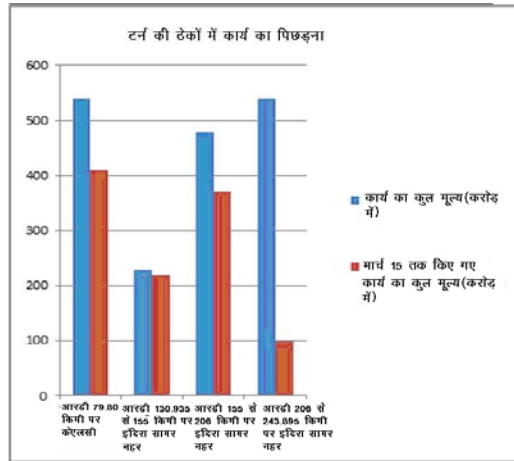
क्षमता के सृजन और परियोजना के पूरा होने के लिए लक्ष्य भी शामिल हैं। हालांकि टर्नकी ठेकों में कुछ जोखिम भी हैं।



आइटम दर ठेकेदारों द्वारा कार्य की धीमी प्रगति के अनुभवों को ध्यान में रखते हुए एवं भूमि अधिग्रहण में विलंब से बचने के लिए तथा चरणबद्ध तरीके से कार्य के निष्पादन के लिए नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण ने आइटम दरों के ठेकों के बदले टर्नकी ठेकों को अपनाया। तदनुसार, नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण ने, डाउनस्ट्रीम में आरडी किमी 130 में इन्दिरा सागर परियोजना नहर के निष्पादन के लिए

तीन और खरगोन उद्वहन नहर के लिए एक टर्नकी अनुबंध किया। टर्नकी अनुबंधों के खंड-IV की धारा 36 में सिंचाई क्षमता के ब्लॉक-वार सृजन के लिए लक्ष्य के निर्धारण की व्यवस्था है।

हमने देखा कि टर्नकी ठेकेदारों द्वारा परियोजना हेतु भूमि के अधिग्रहण के लिए प्रस्ताव को प्रस्तुत करने में 14 महीने से 61 महीने का असामान्य विलंब, अनुबंधों में दी गई निर्धारित अवधि से परे कार्यों के निष्पादन में 12 माह से 47 माह के विलंब किए थे, खरगोन उद्वहन नहर और मुख्य नहर के विभिन्न इलाकों में 2.50 प्रतिशत एवं 59.50 प्रतिशत के बीच और सिंचाई क्षमता सृजन में शून्य प्रतिशत से लेकर 99 प्रतिशत के कार्य अपूर्ण रहे थे। इस प्रकार, टर्नकी अनुबंध अपनाने का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ था।



पुनः हमने देखा कि कि सिंचाई क्षमता का ब्लॉक वार सृजन करने के लिए विशिष्ट लक्ष्य तय नहीं थे जैसा कंडिका 2.1.7.2 में चर्चा की गई है। कार्यों की पूर्णता के लिए निर्धारित समय की तुलना में वास्तविक समय की स्थिति, कार्य और सिंचाई क्षमता के सृजन, की प्रगति ऊपर के बार-चार्ट में दी गई है। इसके अलावा, डिज़ाइन से विचलन, कार्य के क्षेत्र से मदों का विलोपन, अवमानक कार्य का निष्पादन एवं कार्य के क्षेत्र में अवांछित मदों का समावेश भी ध्यान में आए जैसा कि कंडिकाओं 2.1.8.11, 2.1.8.12

और 2.1.8.13 में चर्चा की गयी है।

शासन तथ्यों से सहमत था (नवंबर 2015) एवं बताया कि ब्लॉक-वार सिंचाई क्षमता के सृजन को भुगतान से जोड़ने के लिए लेखापरीक्षा द्वारा दिए गए सुझाव को स्वीकार और भविष्य की निविदाओं में शामिल किया जाना चाहिए।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2015) में अतिरिक्त मुख्य सचिव, नर्मदा घाटी विकास विभाग ने बताया कि पहले टर्नकी ठेके एक आइटम दर ठेके के समान थे और टर्नकी की संशोधित मानक बोली दस्तावेज में कार्य के निष्पादन में आवश्यक प्रत्येक गतिविधि के लिए ठेकेदार को पूरी तरह जिम्मेदार बनाया गया है।

अनुशंसा

शासन को, समय और लागत आधिक्य से बचने के लिए टर्नकी ठेकों में ब्लॉक-वार सिंचाई क्षमता के सृजन के लिए लक्ष्य का निर्धारण एवं सिंचाई क्षमता सृजन के साथ भुगतान को जोड़ने के लिए विचार करना चाहिए।

2.1.9 निष्कर्ष और अनुशंसाएं

- इन्दिरा सागर परियोजना नहर के लिए आयोजना में इस सीमा तक कमी थी कि भूमि के अधिग्रहण एवं वन विभाग से अनुमति प्राप्त किए बिना परियोजना के कार्य प्रारम्भ किए गए थे जिसके परिणामस्वरूप मूल्यवृद्धि और अतिरिक्त लागत के परिहार्य भुगतान हुए थे।

- मुख्य नहर के साथ-साथ वितरण नेटवर्क का निष्पादन नहीं किए जाने के कारण कमान क्षेत्र में ब्लॉक वार सिंचाई सुविधा विकसित करने का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ था। खरगोन उद्वहन नहर के राइज़िंग मेन एवं ग्रेविटी मेन के कार्यों का निष्पादन, संतुलन जलाशय के निष्पादन के बिना किया जाना, अनुपयुक्त आयोजना का संकेत था।

शासन को, कम से कम समय के भीतर सिंचाई क्षमता सृजित कर दोहन करने की दृष्टि से सिंचाई प्रणाली के सभी घटकों का साथ-साथ निर्माण सुनिश्चित करना चाहिए।

- बोलियाँ मानक बोली दस्तावेज़ में निर्धारित शर्तों में विचलन करते हुए आमंत्रित की गयी थीं जिसके परिणामस्वरूप अधिक भुगतान हुआ। इसके अलावा, समयवृद्धियों की अनियमित स्वीकृति के दृष्टांत थे, परिणामस्वरूप मूल्यवृद्धि के परिहार्य भुगतान हुए थे।

शासन को, ठेकेदार को अतिरिक्त भुगतान करने से बचने के लिए मानक बोली दस्तावेज की शर्तों के अनुरूप ठेकों के प्रबंधन को मजबूत करना चाहिए।

- विभाग ने कार्य पूर्ण करने में मूल ठेकेदार की विफलता के बाद कार्य पुनः देने में आई अतिरिक्त लागत की वसूली के लिए कार्रवाई आरम्भ नहीं की थी, विलंब के लिए ठेकेदारों पर कम राशि की शास्ति आरोपित की थी, साथ ही अतिरिक्त सुरक्षा जमा कटौती नहीं करने और कार्यों का बीमा नहीं किए जाने के दृष्टांत भी ध्यान में आए थे।

शासन को अपने हित को सुरक्षित रखने के उद्देश्य से दोषी ठेकेदारों से कार्य के निष्पादन के दौरान एवं पूर्ण होने के बाद अतिरिक्त लागत की वसूली, विलंबों के लिए

शास्ति, अतिरिक्त सुरक्षा जमा की कटौती और बीमा कवरेज सुनिश्चित करने के लिए आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को मजबूत करना चाहिए।

- टर्नकी ठेके के कार्य के क्षेत्र में अवांछित मद का समावेश ठेकेदार को अनुचित लाभ में परिणामित हुआ।

ठेकेदारों को अनुचित लाभ देना टालने के लिए टर्नकी अनुबंध में प्रवेश करने से पहले अवांछित मदों को शामिल किए जाने से बचने के लिए शासन को तंत्र को मजबूत करना चाहिए।

- टर्नकी ठेकों को अपनाने का उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ था क्योंकि टर्नकी ठेकेदारों द्वारा कार्यों के निष्पादन और भूमि के अधिग्रहण के लिए प्रस्ताव प्रस्तुत करने में महत्वपूर्ण विलंब किए गए थे। सिंचाई क्षमता के ब्लॉक-वार सृजन के लिए ठेके में विशिष्ट लक्ष्य निर्दिष्ट नहीं थे।

शासन को, समय और लागत आधिक्य से बचने के लिए टर्नकी ठेकों में ब्लॉक-वार सिंचाई क्षमता के सृजन के लिए लक्ष्य का निर्धारण एवं सिंचाई क्षमता सृजन के साथ भुगतान को जोड़ने के लिए विचार करना चाहिए।

प्रतिवेदन में दी गई अनुशंसाओं को शासन द्वारा स्वीकार किया गया था।

पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग

2.2 प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत सड़कों का निर्माण

कार्यपालन सारांश

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पी.एम.जी.एस.वाय.), ग्रामीण इलाकों के मैदानी क्षेत्रों में 500 व्यक्तियों और अधिक की जनसंख्या (जनगणना 2001) तथा चयनित आदिवासी और पिछड़े जिलों के मामले में 250 और अधिक की जनसंख्या की संपर्कविहीन बसाहटों को बारहमासी सड़कों के माध्यम से संपर्क उपलब्ध कराने के उद्देश्य से भारत सरकार द्वारा दिसंबर 2000 में आरम्भ की गई थी। मध्य प्रदेश में यह योजना मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण (एम.पी.आर.आर.डी.ए.) द्वारा कार्यान्वित की जा रही है।

मध्य प्रदेश में अप्रैल 2000 की स्थिति के अनुसार 20,210 पात्र संपर्कविहीन बसाहटों में से 12,496 बसाहटों को प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत ₹ 8,795.73 करोड़ की लागत से 8,258 सड़कों (37,355 किमी) का निर्माण कर मार्च 2010 तक संपर्क प्रदान किया गया था। लेखापरीक्षा द्वारा आच्छादित अवधि यानी अप्रैल 2010 से मार्च 2015 के दौरान एम.पी.आर.आर.डी.ए ने 5,190 सड़कों (23,030 किमी) के निर्माण पर ₹ 6,328.61 करोड़ के व्यय से 3323 बसाहटों को संपर्क उपलब्ध कराया गया। मार्च 2015 की स्थिति के अनुसार 3,388 पात्र बसाहटें संपर्कविहीन थीं। निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष इस प्रकार हैं :

- भारत सरकार ने योजना की शुरुआत से मार्च 2015 तक की अवधि में प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत कार्यों के लिए ₹ 19,146.92 करोड़ स्वीकृत किए थे जिसके विरुद्ध ₹ 13,204.13 करोड़ विमुक्त किये गये थे। हमने देखा कि 2012-13 से 2014-15 के दौरान एम.पी.आर.आर.डी.ए. को गत वर्षों की तुलना में कम निधि विमुक्त की गई थी। ऐसी कम विमुक्ति शेष 3,388 बसाहटों को संपर्क उपलब्ध कराने में प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के निष्पादन की गति को प्रभावित करेगी।

(कंडिकाएं 2.2.6 एवं 2.2.7.1)

- योजनाकरण त्रुटिपूर्ण था क्योंकि "ट्रॉंसेक्ट वाक " आयोजित नहीं किये गये थे, जिला पंचायत से वार्षिक आधार पर सड़कों का अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था। योजना प्रारंभ होने के 14 वर्ष व्यतीत होने के बाद भी 17 प्रतिशत पात्र बसाहटों को अभी तक बारहमासी सड़कों द्वारा संपर्क उपलब्ध कराना था। विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) यथार्थवादी नहीं थे क्योंकि जब वास्तविक निष्पादन के साथ तुलना की गई, बिटुमिनस एवं कांक्रीट सतहों की प्राक्कलित लंबाई के साथ-साथ क्रास ड्रेनेज संरचनाओं की संख्या में भी अत्यधिक भिन्नताएं थीं।

(कंडिकाएं 2.2.7.1 से 2.2.7.4)

- कार्यों के निष्पादन में विलंब थे क्योंकि केवल छह प्रतिशत पैकेज निर्धारित समय के अन्दर पूर्ण हुए थे जबकि 79 प्रतिशत पैकेज छह माह से लेकर दो वर्षों से अधिक के विलंब से पूर्ण हुए थे। वन स्वीकृति का अभाव, भूमि विवाद, अन्य विभागों के साथ समन्वय की कमी इत्यादि के कारण कार्यों का निष्पादन धीमा था।

(कंडिका 2.2.8.1 (iii))

- अनुबंध के संदर्भ में निर्णीत हर्जाना आरोपित नहीं किये गये थे जो 107 पैकेजेस में ₹ 34.42 करोड़ की निर्णीत हर्जाना के कम अधिरोपण में परिणित हुई।

(कंडिकाएं 2.2.8.1 (v))

- 27 प्रकरणों में, प्रति दिन 100 से कम मोटर वाले वाहन के साथ सम्पर्क मार्गों के लिए 6.0 मीटर चौड़ाई के विनिर्देश के विरुद्ध 7.5 मीटर की चौड़ाई की सड़कों का निर्माण किया गया था। यह ₹ 4.98 करोड़ रुपये के परिहार्य व्यय में परिणित हुआ।

(कंडिका 2.2.8.2 (i))

- ह्यूम पाइप के लिए ₹ 11.21 करोड़ का गलत भुगतान, मापों को प्रमाणित किए बिना ₹ 29.19 करोड़ का भुगतान, ₹ 69.41 लाख का अधिक भुगतान, ठेकेदारों से वसूली योग्य ₹ 47.34 करोड़ की कम/वसूली न होना एवं कार्य का बीमा न करने के कारण ₹ 2.60 करोड़ की अनुचित वित्तीय सहायता के दृष्टांत ध्यान में आए।

(कंडिकाएं 2.2.8.1 (vi से vii), 2.2.8.3)

- सड़क निर्माण कार्य के 103 पैकेजेस के प्रकरणों में क्षति के लिये दायित्व की अवधि के बाद उत्तरवर्ती पंचवर्षीय रखरखाव के कार्य के आवंटन में विलंब हुआ था एवं क्षति के लिये दायित्व अवधि के दौरान सड़कों का रखरखाव न किया जाने के दृष्टांत ध्यान में आए।

(कंडिका 2.2.8.4)

- राज्य गुणवत्ता निगरानी कर्ताओं (एस.क्यू.एम.) के माध्यम से कार्य की गुणवत्ता के आंकलन के लिए निर्धारित मानदंडों के अनुसार गुणवत्ता की निगरानी नहीं की जा रही थी। एस.क्यू.एम. द्वारा इंगित की गई त्रुटियों के सुधार में विलंब हुआ था।

(कंडिका 2.2.9.2)

2.2.1 प्रस्तावना

भारत सरकार ने ग्रामीण जनसंख्या को ग्रामीण सड़कों से अपेक्षित सामाजिक-आर्थिक लाभों को मान्य करते हुए और प्रगतिरत प्रयासों पर अधिक से अधिक जोर देने की दृष्टि से 25 दिसंबर 2000 को प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पी.एम.जी.एस.वाई) के नाम से एक कार्यक्रम आरम्भ किया। प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना केन्द्र द्वारा 100 प्रतिशत का वित्त पोषित कार्यक्रम है।

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना का उद्देश्य मैदानी क्षेत्रों में, 500 व्यक्तियों और अधिक की जनसंख्या (जनगणना 2001) के ग्रामीण क्षेत्रों में पात्र संपर्कविहीन बसाहटों के लिए "बारहमासी सड़क" (जो आवश्यक पुलियों और क्रॉस-ड्रेनेज संरचनाओं के साथ साल भर प्रचालन योग्य हो) के माध्यम से संपर्क उपलब्ध कराना था। आदिवासी क्षेत्रों एवं चयनित आदिवासी तथा पिछड़े जिलों³³ में, 250 एवं अधिक व्यक्तियों की जनसंख्या वाली (जनगणना 2001) पात्र संपर्कविहीन बसाहटों को संपर्क देना उद्देश्य होगा। प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना विद्यमान सड़कों के उन्नयन (निर्धारित मानकों तक) की अनुमति देती है लेकिन यह कार्यक्रम के लिए मुख्य नहीं है।

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना एक सतत् योजना है जिसके अंतर्गत मध्य प्रदेश में अप्रैल 2000 की स्थिति के अनुसार 20,210 पात्र संपर्कविहीन बसाहटों में से 12,496 बसाहटों को ₹ 8,795.73 करोड़ की लागत पर 8,258 सड़कों (37,355 किमी) का निर्माण कर मार्च 2010 तक संपर्क प्रदान किया गया था। लेखापरीक्षा आच्छादित अवधि अर्थात् अप्रैल 2010 से मार्च 2015 के बीच एम.पी.आर.आर.डी.ए ने 5,190 सड़कों (23,030 किमी) के निर्माण पर ₹ 6,328.61 करोड़ का व्यय कर 3,323 बसाहटों³⁴ को संपर्क उपलब्ध कराया। मार्च 2015 की स्थिति के अनुसार, 3,388 पात्र बसाहटें संपर्क विहीन थीं।

राज्य में योजना के क्रियान्वयन के उद्देश्य से मध्य प्रदेश शासन द्वारा मध्य प्रदेश सोसायटी पंजीकरण अधिनियम, 1973 के अंतर्गत नोडल एजेंसी के रूप में मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण एम.पी.आर.आर.डी.ए को स्थापित (23 दिसंबर 2000) किया गया था।

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की ऑनलाइन निगरानी को सक्षम बनाने के लिए राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास एजेंसी (एन.आर.आर.डी.ए) द्वारा ऑनलाइन प्रबंधन निगरानी और लेखांकन प्रणाली द्वारा ऑनलाइन प्रबंधन, निगरानी और लेखांकन प्रणाली नाम का एक वेब आधारित पोर्टल विकसित किया गया है।

2.2.2 संगठनात्मक स्वरूप

शासन स्तर पर अपर मुख्य सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग प्रशासनिक प्रमुख हैं। मुख्य कार्यपालक अधिकारी द्वारा मध्य प्रदेश ग्रामीण सड़क विकास प्राधिकरण की अध्यक्षता की जाती है और एक प्रमुख अभियंता द्वारा सहायता की जाती है। प्रमुख अभियंता की छह मुख्य महाप्रबंधकों द्वारा सहायता की जाती है जिनकी सहायता कार्यक्रम क्रियान्वयन इकाई स्तरों पर महाप्रबंधकों द्वारा की जाती है, जैसा परिशिष्ट 2.10 में आर्गेनोग्राम में दर्शाया गया है।

2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य यह निश्चित करने के लिए थे कि :

³³ गृह मंत्रालय और योजना आयोग द्वारा चिन्हित

³⁴ 2010-11:686, 2011-12: 560, 2012-13: 467 2013-14: 580 तथा 2014-15:1,030; कुल 3,323

- निधियों की अधिकतम उपयोगिता सुनिश्चित करने के लिए प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत निधियों का आवंटन और विमुक्ति समय पर और पर्याप्त ढंग से किए गए थे।
- कोर नेटवर्क के साथ-साथ जिला ग्रामीण सड़क योजना की पहचान/तैयारी के लिए प्रणालियाँ और प्रक्रियाएं पर्याप्त और कार्यक्रम के प्रावधानों के अनुरूप हैं।
- सड़क निर्माण कार्यों को मितव्ययता, कुशलतापूर्वक और प्रभावी ढंग से निष्पादित किया गया था।
- विद्यमान निगरानी प्रणाली और गुणवत्ता नियंत्रण क्रियाविधि वांछित लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए पर्याप्त और प्रभावी थी।

2.2.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्न से निकाले गए मानदंडों पर आधारित है:

- योजना के लिए ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा जारी दिशा-निर्देश और आदेश,
- प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की परिचालन नियमावली और लेखा नियमावली के प्रावधान,
- भारतीय रोड कांग्रेस (आई.आर.सी) द्वारा ग्रामीण सड़क के लिए जारी ग्रामीण सड़क नियमावली और विशिष्टियाँ,
- अनुमोदित डीपीआर के प्रावधान और कार्यों के निष्पादन के लिए एमपीआरआरडीए द्वारा समय-समय पर जारी आदेश,
- कार्यों के लिए ठेके की शर्तें और निबंधन,
- मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता के प्रावधान और
- कार्यों के लिए मानक दर अनुसूची (एस.एस.आर.)।

2.2.5 कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए, एमपीआरआरडीए के मुख्यालय से जानकारी/अभिलेखों के संग्रहण के साथ ही चयनित 13 जिलों³⁵ (25 प्रतिशत) के अप्रैल 2010 से मार्च 2015 तक की अवधि से संबंधित अभिलेखों की नमूना जाँच की गई।

अभिलेखों की नमूना जाँच के लिये उपलब्ध जानकारी को सात क्षेत्रों में वर्गीकृत कर "प्रोबेबिलिटी प्रोपोर्शनल टु साइज़ विदाउट रिप्लेसमेंट" नमूना तकनीक का उपयोग कर राज्य के 51 जिलों में से 13 जिलों (25 प्रतिशत) का चयन किया गया। चयनित जिलों में से प्रत्येक में यादृच्छिक नमूना विधि का उपयोग कर चयनित 25 प्रतिशत पैकेज³⁶

³⁵ 1) अशोक नगर 2) बालाघाट 3) बैतूल 4) छिंदवाड़ा 5) दतिया 6) झाबुआ 7) खरगोन 8) रतलाम 9) रीवा 10) सागर 11) शाजापुर 12) उमरिया और 13) विदिशा

³⁶ परिचालन नियमावली के अनुसार एक पैकेज, निविदाकरण के लिए एक ब्लॉक या पास के ब्लॉकों की कई सड़कें समावेशित करती हैं और इसे दी गई एक विशिष्ट संख्या से जानी जाती है।

की मार्च 2015 से जुलाई 2015 की अवधि के दौरान नमूना जाँच की गई है। तदनुसार, चयनित जिलों में 1,145 पैकेज में से 316 पैकेज (920 सड़कें) का चयन किया गया था।

27 जनवरी 2015 को एक प्रवेश सम्मेलन के साथ लेखापरीक्षा आरम्भ हुई और शासन स्तर पर अतिरिक्त मुख्य सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, मध्य प्रदेश शासन, मुख्य कार्यपालन अधिकारी, एमपीआरआरडीए, प्रमुख अभियंता एमपीआरआरडीए एवं अन्य अधिकारियों के साथ, 15 अक्टूबर 2015 को एक निर्गम सम्मेलन के साथ संपन्न हुई। माह सितंबर 2015 में जारी किये गये प्रारूप प्रतिवेदन का उत्तर अक्टूबर 2015 में शासन से प्राप्त हुआ था।

प्रतिवेदन में शामिल अनुशंसाएं मध्य प्रदेश शासन को भी संसूचित की गई थीं, हालांकि, आगे कोई अभिमत नहीं दिये गये। निर्गम सम्मेलन सहित लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर शासन/विभाग द्वारा व्यक्त किए गए विचारों को उपयुक्त रूप से प्रतिवेदन में शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.2.6 निधि प्रबंधन

एन.आर.आर.डी.ए. के अनुमोदन हेतु परियोजनाओं के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा प्रस्तुत किये गये थे। ग्रामीण विकास मंत्रालय अनुमोदित परियोजनाओं के लिए मध्य प्रदेश शासन/एम.पी.आर.आर.डी.ए. को दो किश्तों में निधियाँ जारी करता है। पहली किस्त परियोजनाओं की समायोजित निधि के 50 प्रतिशत तक (या वार्षिक आवंटन, जो भी कम है) विमुक्त की जाती है। दूसरी किस्त (सौंपे गए कार्यों की लागत पर शेष देय के बराबर) उपलब्ध धनराशि की 60 प्रतिशत की उपयोगिता एवं पूर्ववर्ती वर्ष में दिए गए सड़क निर्माण कार्यों के 80 प्रतिशत तक पूरा होने पर तथा उस वर्ष से पूर्ववर्ती सभी वर्षों में दिए गए कार्यों के 100 प्रतिशत के अध्यधीन विमुक्त की जाती है। भारत सरकार द्वारा प्रदान की गई निधियों के अतिरिक्त, राज्य शासन निविदा प्रीमियम और सौंपे गये कार्यों के निष्पादन के दौरान स्वीकृत लागत के विरुद्ध लागत वृद्धि के लिये निधि प्रदान करता है।

भारत सरकार ने योजना की शुरुआत से मार्च 2015 तक की अवधि में प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत कार्यों के लिए ₹ 19,146.92 करोड़ स्वीकृत किए थे और उस अवधि के दौरान ₹ 13,204.13 करोड़ जारी किये थे। एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा भारत सरकार, राज्य शासन से प्राप्त निधियाँ, ब्याज/अप्रयुक्त शेष निधि पर उपाजित प्रासंगिक आय और 2010-11 से 2014-15 तक की अवधि के दौरान एमपीआरआरडीए द्वारा कार्यों पर व्यय का विवरण, नीचे तालिका 2.7 में दिया गया है:

तालिका 2.7: प्राप्त निधि एवं कार्य पर व्यय का वर्षवार विवरण

वर्ष	वर्ष के दौरान भारत सरकार से प्राप्त निधियाँ	म.प्र.शासन से प्राप्त निधियाँ	ब्याज एवं प्रासंगिक आय	वर्ष के दौरान उपलब्ध कुल निधि	कार्यों पर व्यय	वर्ष के अंत में शेष निधि
2010-11	1966.11	201.53	68.91	2935.36*	1421.75	1513.61
2011-12	1138.05	169.62	76.93	2898.21	880.99	2017.22
2012-13	237.88	1.97	273.43	2530.5	735.46	1795.04
2013-14	600	2.00	157.32	2554.36	1402.89	1151.47
2014-15	708	324.93	157.24	2341.64	1887.52	454.12
योग	4650.04	700.05	733.83		6328.61	

* 31 मार्च 2010 की स्थिति में नकदी और बैंक शेष सहित ₹ 698.81 करोड़
(स्रोत: ओएमएमएस के अनुसार एमपीआरआरडीए के वार्षिक लेखे)

तालिका में यह देखा जा सकता है कि 31 मार्च 2011 को ₹ 1,513.61 करोड़ रुपये का शेष निधि, 31 मार्च 2015 की स्थिति को घटकर ₹ 454.12 करोड़ रह गया। निधि में कमी का मुख्य कारण वर्ष 2010-11 और 2011-12 के दौरान जारी की गई राशि की तुलना में 2012-13 से 2014-15 के दौरान भारत सरकार द्वारा कम निधियाँ जारी करना था। जैसा कि कंडिका 2.2.8 में चर्चा की गई है, 31 मार्च 2015 की स्थिति में 9,257 किलोमीटर सड़क कार्य प्रगति में थे। सड़क निर्माण कार्यों के लिए प्रति किमी की वर्तमान औसत लागत (प्रति किलोमीटर ₹ 45 लाख) को ध्यान में रखते हुए यदि भारत सरकार और राज्य शासन द्वारा निधियों को बढ़ायी नहीं जाती है तो प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत कार्यों के निष्पादन की गति प्रभावित होगी।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2015) कि भारत सरकार से प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत निधि का आवंटन बढ़ाने के लिए अनुरोध किया गया था।

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार, समय आधिक्य के कारण सभी लागत राज्य सरकार द्वारा वहन की जाएगी। किसी प्रकरण में प्राप्त निविदाओं का मूल्य मंत्रालय द्वारा अनुमोदित प्राक्कलनों से अधिक होने पर चरणों/समूहों में स्वीकृत कार्यों के लिए पूरे राज्य के लिए समेकित अंतर (निविदा प्रीमियम) राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाएगा। कार्य क्षेत्र में परिवर्तन के प्रकरण में अंतर को चरण/समूह के भीतर राज्य स्तर पर शुद्ध बचत के साथ अवशोषित किया जाता है।

एम.पी.आर.आर.डी.ए. ने राज्य सरकार से लागत आधिक्य एवं निविदा प्रीमियम के कारण भुगतान योग्य ₹ 119.85 करोड़ की कुल शुद्ध देय राशि का दावा किया था। हमें परियोजना क्रियान्वयन इकाई और मुख्यालय स्तर पर इस राशि की गणना का विवरण नहीं मिल पाया। एम.पी.आर.आर.डी.ए. द्वारा उपलब्ध कराए गए पैकेज-वार आंकड़ों के आधार पर, अब तक हाथ में लिये गये और काफी हद तक पूर्ण किये गये सभी चरणों के कार्यों के सन्दर्भ में राज्य शासन द्वारा देय राशि पहले ही भुगतान निविदा प्रीमियम/लागत आधिक्य को हिसाब में यह लेने के बाद ₹ 334.24 करोड़ (परिशिष्ट 2.11) संगणित किया। इन कार्यों के पूरा होने पर यह राशि भिन्न होगी। इस प्रकार, सड़क निर्माण कार्यों के संवर्धन के लिए एम.पी.आर.आर.डी.ए. राज्य शासन से उस सीमा तक दावा और निधियाँ प्राप्त नहीं कर सका।

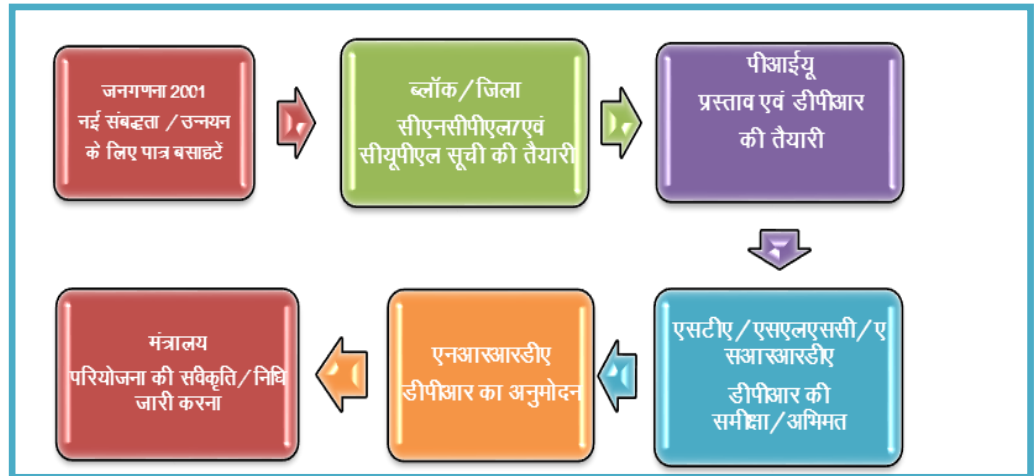
अनुशंसा

शासन को, अधिकांशतः पूर्ण किए गए पैकेजेस के संबंध में लागत आधिक्य/बचतों और निविदा प्रीमियम का आंकलन करने के बाद समयबद्ध रूप से अपने हिस्से की निधियाँ उपलब्ध कराने के लिए, कदम उठाने चाहिए।

2.2.7 योजनाकरण

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत सभी योजनाकरण के लिए कोर नेटवर्क³⁷ (सीएन) आधार होगा। प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत लिया गया प्रत्येक सड़क का कार्य कोर नेटवर्क का भाग है। योजना के दिशा-निर्देशों के अंतर्गत, सभी जिलों को संबद्ध की जाने वाली बसाहटों की जनसंख्या के आकार³⁸ के आधार पर ब्लॉक स्तर और जिला स्तर पर व्यापक नई संपर्क प्राथमिकता सूचियाँ (सी.एन.सी.पी.एल.) एवं विद्यमान सड़कों के उन्नयन के लिए एक व्यापक उन्नयन प्राथमिकता सूची (सी.यू.पी.एल.), तैयार करनी थी। जिला पंचायत, पंचायती संस्थानों के निचले स्तर और निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ परामर्श कर व्यापक नई संपर्क प्राथमिकता सूचियाँ/विद्यमान सड़कों के उन्नयन के लिए व्यापक उन्नयन प्राथमिकता सूची को अंतिम रूप देती है और परियोजना क्रियान्वयन इकाई के लिए अग्रेषित करती है। परियोजना की तैयारी और स्वीकृति की प्रक्रिया नीचे दिए गए फ्लोचार्ट में दिखायी गयी है:

चार्ट 1: परियोजना की तैयारी एवं स्वीकृति



एनआरआरडीए द्वारा जारी किए गए परिचालन नियमावली के अनुसार, सभी प्रस्तावों में पी.आई.यू. भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करेंगे और भूमि प्राप्त करने, वन विभाग की स्वीकृति प्राप्त करने आदि के लिए सभी आवश्यक कागजात तैयार करेंगे। प्रस्तावित सड़क निर्माण के लिए भूमि उपलब्ध कराना राज्य शासन/जिला पंचायत की जिम्मेदारी है।

³⁷ कोर नेटवर्क सभी गांवों/बसाहटों को (बारहमासी सड़क से) पास के बाजार या ग्रामीण व्यापार केन्द्र से कम से कम एक बारहमासी सड़क संपर्क के माध्यम से पहुँच प्रदान करने के लिए आवश्यक ग्रामीण सड़क नेटवर्क है।

³⁸ 2001 की जनगणना के अनुसार जनसंख्या के आकार हैं - 1000 और ऊपर (प्राथमिकता।), 999 से 500 (प्राथमिकता।।), 499 से 250 (प्राथमिकता।।।)

2.2.7.1 बसाहटों को संयोजकता

योजना के प्रारंभ से मार्च 2015 तक की अवधि के लिए, राज्य में संयुक्त एवं असंयुक्त बसाहटों की स्थिति नीचे तालिका 2.8 में वर्णित है:

तालिका 2.8: राज्य में संयुक्त एवं असंयुक्त पात्र बसाहटों का विवरण

विवरण	जनसंख्या			
	1000+	999-500	499-250	योग
01.04.2000 के पात्र बसाहटों की संख्या	14471	16404	4544	35419
01.04.2000 के असंयुक्त संपर्कविहीन बसाहटें	6123	10855	3232	20210
01.04.2000 से 31.03.2015 तक प्रस्तावों में शामिल बसाहटें	5954	7989	2015	15958
2010-15 के दौरान शामिल की गई बसाहटें	392	2555	376	3323
मार्च 15 का स्थिति में (सड़कों की वृद्धि एवं विलोपन सहित) प्रधानमंत्री ग्रामीण सड़क योजना के अंतर्गत शेष असंयुक्त पात्र बसाहटें	28	2960	400	3386
असंयुक्त बसाहटों का प्रतिशत	0.46	27.27	12.37	16.76

(स्रोत: पहले की दो पंक्तियाँ - आनलाईन प्रबंधन. निगरानी और लेखाकन और अन्य पंक्तियाँ एन.आर.आर.डी.ए. के तथ्य पत्रक के अनुसार)

तालिका से देखा जा सकता है कि 14 वर्ष की अवधि के बाद भी कुल पात्र बसाहटों में से 17 प्रतिशत बसाहट बारहमासी सड़क मार्ग से संबद्ध किए जाने से छूट गए थे।

2.2.7.2 ट्रांसेक्ट वाक

डीपीआर ट्रांसेक्ट वाक के बिना तैयार किये गये थे।

डी.पी.आर. तैयार करने के दौरान, भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने और पश्चात्कर्ती विवादों से बचने के लिए संरेखण तय करने के लिए पंचायत प्रधान, स्थानीय पटवारी, वन कर्मचारी आदि को साथ लेकर सहायक यंत्री द्वारा एक सरल अनौपचारिक 'ट्रांसेक्ट वाक' आयोजित किया जाना था। तथापि, हमने देखा कि 114 पेकैजेस (258 सड़कें) में ट्रांसेक्ट वाक आयोजित नहीं किया गया था और 52 ऐसी सड़कों के मामले में, भूमि विवाद/भूमि की अनुपलब्धता, वन विभाग की स्वीकृति और संरेखण को अंतिम रूप देने के कारण कार्य के पूरा होने में विलंब हुआ था। हमने आगे देखा मार्च 2015 तक 326 सड़कें (1,776 किलोमीटर) अनुमोदन के बाद भी, भूमि की अनुपलब्धता, वन विभाग की स्वीकृती, अन्य एजेंसियों द्वारा कार्य निष्पादन, डूब इत्यादि कारणों से छोड़ दी गई थीं जो यह इंगित करता है कि इन सड़कों के संबंध में ट्रांसेक्ट वाक नहीं किये गए थे।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2015) कि 2010 से पूर्व ट्रांसेक्ट वाक को लिपिबद्ध किए जाने के लिए विशिष्ट प्रावधान नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दिशा-निर्देशों (2004) की कंडिका 6.13 में इस तरह के ट्रांसेक्ट वाक का आयोजन प्रावधानित है और इसलिए, यह सुनिश्चित करने के लिए कि भूमि की अनुपलब्धता, वन स्वीकृती, डूब में आना इत्यादि कारणों से निर्माण के लिए योजनाकृत सड़कों को बाद में छोड़ना नहीं पड़े लिपिबद्ध किया जाना अपेक्षित था।

2.2.7.3 जिला पंचायत द्वारा वार्षिक अनुमोदन

दिशा-निर्देशों के अनुसार, प्रतिवर्ष प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत किये जाने वाले सड़क कार्यों की सूची को जिला पंचायत द्वारा निधियों के आवंटन के अनुरूप एवं पंचायती संस्थानों के निचले स्तर के साथ परामर्श कर अंतिम रूप दिया जाएगा।

योजना के अंतर्गत लिए गए सड़क कार्यों की सूची को जिला पंचायत/ग्राम पंचायत को शामिल करके वार्षिक आधार पर अंतिम रूप नहीं दिया जा रहा था।

हमने देखा कि योजना के अंतर्गत शामिल सड़कों की सूची जिला पंचायत/ग्राम पंचायत के साथ परामर्श कर सभी कोर नेटवर्क को अंतिम रूप देते समय तैयार की गई थी। तथापि, लेखापरीक्षा के लिए चयनित सभी 13 जिलों में हमने अवलोकन किया कि 2010-2015 की अवधि के दौरान जिला पंचायत/ग्राम पंचायत को शामिल करते हुए सड़क निर्माण कार्य की सूची को वार्षिक आधार पर अंतिम रूप नहीं दिया गया था।

इस प्रकार योजना के अंतर्गत शामिल की जाने वाली सड़कों की आयोजना अधतन जानकारी पर आधारित नहीं था क्योंकि प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत सड़क कार्यों को अंतिम रूप देने से पहले प्रस्तावित संरेखन के बारे में प्रति वर्ष स्थानीय पंचायतों को विश्वास में नहीं लिया गया था। यह सड़क कार्य के निष्पादन के समय संरेखण में परिवर्तन/संरेखणों में परिवर्तन की मांग में परिणत हुई।

हमने देखा कि एन.आर.आर.डी.ए. द्वारा राज्य में 48 सड़कों के संरेखण में परिवर्तन अनुमोदित किए गए थे (फरवरी 2014)। तीन सड़क कार्यों के संबंध में निष्पादन के दौरान पंचायत द्वारा संरेखण में परिवर्तन की मांग के दृष्टांत परिशिष्ट-2.12 में वर्णित हैं।

शासन ने बताया कि कार्यक्रम में शामिल सभी सड़कों की सूची को, कोर नेटवर्क को अंतिम रूप देने के समय और जब भी संरेखण में कोई बदलाव आवश्यक था जिला पंचायत/ग्राम पंचायत के परामर्श से, अंतिम रूप दिया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत लिए जाने वाले सड़क कार्यों की सूची को जैसा कि दिशा-निर्देशों में निर्देशित है निधियों के आवंटन के अनुरूप जिला पंचायत द्वारा प्रतिवर्ष अंतिम रूप नहीं दिया गया था जिससे कि तदर्थ रूप से परिवर्तनों से बचाया जा सके।

2.2.7.4 विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) कमियाँ

डीपीआर में कमियाँ थीं क्योंकि कुल लंबाई (10 प्रतिशत से 96 प्रतिशत), बीटी सड़कों की लंबाई (10 प्रतिशत से 74 प्रतिशत) और सीमेंट कांक्रीट सड़कों की लंबाई (10 प्रतिशत से 390 प्रतिशत) में अंतर था। क्रास ड्रेनेज के प्रकार और संख्या भी सटीकता से अनुमानित नहीं थी।

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत सड़क निर्माण कार्य के लिए डीपीआर तैयार करने के लिए सलाहकार लगाए गए हैं। डीपीआर को, विस्तृत सर्वेक्षण और तत्पश्चात् महाप्रबंधक एवं सहायक प्रबंधक द्वारा कार्य-स्थल की जाँच के बाद उपलब्ध आंकड़ों के आधार पर तैयार किया जाना आवश्यक है। डीपीआर की यथार्थता न केवल प्राक्कलन के लिए अपितु वित्तीय अनुशासन बनाए रखने के लिए भी आवश्यक है। राज्य की सड़कों की औसत अनुमोदित लागत ₹ 28 लाख प्रति किलोमीटर (2008) से ₹ 45 लाख प्रति किलोमीटर (2014) थी। पूर्ण किये गये सड़क निर्माण कार्यों के अभिलेखों की अनुमोदित डीपीआर के संदर्भ में नमूना जांच के दौरान, हमने निम्नानुसार देखा:

1) सड़कों की लंबाई में व्यापक परिवर्तन

तेरह जिलों के अन्तर्गत ₹ 590.45 करोड़ की लागत से पूर्ण की गई 499 सड़कों जैसा कार्यान्वित की गई, की कुल लंबाई और डीपीआर में प्रस्तावित लम्बाई में डामरीकृत और सीमेंट कांक्रीट (सी.सी) सड़कों सहित व्यापक भिन्नताएं थीं। 10 प्रतिशत से अधिक भिन्नता 134 सड़क निर्माण कार्यों में पायी गयी जो 96 प्रतिशत तक थी। यह डीपीआर की तैयारी के दौरान डीपीआर सलाहकार द्वारा अपर्याप्त सर्वेक्षण और पीआईयू के अधिकारियों द्वारा इसके अपर्याप्त सत्यापन को इंगित करता है।

₹ 193.26 करोड़ की लागत की 162 सड़कों के निष्पादन के मामले में अकेले सीमेंट कांक्रीट सड़कों की लंबाई में 10 प्रतिशत से अधिक भिन्नता (वृद्धि/कमी), अनुमोदित

डीपीआर में दिखायी गयी लंबाई की तुलना में 390 प्रतिशत (20 मीटर से 4,700 मीटर) तक थी। इसमें 200 प्रतिशत से अधिक भिन्नता के साथ पांच सड़कें और डीपीआर में प्रावधान के बिना निर्मित दो सीमेंट व कांक्रीट सड़कें शामिल थीं। इसी तरह, ₹ 87.65 करोड़ लागत की 90 सड़कों के मामले में बीटी सड़कों की लंबाई में 10 प्रतिशत से ऊपर भिन्नता 74 प्रतिशत (100 मीटर से 8,310 मीटर) तक थी।

II) क्रास ड्रेनेज की संख्या में भिन्नता

₹ 355.76 करोड़ की लागत से 292 सड़कों के संबंध में क्रास ड्रेनेज की निर्मित संख्या उससे भिन्न थी जो डीपीआर में दी गई थीं। 199 सड़कों के संबंध में, जहां निर्मित क्रास ड्रेनेज की संख्या में एक से अधिक की भिन्नता थी, 2,485 क्रास ड्रेनेज के प्रावधान के विरुद्ध 1,762 क्रास ड्रेनेज का निर्माण किया गया था। इसके अलावा, सड़कों पर निष्पादन के दौरान स्थान और क्रास ड्रेनेज के प्रकार भी अलग-अलग पाए गए थे। इससे, प्राक्कलन के दौरान क्रास ड्रेनेज के अनुमान से अधिक प्रावधान, तथा क्रास ड्रेनेज कार्यों के लिए अपर्याप्त सर्वेक्षण इंगित हुए।

त्रुटिपूर्ण प्राक्कलन पर कुछ दृष्टांत जैसे आवश्यक क्रास ड्रेनेज की अनुमान से अधिक संख्या और वास्तविक रूप से आवश्यक क्रास ड्रेनेज के प्रकार के गलत आंकलन पर परिशिष्ट 2.13 में चर्चा की गई है।

शासन ने बताया कि कार्य आरंभ होने से तीन से चार साल पूर्व डीपीआर तैयार की जाने, अन्य एजेंसियों द्वारा सड़कें ली जाने, भूमि अधिग्रहण के लिए प्रावधान का अभाव, स्थानीय मांग के अनुसार लंबाई में हुई वृद्धि आदि कारणों से विचलन आवश्यक हो गया था। यह भी कहा गया कि डीपीआर तैयार करते समय वहां कृषि भूमि के बीच कच्चे मार्ग ही थे इसलिए क्रास ड्रेनेज का सटीक आकलन संभव नहीं था।

उत्तर पुष्टि करता है कि इन बाधाओं को संज्ञान में लेने के बाद डीपीआर तैयार नहीं की गई थी, परिणामस्वरूप निर्मित सड़कों की लंबाई/क्रास ड्रेनेज के निष्पादन में व्यापक परिवर्तन थे। इन परिवर्तनों को "ट्रांसेक्ट वाक" करके कम किया जा सकता था जैसा कि ऊपर कंडिका 2.2.7.2 में चर्चा की गई है।

III) डीपीआर में प्रावधानित न किये गये मदों का निष्पादन

डीपीआर में शामिल नहीं की गई मदों पर ₹ 12.10 करोड़ का व्यय किया गया था।

23 पेकैजेस (₹ 61.36 करोड़ की लागत) के सन्दर्भ में डीपीआर में दी गई मदों/मात्राओं/ में कमी/विलोपन/प्रतिस्थापना लागत में हुई ₹ 18.29 करोड़ की बचत में से 'रिटैनिंग वाल', सुरक्षा दीवार, कांक्रीट मद³⁹, पश्चु भराव, 'एम-30 वीयरिंग कोट', इत्यादि मदों पर ₹ 12.10 करोड़ का व्यय किया गया था जो या तो डीपीआर में नहीं दी गयी थीं अथवा डीपीआर से भिन्न मात्रा में निष्पादित की गई थीं (परिशिष्ट-2.14)।

शासन ने बताया कि विचलन/परिवर्तन, कार्य-स्थल की स्थिति के अनुसार और सड़कों और उसके उपयोगकर्ताओं की सुरक्षा के लिए किए गए थे, साथ ही, उचित सत्यापन के बाद सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित किये गये थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन प्रकरणों में सड़क निर्माण कार्य की कुछ मदों में हुई बचतों को अन्य मदों या मात्राओं के निष्पादन में उपयोग किया गया था जो इन कार्यों

³⁹ सादी सीमेंट कंक्रीट (पीसीसी) एम 10, पीसीसी एम-15, पीसीसी एम-25

की डीपीआर में प्रावधानित नहीं की गई थीं।

योजना बनाने में कमियाँ, ट्रांसेक्ट वाक आयोजित नहीं करने और डीपीआर की अनुपयुक्त तैयारी से कार्यों के निष्पादन में विलंब के साथ ही योजना में परिकल्पित सड़क संबद्धता उपलब्ध नहीं हुई थी। महत्वपूर्ण उदाहरणों में से कुछ परिशिष्ट 2.15 में दिए गए हैं।

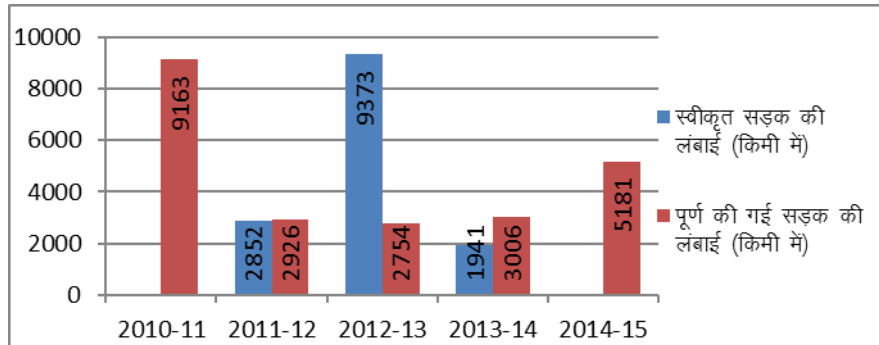
अनुशंसा

शासन को वांछित सड़क संपर्क के लिए यथार्थवादी डीपीआर तैयार करने हेतु विस्तृत सर्वेक्षण/अनुसंधान एवं "ट्रांसेक्ट वाक" का आयोजन तथा अभिलेखीकरण सुनिश्चित करना चाहिए।

2.2.8 निष्पादन

योजना के प्रारंभ होने के बाद से 69,642 किलोमीटर सड़कों की लंबाई की समग्र स्वीकृति के विरुद्ध, एमपीआरआरडीए ने 2009-10 तक प्रति वर्ष 4,151 किलोमीटर⁴⁰ की औसत प्रगति पर 37,355 किमी (8,258 सड़कें) का निर्माण पूरा किया था। वित्तीय वर्ष 2009-10 के अंत तक 18,121 किलोमीटर लंबाई वाली 4,000 सड़कों का कार्य प्रगति पर था। 2010-15 की अवधि के दौरान 5,190 सड़कों के 23,030 किमी पूर्ण हुए थे। मार्च 2015 की स्थिति के अनुसार, 2,898 सड़कों (9,256 किलोमीटर लंबाई) के कार्य प्रगति में थे। 2037 सड़कों के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन अपेक्षित थे। वर्ष 2010-11 और 2014-15 के दौरान भारत सरकार से सड़क निर्माण कार्य की कोई स्वीकृति प्राप्त नहीं हुई थी। स्वीकृत एवं पूर्ण की गई सड़कों की स्थिति का वर्षवार विवरण नीचे चार्ट- 2 में दर्शाया गया है:

चार्ट 2: स्वीकृत एवं पूर्ण की गई सड़कों की लंबाई की तुलना



एमपीआरआरडीए द्वारा उपलब्ध करायी गई कार्यों की प्रगति से हमारे ध्यान में आया कि वर्ष 2010-11 के दौरान 9163 किलोमीटर सड़कों का निर्माण किया गया था, लेकिन 2011-12 के बाद कार्य की गति धीमी थी और 2011-15 की अवधि के दौरान प्रति वर्ष सड़क निर्माण की औसत लंबाई 3,467⁴¹ किलोमीटर तक कम हो गई थी।

यद्यपि, परिचालन नियमावली, कार्य के निष्पादन के लिए 9 महीने से 18 महीने की अवधि के भीतर पूर्ण करना प्रावधानित करता है, मार्च 2015 के अंत तक प्रगतिरत

⁴⁰ 2001-02 से 2009-10, 9वर्ष ; 37,355 किमी/9 वर्ष = 4,151 किमी

⁴¹ (2,926 किमी + 2,754 किमी + 3,006 किमी + 5,181 किमी)/4 = 3,467 किमी

9,257⁴² किलोमीटर सड़कों का निर्माण, पिछले चार वर्षों की अवधि के दौरान वास्तविक रूप से किये गये निर्माण की औसत गति से 2017-18 तक पूरा किया जा सकता है।

कार्यों के निष्पादन में कमियों पर निम्नलिखित कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

2.2.8.1 निविदाकरण और संविदागत शर्तों का क्रियान्वयन

(I) त्रुटिपूर्ण आंकड़ों के साथ निविदाओं का आमंत्रण

कार्यक्षेत्र सम्बंधी त्रुटिपूर्ण आंकड़ों के साथ निविदा आमंत्रित की गयी थीं।

एमपीआरआरडीए, निविदाएं आमंत्रित (एनआईटी) करने के लिए नोटिस जारी करने के बाद, कार्य सौंपता है। कार्य के पारदर्शितापूर्ण आमंत्रण और सौंपे जाने के लिए यह आवश्यक है कि एनआईटी में आमंत्रण की दिनांक पर उपलब्ध सही जानकारी दी जाये। तथापि, निम्नलिखित मामलों में हमारे ध्यान में आया कि सही जानकारी दिए बिना एनआईटी आमंत्रित की गई थी:

- सागर जिले में, पैकेज 3,371 के अंतर्गत एसएच 14 (निर्तला) से तिहार तक सड़क के लिए 5.20 किलोमीटर सड़क की लंबाई दर्शाते हुए एनआईटी आमंत्रित की गई थी (सितम्बर 2010)। तथापि, हमने पाया कि सड़क निर्माण का संरेखण पहले से ही जून 2010 में बदला गया था जिसके कारण लंबाई में 1.80 किलोमीटर की वृद्धि अपेक्षित थी। इसके अलावा, निविदा की राशि को भी तदनुसार संशोधित नहीं किया गया था।

- सागर जिले में, पैकेज 3,360 के अंतर्गत मुख्य जिला सड़क से चकपिपला (12.73 किमी) सड़क के लिए एनआईटी सितंबर 2010 में प्रकाशित हुई थी। प्राधिकरण को पहले से ही पता था (मार्च 2010) कि वन विभाग से अनुमति की अनुपलब्धता के कारण सड़क की लंबाई 3.9 किमी⁴³ होगी किन्तु एनआईटी प्रकाशित की गई और अतिरिक्त लंबाई और ₹ 1.19 करोड़ के बजाय ₹ 3.88 करोड़ की गलत अनुमानित लागत के साथ कार्य सौंपा गया था।

शासन ने कहा कि एनआईटी स्वीकृति के अनुसार जारी की गई थी और वन विभाग से अनुमति की अनुपलब्धता और संरेखण में परिवर्तन के कारण सड़क की लंबाई में वृद्धि हुई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संरेखण में परिवर्तन और सड़क की लंबाई पहले से ही एमपीआरआरडीए को ज्ञात थी और इसलिए सड़कों की संशोधित लंबाई के साथ निविदा आमंत्रित किया जाना चाहिए था।

(II) अनियमित उप-ठेका पर कार्य दिया जाना

ठेके की सामान्य शर्तों के धारा 7.1 के अनुसार, ठेकेदार लिखित रूप में नियोक्ता के अनुमोदन से निर्माण के कार्य ठेके के मूल्य के 25 प्रतिशत हिस्सा तक, उप-ठेके पर दे सकता है।

⁴² बचे हुए शेष कार्य = 9,257 किमी 31 मार्च की स्थिति में 3,467 किमी प्रति वर्ष के औसत पर 9,257 किमी पूर्ण करने की अपेक्षित अवधि 2.67 वर्ष होगी।

⁴³ वास्तविक निर्मित लंबाई 4.20 कि.मी.

मूल ठेकेदारों द्वारा अन्य व्यक्तियों/ ठेकेदारों को अनियमित रूप से मुखतार नाम पर कार्य समनुदेशित किए गए थे।

तथापि, ₹ 3.85 करोड़ राशि वाले दो पैकेज⁴⁴ में हमारे ध्यान में आया कि मूल ठेकेदार द्वारा सम्पूर्ण कार्यों को मुखतार नामे (पावर ऑफ अटार्नी) पर व्यक्ति/फर्म को उप-ठेका पर दे दिया गया था। इस प्रकार सम्पूर्ण कार्यों को व्यक्ति/फर्म को उप-ठेके समनुदेशित किया जाना अनियमित था साथ ही साथ इन दो पैकेजों के ठेकों में इस तरह की व्यवस्था उपबंधित नहीं थी।

शासन ने उत्तर दिया कि मुखतार नामे पर कोई कार्य समनुदेशित नहीं किया गया था एवं ठेकेदार ने कार्य के पर्यवेक्षण के लिए किसी व्यक्ति की नियुक्ति मुखतार नामे पर की होगी जो वैध दस्तावेज़ है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ठेके से संबंधित पूरी गतिविधि मुखतार नामे के माध्यम से ऐसे व्यक्ति/ फर्म को सौंपी गयी थी जिसका मूल ठेकेदार के साथ कोई स्थापित व्यापारिक संबंध नहीं था। इसके अलावा, अन्य व्यक्ति के नियोजन से बोली के लिए अर्हता आंकलन का उद्देश्य भी विफल हुआ था।

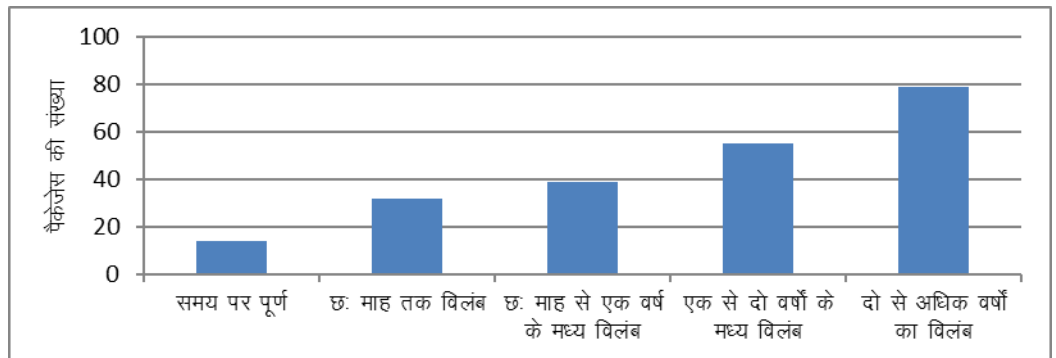
(III) निष्पादन में विलंब

उन्हतर प्रतिशत पैकेजों को छः माह से अधिक विलंब से पूर्ण किए जा सका।

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अंतर्गत सड़कों की पूर्णता के लिए कार्यादेश जारी होने के दिनांक से 9 माह से 18 माह का समय निर्दिष्ट था। कार्य की समय पर पूर्णता से निवासियों को वांछित सामाजिक-आर्थिक लाभ प्राप्त होता है।

13 जिलों के अंतर्गत 219 पूर्ण किए पैकेजेस के अभिलेखों की जांच के दौरान हमारे ध्यान में आया कि केवल 14 पैकेज ही समय में पूरे किये गये थे। पैकेजेस के पूरा होने में विलंब की सीमा नीचे चार्ट- 3 में दिखायी गयी है:

चार्ट 3: पैकेज के पूरा होने में विलंब का विवरण



चार्ट से यह देखा जा सकता है कि निर्धारित पूर्णता अवधि के भीतर केवल छह प्रतिशत पैकेज ही पूर्ण हुए थे। लगभग 79 प्रतिशत पैकेज छह महीने से लेकर दो से अधिक वर्ष के विलंब के साथ पूर्ण हुए थे। हमारे द्वारा जाँच किए गए 107 पैकेज के संबंध में हर्जाने को अंतिम रूप देने के दौरान ठेकेदारों द्वारा बताए गए मुख्य कारणों में खनन की अनुमति में विलंब (22), सामग्री की अनुपलब्धता/परिवहन (42), सड़क संरक्षण के दोनों ओर पर खड़ी फसलें (25), अत्यधिक वर्षा (52), श्रमिकों की कमी (44), भूमि विवाद (33), पानी की कमी (24), वन प्रकरण (24) इत्यादि सम्मिलित थे। यह देखा जा सकता है कि खनन की अनुमति में विलंब, सामग्री की अनुपलब्धता/परिवहन, श्रमिकों

⁴⁴ (1) पैकेज-2291 ₹ 3.03 करोड़ की ठेके की राशि के साथ, (2) पैकेज-22104 ₹ 0.82 करोड़ की ठेके की राशि के साथ।

की कमी, पानी की कमी, वन प्रकरण इत्यादि ऐसे कारण थे जो नियंत्रणयोग्य थे। सड़कों के पूरा होने में विलंब ने निवासियों को परिसंपत्तियों (सड़क) का समय पर लाभ पाने से वंचित किया था।

शासन ने उत्तर में इन बाधाओं को दूर करने के लिए कोई सुधारात्मक उपायों का ब्यौरा नहीं दिया।

अनुशंसा

प्राधिकरण को सड़क निर्माण कार्यों का समय पर पूर्ण किया जाना सुनिश्चित करने के लिए, खनन अनुमति प्राप्त करने एवं भूमि उपलब्ध कराने में आ रही बाधाओं को दूर करने में ठेकेदारों को सुविधा देने के लिए कदम उठाना चाहिए।

(IV) खम्भे/तार हटाने में विलंब

परिचालन दिशा-निर्देशों के अनुसार राज्यस्तरीय स्थायी समिति (एसएलएससी), सड़क सुरक्षा विषयों की त्रैमासिक समीक्षा के लिए उत्तरदायी थी।

जनता की सुरक्षा को ध्यान में रखते हुए सड़क पर बिजली के खम्भे/तार को समय पर हटाने/विस्थापन की आवश्यकता होती है। आठ जिलों⁴⁵ से संबंधित खम्भों के विस्थापन/तारों के हटाने के 217 प्रस्तावों के मामलों में देखा गया कि खम्भा विस्थापन/तारों के स्थानांतरण का कार्य वास्तविक रूप से नहीं किया गया था और 194 मामलों में, यह विलम्ब सड़क कार्य पूर्ण होने के बाद एक वर्ष से सात वर्ष का था। इस प्रकार, इस तथ्य के बावजूद कि सड़क सुरक्षा से संबंधित विषयों की त्रैमासिक समीक्षा के लिए एसएलएससी उत्तरदायी थी, उपयोगकर्ताओं की सुरक्षा सुनिश्चित नहीं थी।

शासन ने बताया कि अगस्त 2009 से पहले बिजली के खम्भों के विस्थापन का काम मध्य प्रदेश विद्युत बोर्ड (एमपीईबी) द्वारा किया जाता था और विलम्ब देखते हुये वर्तमान में एमपीआरआरडीए द्वारा प्राथमिकता के आधार पर कार्य किये जा रहे थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि हमने, सड़क कार्य पूरा होने के बाद भी खम्भा विस्थापन/हटाने में विलंब होते देखा है।

(V) निर्णीत हर्जाने का अधिरोपण

ठेके की सामान्य शर्तों की धारा 44.1 के अनुसार, निर्धारित पूर्णता दिनांक से परे विलंब की अवधि हेतु ठेकेदार, ठेके के प्रारंभिक मूल्य या कार्य के वास्तविक मूल्य का एक प्रतिशत, जो भी कम हो प्रति सप्ताह की दर से प्रारंभिक मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत तक नियोक्ता को निर्णीत हर्जाने का भुगतान करेगा। इसके अलावा धारा 27.1 प्रावधानित करती है कि यदि कोई क्षतिपूरक घटना होती है या फेरबदल होती है जो नियत दिनांक तक पूर्णता को असंभव कर देता हो तो अभियंता निर्धारित पूर्णता दिनांक को आगे बढ़ायेगा। इसलिए, एमपीआरआरडीए को नियत पूर्णता दिनांक में बढ़ोतरी तथा निर्णीत हर्जाने की गणना के लिए ठेकेदारों पर आरोप्य विलंबों की अवधि तय

ठेके के प्रावधानों के अनुसार निर्णीत हर्जाने आरोपित नहीं किए गए और निर्णीत हर्जाने के निर्णय का सही क्रम में नहीं था, परिणामतः ₹ 34.43 करोड़ का कम आरोपण हुआ।

⁴⁵ अशोक नगर, बैतूल, छिंदवाड़ा, दतिया, खरगोन, रतलाम, सागर और शाजापुर।

करनी होगी। किसी क्षतिपूरक घटना⁴⁶ या परिणामी क्षति के प्रकरण में अनुबंध, नियत पूर्णता दिनांक में वृद्धि के अतिरिक्त ठेकेदार को कोई क्षतिपूर्ति प्रदान करना विशिष्ट रूप से प्रावधानित नहीं करता है।

13 चयनित जिलों के 107 पैकेजेस के संबंध में समयवृद्धि के प्रकरणों के विश्लेषण में हमने अवलोकन किया कि:

- ठेकेदारों द्वारा दावा किए गए विलंबों के लिए मुख्य कारणों में कृषि गतिविधियाँ, श्रमिकों की अनुपलब्धता, पानी की कमी, सड़क सामग्री की अनुपलब्धता, सामग्री का परिवहन, भारी वर्षा, खनन की अनुमति, निर्वाचन, त्यौहार इत्यादि शामिल थे। अनुबंधों की शर्तों में ऐसे सभी कारण ठेकेदारों के जोखिम का हिस्सा थे क्योंकि पानी और सड़क सामग्री आदि की उपलब्धता सहित कार्य-स्थलों की हालत के बारे में उनका अवगत होना माना जायेगा। इसलिए विलंब हेतु ये कारण ठेकेदारों पर आरोपणीय थे।

- ठेकेदारों द्वारा बताए गए कारणों का अनुबंध की शर्तों के संदर्भ में विश्लेषण किए बिना ओर सप्ताहों में विलंबों को निर्धारित किए बिना निर्णीत हर्जाने के आरोपण के लिए पीआईयू द्वारा प्रकरणों को मुख्यालय को लिए प्रस्तुत किया गया था। मुख्य कार्यपालन अधिकारी ने ठेकेदार के कारण हुए विलंब की सीमा का निर्णय करने के बजाए ठेका मूल्य/किए गए कार्य के मूल्य के कुछ प्रतिशत में निर्णीत हर्जाने की राशि का निर्णय लिया। इस प्रकार, अनुबंध के प्रावधानों से परे निर्णीत हर्जाने के अधिरोपण का निर्णय लिया गया था। 107 पैकेजेस (परिशिष्ट 2.16) में ठेकेदारों पर 13 सप्ताह से 251 सप्ताहों के विलंब हेतु आरोपणीय ठेका मूल्य के 10 प्रतिशत के बजाए 0.25 प्रतिशत से 8 प्रतिशत की दर से निर्णीत हर्जाने आरोपित किए गए थे। इस प्रकार ₹ 34.43 करोड़ के निर्णीत हर्जाने का कम आरोपण हुआ था।

- आदेश (निर्णीत हर्जाने के), प्रकरणों की सुनवाई पर आधारित थे यद्यपि, अनुबंधों में निर्णीत हर्जाना अधिरोपित करने के लिए ऐसी सुनवाई के प्रावधान नहीं थे। 25 प्रकरणों की नोट शीट एवं आदेशों की नमूना जाँच में प्रकट हुआ कि सभी मामलों में आदेश, ठेकेदार और/या विभाग पर आरोपणीय विलंबों की अवधि को स्पष्टतः व्यक्त नहीं कर रहे थे और हर्जाने हेतु अनुमत्य घटनाओं का विश्लेषण और आदेशों में उनका उल्लेख किया जाना नहीं पाया गया था।

- वित्त विभाग द्वारा जारी किए गए (मई 2009) आदेशों के अनुसार विभागीय कारणों की वजह से विलंबों के प्रकरणों में शासन को हुई वित्तीय हानि की वसूली के लिए आदेश के साथ ही उत्तरदायित्व का निर्धारण किया जाना चाहिए। पीआईयू की ओर से किये गये विलंब के प्रकरण में ऐसी कोई कार्रवाई की जाना नहीं पाया गया।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2015) कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा दोनों पक्षों को अपने प्रकरण प्रस्तुत करने का अवसर प्रदान कर ठेकेदार एवं विभाग की ओर से हुआ विलंब निर्धारित कर निर्णीत हर्जाना तय किया गया था। आगे बताया गया था कि विभाग की ओर से हुए विलंब के लिए ठेकेदार को मूल्यवृद्धि जैसा कोई अन्य लाभ नहीं किया गया था।

⁴⁶ ठेके की सामान्य शर्तों के क्लॉज़ 40 और 28 के अनुसार क्षतिपूरक घटना में नियोक्ता की जोखिम को छोड़कर अन्य जोखिम एवं मुख्य कार्यपालन अधिकारी की पूर्वानुमति से 30 दिनों से अधिक का कार्य में विलंब, शामिल है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निर्णीत हर्जाने की मात्रा निर्धारित करते समय विशेषतः क्षतिपूरक घटनाओं या ठेकेदार की ओर से हुए विलम्बों का अवधि-वार विस्तृत विश्लेषण नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, ठेके की अवधि को बढ़ाये जाते समय ही नियत तिथि तय की जानी थी और निर्णीत हर्जाना तय और आरोपित करने की प्रक्रिया ठीक नहीं थी।

अनुशंसा

प्राधिकरण को कार्यों की पूर्णता में ठेकेदारों पर आरोपणीय विलम्बों की सीमा तय करनी चाहिये और अनुबंधों की शर्तों के अनुरूप विलम्बों की अवधि के आधार पर निर्णीत हर्जाना अधिरोपित करना चाहिए।

(VI) बीमा

बीमा पॉलिसियों के प्रीमियम के मद में ठेकेदारों को ₹ 2.60 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ दिया गया था।

ठेकों की शर्तों और निबंधनों के अनुसार ठेकेदार अपनी लागत पर नियोक्ता और ठेकेदार के संयुक्त नाम से ठेकेदार के जोखिम के लिए कार्यों के आरंभ करने के दिनांक से पूर्ण होने के दिनांक तक कार्यों की क्षति या नुकसान के लिए बीमा सुरक्षा उपलब्ध कराएगा।

हमारे ध्यान में आया कि 264 पैकेजेस में ठेकेदारों ने या तो बीमा पॉलिसी के अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये थे अथवा प्रस्तुत की गई पॉलिसी, ठेके के अंतर्गत अपेक्षित, प्राकृतिक आपदाओं⁴⁷ के जोखिम को सुरक्षित नहीं करती थीं। ठेके की धारा को लागू करने में विभाग की विफलता, ठेकेदारों के लिये उनके द्वारा भुगतान न की गई प्रीमियम के रूप में ₹ 2.60 करोड़ मूल्य के वित्तीय लाभ⁴⁸ के रूप में हुआ। साथ ही, उस सीमा तक कार्य क्षति के जोखिम के अन्तर्गत आ गयी।

शासन इस संबंध में उचित निर्देश जारी करने के लिए सहमत हुआ।

(VII) ठेकेदारों से वसूली योग्य राशि की कम वसूली

ठेके की सामान्य शर्तों की धारा 53.1 के अनुसार ठेकेदार द्वारा अनुबंध के मूल तत्वों के उल्लंघन के कारण ठेके का अवसान होने पर ठेकेदार या नियोक्ता को देय राशि निर्धारित प्रक्रिया/विधि के आधार पर संगणित की जाती है। यदि नियोक्ता को देय कुल राशि ठेकेदार को देय भुगतान से अधिक होती है, तब अंतर की राशि को सुरक्षा जमा और निष्पादन प्रतिभूति से वसूल किया जाना चाहिए। फिर भी यदि कोई राशि वसूली के बिना रह जाती है तो यह नियोक्ता⁴⁹ को देय ऋण होगी। हमने देखा कि:

(अ) आठ जिलों⁵⁰ के अंतर्गत पीआईयू के 37 प्रकरणों में ठेकेदारों से वसूली योग्य ₹ 34.89 करोड़ की राशि ठेके के अवसान/आर.आर.सी. जारी होने के दिनांक से 84 महीने की अवधि तक बिना वसूल किए पड़ी थी (परिशिष्ट-2.17)।

⁴⁷ चक्रवात, पृथ्वी का भूकंप, तूफान, आंधी, आंधी, तूफान, तूफान, बाढ़ और सैलाब।

⁴⁸ ठेका राशि के 0.1 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से निकाली गई, दरअनुबंध के प्रवर्तनावधि के प्रत्येक माह के लिए संगणित।

⁴⁹ ठेके के खण्ड 4 के भाग-1 में दी गई परिभाषा के अनुसार एमपीआरआरडीए के मुख्य कार्यपालन अधिकारी नियोक्ता हैं।

⁵⁰ अशोक नगर, बैतूल, बालाघाट, छिंदवाड़ा, दतिया, खरगोन, उमरिया, और विदिशा।

(ब) तीन जिलों⁵¹ के पीआईयू के अंतर्गत 11 प्रकरणों में पीआईयू द्वारा ₹ 12.45 करोड़ की वसूली योग्य राशि आंकलित की गयी थी किन्तु राशि वसूल/समायोजित नहीं की गई थी और न ही आर.आर.सी. जारी की गई थी (परिशिष्ट -2.17)।

(स) सागर और शाजापुर जिलों के पीआईयू ने इस बारे में निरंक जानकारी दी थी जबकि पीआईयू रीवा जहाँ अवसान के 10 प्रकरण थे (परिशिष्ट -2.17), ठेकेदारों से वसूली की प्रक्रिया शुरू करने के लिए वसूली योग्य राशि का आंकलन नहीं किया था।

हमने आगे देखा कि वसूली योग्य राशि को न तो वार्षिक लेखों में देनदारों (चालू परिसंपत्तियों) के अंतर्गत दर्शाया गया था और न ही लेखों की टिप्पणी में बताया गया था। ठेकेदारों से वसूली योग्य राशि का विवरण हमें उपलब्ध नहीं कराया जा सका जो अभिलेखों का संधारण नहीं किये जाने और कमजोर निगरानी प्रणाली का सूचक था।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2015) कि विभाग के पास उपलब्ध राशि तत्काल समायोजित की गयी थी और शेष राशि की वसूली की प्रक्रिया नियमों के अनुसार प्रारम्भ की गई थी और यह एक सतत प्रक्रिया है। आगे यह बताया गया कि वित्तीय वर्ष 2013-14 तक कुल वसूली योग्य राशि ₹ 386 करोड़ थी जिसमें से ₹ 252 करोड़ वसूल कर लिये गये थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वसूली योग्य राशि से संबंधित प्रमाणीकृत अभिलेखों और वार्षिक लेखों में प्रकटीकरण का अभाव था और हमारे द्वारा जांच किए गए प्रकरणों के संबंध में ठेके के अवसान/आरआरसी जारी होने के दिनांक से 84 माह की अवधि तक राशि वसूल किए बिना पड़ी थी।

अनुशंसा

प्राधिकरण को देनदारों के अभिलेखों का रखरखाव और अद्यतनीकरण सुनिश्चित करने और ठेकेदारों से वसूली योग्य राशि की प्राप्ति के लिए अनुवर्ती कार्यवाही करना चाहिए।

(VIII) तकनीकी कर्मचारी की तैनाती

ठेकों की शर्तों के अनुसार, ठेकेदार को अनुबंध की प्रवर्तनावधि के दौरान निर्दिष्ट तकनीकी/योग्यताप्राप्त कर्मियों का नियोजन करना होगा। ठेकेदार से ₹ 20,000 प्रति व्यक्ति प्रति माह की दर से वसूली की जाएगी यदि वह अपेक्षित योग्यता के साथ आवश्यक संख्या में तकनीकी कर्मचारियों को तैनात करने में विफल रहता है।

हमने देखा कि नौ जिलों⁵² के अंतर्गत 179 पैकेजिस में, कर्मचारी के नियोजन की जानकारी न तो सलाहकार द्वारा भेजी जा रही थी और न ही पीआईयू के अधिकारियों द्वारा अभिप्रमाणित/दर्ज की जा रही थी। चूंकि यह भुगतान/वसूली के लिए एक शर्त थी, कार्य पर पर्याप्त कर्मचारी के नियोजन का सत्यापन/सुनिश्चित करने के लिए माप पुस्तिकाओं में दर्ज करना आवश्यक था।

शासन ने बताया कि अनुबंध के प्रावधानों का पालन करने एवं समुचित अभिलेख संधारण करने के अनुदेश समय-समय पर जारी किए गए हैं।

⁵¹ झाबुआ, रीवा (पीआईयू मऊगंज) और रतलाम।

⁵² बालाघाट, बैतूल, छिंदवाड़ा, दतिया, खरगोन, रतलाम, रीवा सागर और शाजापुर

तथ्य यह है कि महत्वपूर्ण संख्या में पैकेजेस में कर्मचारियों के तैनाती की जानकारी न तो सलाहकार द्वारा चलित देयकों के साथ भेजी जा रही थी और न ही पीआईयू के किसी प्राधिकारी द्वारा अभिप्रमाणित/दर्ज की जा रही थी।

2.2.8.2 विनिर्देशों और दिशा निर्देशों से विचलन

(I) विनिर्दिष्ट चौड़ाई से परे सड़क का निष्पादन

एनआरआरडीए के परिपत्र (जनवरी 2008) और ग्रामीण सड़क नियमावली के धारा 2.6.3 तथा 2.6.4 के अनुसार 100 मोटर वाहन प्रति दिन से कम के संपर्क मार्गों⁵³ के लिए सड़क की चौड़ाई केवल छह मीटर रखा जानी थी।

हमने देखा है कि 27 सड़कों के मामले (परिशिष्ट 2.18) में प्रति दिन 28 से 78 मोटर वाहनों के यातायात वाली सम्पर्क मार्गों पर विनिर्दिष्ट चौड़ाई के बजाय 7.5 मीटर चौड़ाई के साथ सड़क निर्माण किया गया, सड़कों के निर्माण पर ₹ 4.98 करोड़⁵⁴ के परिहार्य व्यय में परिणत हुआ।

विशिष्टियों से परे आवश्यकता से अधिक चौड़ाई के साथ सड़कों का निर्माण किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 4.98 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

शासन ने कहा कि भावी यातायात वृद्धि को ध्यान में रखते हुए सड़क की चौड़ाई 7.5 मीटर रखी गयी थी और यह, राज्य तकनीकी एजेंसी (एस.टी.ए.) द्वारा जांची और भारत सरकार द्वारा स्वीकृत की गयी थी। 100 मोटर वाहनों से कम यातायात के सड़क के लिए 6 मीटर की न्यूनतम चौड़ाई के लिए परिपत्र सितंबर 2010 में जारी किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 100 मोटर वाहनों से कम यातायात के लिए सड़क की 6 मीटर की न्यूनतम चौड़ाई पहले से ही वर्ष 2002 में आईआरसी द्वारा जारी विशिष्टियों में दी गयी थी और यह प्रावधान वर्ष 2008 और 2010 एनआरआरडीए द्वारा परिपत्र के माध्यम से पुनः व्यक्त किया गया था।

(II) प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के कार्यक्षेत्र से परे व्यय

दिशा-निर्देशों की कंडिका 3.3 के अनुसार, एक असंबद्ध बसाहट वह है जो विद्यमान बारहमासी सड़क या बारहमासी सड़क से पहले से ही जुड़ी बसाहट से कम से कम 500 मीटर या अधिक की दूरी पर स्थित है। इस प्रकार, 500 मीटर से कम की दूरी के भीतर स्थित बसाहट प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना में शामिल नहीं हैं। आगे, परिचालन नियमावली की कंडिका 1.6.4 के अनुसार प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना डामरीकृत या सीमेंट-कांक्रीट सड़कों की मरम्मत की अनुमति नहीं देती है भले ही सतह की हालत खराब हो।

हमने देखा कि शाजापुर जिले में पैकेज 3942 के अंतर्गत 400 मीटर की शुजालपुर मंडी कालापिपल से भुगोर सड़क के लिए ₹ 17.67 लाख की लागत की डीपीआर तैयार की गई थी और ₹ 5.15 लाख की लागत से 167 मीटर सड़क का निर्माण किया गया था। आगे, सागर जिले में पैकेज 3392 के अंतर्गत गुड़ा से लोक निर्माण विभाग की सड़क पर ₹ 6.27 लाख की लागत से 190 मीटर लंबी सीमेंट-कांक्रीट सड़क का पुनर्निर्माण

⁵³ लिंक मार्ग वे सड़के हैं जो एकल बसाहट या बसाहटों के समूह को बाजार केन्द्रों तक सड़कों या जिला सड़कों के माध्यम से जोड़ती है

⁵⁴ चौड़ाई घटा कर सड़को पर किये गये खर्च का 20 प्रतिशत के अनुसार गणना की गयी।

किया गया था जो आपरेशनल मैनुअल और दिशा-निर्देशों के प्रावधानों का उल्लंघन था। पांच सौ मीटर से कम लंबाई की सड़क के प्रकरण में शासन ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2015) कि सड़कों के कुछ भाग अन्य एजेंसियों द्वारा निर्मित किए गए थे जबकि विद्यमान सीमेंट-कांक्रीट सड़क के बारे में कोई कारण सूचित नहीं किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 500 मीटर से कम लंबाई का निर्माण, दिशा-निर्देशों के अंतर्गत शामिल नहीं था।

(III) वृक्षारोपण

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के दिशा-निर्देशों⁵⁵ और परिचालन नियमावली के अनुसार राज्य सरकार/पंचायत द्वारा उनके स्वयं की निधि से सड़क के दोनों ओर फल देने वाले और अन्य उपयुक्त वृक्ष और झाड़ियाँ रोपी जानी थी। तथापि, 13 जिलों में 39 सड़कों के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान हमने देखा कि सड़क के दोनों तरफ़ इस तरह के किसी वृक्षों का रोपण नहीं किया गया था।

शासन ने बताया कि यह रोपण कार्य राज्य सरकार/पंचायतों द्वारा उनके स्वयं की निधियों से किया गया था, मध्य प्रदेश शासन ने सभी मुख्य कार्यपालन अधिकारियों⁵⁶ को राज्य की सड़कों के किनारे वृक्षारोपण के माध्यम से ग्रामीण रोजगार सृजित करने के निर्देश (फरवरी 2006) दिए थे और एमपीआरआरडीए ने भी इस संबंध में सभी परियोजना क्रियान्वयन इकाई को निर्देश जारी किया था (जून 2015)। तथ्य यही है कि वृक्षारोपण का कार्य अभी भी प्रारंभ किया जाना था।

2.2.8.3 माप और भुगतान

(I) ह्यूम पाइप के लिए भुगतान

ह्यूम पाइप के लिए आईएसआई प्रमाण पत्र के बिना ₹ 11.21 करोड़ का भुगतान किया गया था और दरों की गलत प्रयुक्ति तथा दरों में कटौती न करने से ₹ 69.41 लाख का अधिक भुगतान हुआ।

(क) मानक दर अनुसूची (एस.एस.आर.) के सामान्य की टीप - 9 के अनुसार, सड़कों के निर्माण में भारतीय मानक संस्थान (आईएसआई) अंकित प्रबलित सीमेंट कांक्रीट ह्यूम पाइप उपयोग किया जाना चाहिए। डायरेक्टरेट जनरल ऑफ सप्लाइ एंड डिस्पोजल (डीजीएस एंड डी) द्वारा विधिवत परीक्षण किए गए आईएसआई मानकों के अनुरूप ह्यूम पाइप के उपयोग की अनुमति महाप्रबंधक भी दे सकता है। डीजीएस एंड डी के परीक्षण का प्रमाण पत्र ऐसी मदों के विरुद्ध भुगतान करने से पहले अभिलेख पर लिया जाएगा। ऐसे प्रकरणों में, संबंधित मदों की दरों का निर्धारित दरों से पांच प्रतिशत कम पर भुगतान किया जाएगा।

135 पैकेजेस में, हमने देखा कि ₹ 11.21 करोड़ मूल्य के गैर-आईएसआई ह्यूम पाइप डीजीएस एंड डी के परीक्षण प्रमाण पत्र के समर्थन के बिना कार्य में उपयोग किए गए थे। हमने आगे देखा कि 135 पैकेजेस में से 61 पैकेजेस (परिशिष्ट 2.19) में, ठेकेदारों को एस.एस.आर. के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए, दरों की निर्धारित पांच प्रतिशत के अनुसार ₹ 29.68 लाख की राशि की कटौती के बिना पूर्ण दर से भुगतान किया गया था।

शाजापुर जिले के मामले में शासन ने बताया कि मामूली मात्राओं के लिए ठेकेदारों से

⁵⁵ दिशा निर्देश 2012 की कण्डिका 21.2 और परिचालन मैनुअल की कण्डिका 6.9.6

⁵⁶ मुख्य कार्यपालन अधिकारी मध्य प्रदेश ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना संचालित करते हैं

डीजीएस एंड डी के प्रमाण पत्र नहीं लिये जा सके या लेखापरीक्षा के समय ढूँढे नहीं जा सके थे किन्तु अन्य जिलों के संबंध में कोई उत्तर नहीं दिया। आगे यह कहा गया कि पांच प्रतिशत राशि जमा करने के लिए ठेकेदारों को नोटिस जारी किये गये थे।

उत्तर पुष्टि करता है कि एस.एस.आर की शर्तों का पालन पी.आई.यू द्वारा नहीं किया जा रहा था। आई.एस.आई ह्यूम पाइप के मामले में ठेकेदारों के चलित देयक के माध्यम से भुगतान से पांच प्रतिशत राशि की वसूली की जाना चाहिए थी।

(ख) मई 2012 से प्रभावी एसएसआर में, आईएसआई मार्क और गैर-आईएसआई पाइप के लिए अलग दरें दी गई हैं। हमने देखा कि 15 पैकेज (परिशिष्ट 2.20) में, सड़क निर्माण कार्यों में गैर-आईएसआई अंकित पाइप उपयोग किए गए थे लेकिन भुगतान आईएसआई अंकित वाले पाइप की दर से किए गए थे। गैर-आईएसआई मार्क पाइप के लिए दरों की गलत प्रयुक्ति के फलस्वरूप ठेकेदारों को ₹ 39.73 लाख का अतिरिक्त भुगतान हुआ।

शाजापुर और सागर जिलों के प्रकरणों में शासन ने बताया कि कुछ आई.एस.आई प्रमाण पत्र ढूँढे/प्रस्तुत किए गए थे और अन्य पी.आई.यू के प्रकरण में जानकारी एकत्र की जाएगी तथा परीक्षण के बाद आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

शाजापुर और सागर जिलों के संबंध में उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह पाइप इस तरह के प्रमाण पत्र के द्वारा समर्थित नहीं था।

(11) वाटर बाउंड मेकेडम (डब्ल्यू.बी.एम.) ग्रेड II और III का निष्पादन

ग्रामीण सड़कों के लिए विनिर्देश (धारा 112.3) प्रावधानित करती है कि परिमाण के आधार पर भुगतान के लिए, तैयार बेस-कोर्स (डब्ल्यू.बी.एम.-II और III) की मोटाई की गणना निर्माण से पूर्व के और बाद के लेवल लिए जाने के आधार पर संगणित की जाएगी। आगे, गुणवत्ता नियंत्रण पंजी भाग-1 में, निष्पादन के दौरान लकड़ी के ब्लॉक का उपयोग कर (खुली मात्रा की) गहराई दर्ज करने के लिए एक प्रारूप निर्धारित किया गया है।

विशिष्टियाँ और एसएसआर, निर्दिष्ट करते हैं कि तैयार की गई 75 मिमी कुल मोटाई की

डब्ल्यू.बी.एम.-II और डब्ल्यू.बी.एम.-III प्रत्येक के 1.00 घन मीटर के लिए स्क्रीनिंग सहित खुले एग्रीगेट्स की क्रमशः 1.37 घन मीटर एवं 1.45 घन मीटर मात्रा की आवश्यकता होगी। इसके अलावा, पर्यवेक्षण और गुणवत्ता नियंत्रण परामर्श (एसक्युसी) के संदर्भ की शर्तों के अनुसार, सलाहकार को कार्य में समाविष्ट सामग्री की मात्रा दर्ज करनी थी।

250 पैकेज के संबंध में, हमारे ध्यान में आया कि डब्ल्यूबीएम ग्रेड II और III का आयतन निर्माण से पहले और बाद के वास्तविक लेवल रिकॉर्ड किए बिना मानक मोटाई द्वारा गणना कर माप पुस्तकों (एमबी) में दर्ज किया गया था। पर्यवेक्षण और गुणवत्ता नियंत्रण परामर्श सलाहकार द्वारा कार्य के लिए प्राप्त सामग्री को मापने के बजाय रॉयल्टी की गणना के प्रयोजन के लिए डब्ल्यूबीएम की निष्पादित मात्रा के आधार पर माप पुस्तकों में सामग्री की मात्रा दर्ज की जा रही थी।

लेवल रिकॉर्ड न करने, कार्य के सामग्री की अपर्याप्त मात्रा दर्ज करने और संहतिकृत / शिथिल पत्रों को रिकॉर्ड न करने से डब्ल्यूबीएम कोर्स के लिए ₹ 29.20 करोड़ का भुगतान प्रमाणित नहीं किया जा सका।

नमूना जाँच किए 250 पैकेज में पी.आई.यू द्वारा 12.38 लाख घन मीटर डब्ल्यूबीएम ग्रेड II और III निष्पादित की गयी थी जिसके लिए 17.44 लाख घन मीटर सामग्री आवश्यक थी। हमने देखा कि माप पुस्तकों (एम.बी) में दर्ज डब्ल्यू.बी.एम. कोर्स में उपभोगित सामग्री 12.38 लाख घन मीटर थी जिससे केवल 8.79 लाख घन मीटर डब्ल्यू.बी.एम वास्तव में निष्पादित की जा सकी होगी। इस प्रकार, ₹ 29.19 करोड़ रुपये मूल्य के 3.59 लाख घन मीटर डब्ल्यू.बी.एम कोर्स के भुगतान के प्रमाणित नहीं किया जा सका तथा विनिर्दिष्ट की तुलना में कम मोटाई में डब्ल्यूबीएम बिछाये जाने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

शासन ने बताया कि 10 सेमी डब्ल्यूबीएम के खुली मोटाई को केम्बर प्लेटों और लकड़ी के ब्लॉक रखकर सुनिश्चित की गयी थी और बिछाते समय डब्ल्यूबीएम की सामग्री की शिथिल मोटाई सलाहकार/पी.आई.यू के कर्मचारियों द्वारा सुनिश्चित की गई थी। आगे बताया गया कि भुगतान करने से पहले संघनन और मोटाई की जाँच की गई थी और भुगतान एसएसआर के अनुसार किए गए थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेवल न तो दर्ज किये गये थे और न ही संहतिकृत/शिथिल मात्रा की मोटाई की जाँच के अभिलेख संघारित थे तथा कार्य में समाविष्ट सामग्री की कुल मात्रा भी विशेष रूप से दर्ज नहीं की गयी थी। भुगतान सैद्धांतिक/मानक मोटाई के आधार पर किए गए थे।

अनुशंसा

प्राधिकरण को निर्धारित किए गए रूप में सड़क निर्माण कार्यों के माप लेना सुनिश्चित करना चाहिए और कार्य में गुणवत्ता और ठेकेदारों को सही भुगतान के लिए विनिर्देशों के अनुसार सामग्री की आपूर्ति, सुनिश्चित करना चाहिए।

2.2.8.4 सड़कों का रखरखाव

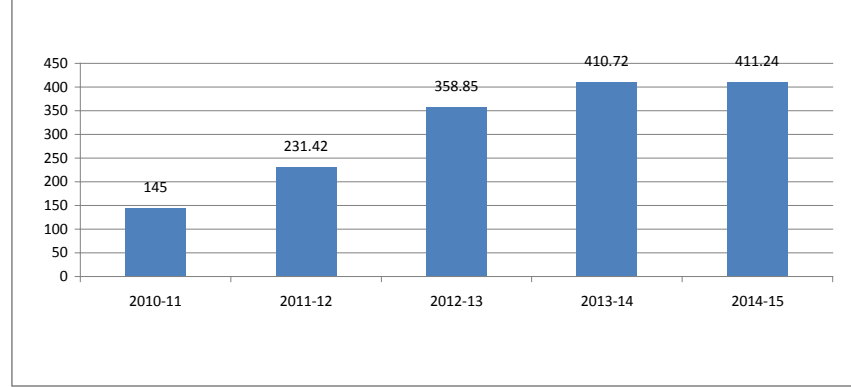
प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार सड़कों का रखरखाव राज्य सरकार द्वारा अपनी निधि का उपयोग कर किया जाएगा। मानक बोली अभिलेख की धारा 32.2.1 के अनुसार, ठेकेदार दोष-दायित्व की अवधि अर्थात् कार्य के पूरा होने की दिनांक से पांच वर्ष के दौरान सड़क के नैतिक रखरखाव के लिए जिम्मेदार है। दोष-दायित्व अवधि समाप्त हो जाने के बाद, अलग अनुबंधों सामान्यतः एम.टी.एन के रूप में संदर्भित के माध्यम से सड़कों का रखरखाव किया जाता है।

एमपीआरआरडीए ने सड़कों के रखरखाव के प्रयोजन हेतु राज्य सरकार के विभिन्न स्रोतों⁵⁷ से 2010-15 की अवधि के दौरान ₹ 1,557.23 करोड़ प्राप्त किए थे जैसा नीचे दिए गए चार्ट 4 में विस्तृत रूप में दर्शाया गया है:

⁵⁷ राज्य बजट- ₹ 561.02 करोड़, मण्डी बोर्ड- ₹ 735 करोड़, तेरहवाँ वित्त आयोग- ₹ 261.21 करोड़

चार्ट 4 एमपीआरआरडीए द्वारा राज्य सरकार से प्राप्त निधियाँ

(₹ करोड़ में)



(स्रोत: एमपीआरआरडीए द्वारा प्रदत्त आंकड़े)

नमूना जाँच किए गए जिलों में उपलब्ध 406 एमटीएन पैकेज में से 109 पंचवर्षीय उत्तर रखरखाव पैकेज (एम.टी.एन पैकेज) के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान हमारे ध्यान में निम्नलिखित आया :

(I) पांच वर्षों के पश्चात् रखरखाव कार्य का विलंब से सौंपना

एमटीएन कार्यों को दिए जाने में विलंब से ₹ 93.30 लाख का परिहार्य व्यय हुआ और दोष दायित्व अवधि के अंत में सड़कों का रखरखाव नहीं किया गया।

दोष दायित्व अवधि के दौरान मूल ठेकेदार को जैसा कि विनिर्देशों में निर्दिष्ट रूप में सड़क को अच्छी हालत में संधारित करना है जिसमें नैतिक रखरखाव भी शामिल है।

हमारे देखा कि 103 पैकेज (परिशिष्ट 2.21) में रख-रखाव कार्य दोष दायित्व की अवधि के पूरा होने के दिनांक से एक माह से 59 माह के विलंब के साथ सौंपे गये थे। विलंब से कार्य दिए जाने से 103 पैकेज में से 33 पैकेज (परिशिष्ट 2.21) में गड्डे हो गए थे और मरम्मत पर ₹ 93.30 लाख का व्यय किया गया था जो परिहार्य था यदि रख-रखाव कार्यों को समय पर सौंपा गया होता।

शासन ने बताया कि दोष दायित्व अवधि के पूरा होने पर तकनीकी और प्रशासकीय स्वीकृति के बाद एजेंसी निर्धारण के लिए निविदाएं बुलायी गई थीं और कभी-कभी एजेंसी निर्धारण के लिए कई बार निविदाएं बुलानी पड़ी थी। इसलिए, कुछ पैकेज में कार्य के ठेके देने में विलंब हुआ था।

तथ्य वही है कि सड़कों का निरंतर रखरखाव सुनिश्चित नहीं किया गया था।

(II) दोष दायित्व अवधि के दौरान सड़क का रखरखाव न किया जाना

चार पैकेज⁵⁸ में हमने देखा कि दोष दायित्व अवधि समाप्ति पर तत्काल रख-रखाव के कार्य देने के बावजूद, पीआईयू ने रख-रखाव ठेके की प्रारंभिक अवधि के दौरान गड्डे की मरम्मत पर ₹ 11.90 लाख (परिशिष्ट 2.21) का व्यय किया था। चूंकि मूल

⁵⁸ 1. खरगोन: एम पी-2218, ₹ 1.05 लाख 2. खरगोन: एम पी-2252, ₹ 1.20 लाख, 3. सागर: एम पी-3325 ₹ 1.27 लाख, 4 सागर : एम पी-3322 ₹ 5.38 लाख

दोष दायित्व अवधि के दौरान मूल ठेकेदारों द्वारा सड़कों का संधारण नहीं किया गया।

ठेकेदार को, दोष दायित्व अवधि के दौरान नियमित रखरखाव करना आवश्यक था इसलिए रख-रखाव ठेके के अंतर्गत तत्काल बाद गढ़दों की मरम्मत पर व्यय किया जाना इंगित करता है कि मूल ठेकेदार द्वारा सड़कों का ठीक से रखरखाव नहीं किया गया था।

शासन ने बताया कि व्यय गढ़दों की मरम्मत के लिए नहीं था बल्कि स्वरूप सुधार के रूप में आवश्यक बिटुमिनस सामग्री की अतिरिक्त मात्रा के लिए किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि हमारे द्वारा इंगित किए गए प्रकरणों में गढ़दों की मरम्मत के माप विशेष रूप से दर्ज किए गए।

अनुशंसा

प्राधिकरण को सड़कों की निरंतर अच्छी हालत सुनिश्चित करने के लिए दोष-दायित्व अवधि की समाप्ति के दिनांक से पहले सड़कों के रखरखाव के लिए कार्य देने की प्रक्रिया समय पर आरंभ करना सुनिश्चित करना चाहिए।

2.2.8.5 पुलों का निर्माण

भारत सरकार द्वारा जारी किए गए (जुलाई 2004 और दिसंबर 2008) निर्देशों के अनुसार, 50 मीटर से अधिक लम्बाई के पुलों की यथानुपात लागत राज्य सरकार द्वारा वहन की जानी थी। इसके अलावा, एनआरआरडीए के निर्देशों (जनवरी 2008) के अनुसार, सम्पर्क सड़कों में पुलों को चौड़ा करने के प्रावधान के साथ स्पष्ट चौड़ाई 4.25⁵⁹ मीटर रखी जानी थी। यदि 100 से अधिक मोटर वाहन हों, तो यह 5.5 मीटर होगी।

हमने देखा कि साधिकार समिति ने अपनी 39वीं बैठक (मार्च 2010) में निर्णय लिया कि सभी पुलों का 7.5 मीटर की स्पष्ट चौड़ाई के साथ निर्माण किया जाएगा। यह निर्णय पुलों की स्पष्ट चौड़ाई 5.5/4.25 मीटर रखने के एनआरआरडीए के निर्देशों के अनुरूप में नहीं था। इस प्रकार, पुलों की अतिरिक्त चौड़ाई के कारण अतिरिक्त लागत राज्य सरकार द्वारा वहन की जानी थी। यह 169 पुलों के प्रकरणों में राज्य के खजाने पर ₹ 77.66 करोड़⁶⁰ रुपए के परिहार्य अतिरिक्त वित्तीय भार में परिणित हुआ। लेखापरीक्षा के दौरान देखे गये परिहार्य व्यय के कुछ दृष्टांतों पर परिशिष्ट 2.22 में विस्तार से चर्चा की गई है।

शासन ने बताया कि पुलों का निर्माण 50 वर्ष या अधिक के जीवन काल के लिए किया जाता है, भविष्य में यातायात की बढ़ती मांग को पूरा करने के लिए पुलों को चौड़ा करने का कार्य तकनीकी रूप से संभव नहीं है तथा भारी वित्तीय बोझ के साथ चौड़े पुल का पुनर्निर्माण टालने के उद्देश्य से 7.50 मीटर चौड़े पुलों के निर्माण का फैसला किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एनआरआरडीए के परिपत्र भी भविष्य में चौड़ीकरण के

⁵⁹ इस अनुदेश से पूर्व यह 4.25 मीटर थी, यदि मोटरचलित वाहन का यातायात प्रतिदिन 100 से कम हो और 5.5 मीटर जहाँ मोटरचलित वाहन का यातायात प्रतिदिन 100 से अधिक हो। पुनरीक्षित अनुदेशों में भी सीधी सड़कों में भी पुल की चौड़ाई 5.5 मीटर होनी थी।

⁶⁰ 2010-11 में स्वीकृत, 57 नग ₹ 11.45 करोड़, 2013-14 में स्वीकृत, 112 नग ₹ 66.21 करोड़

लिए पुलों की डिजाइनिंग प्रावधानित करता है तथा इससे संबंधित तकनीकी पहलुओं पर प्रस्तुति या बैठक में चर्चा की जाना बैठक के कार्यवृत्त एवं एजेंडा नोट के अनुसार नहीं पाया गया था। इस प्रकार निर्णय, वास्तविक आवश्यकता के आंकलन पर आधारित नहीं था।

अनुशंसा

प्राधिकरण को संसाधनों के अधिकतम उपयोग के लिए विनिर्दिष्ट चौड़ाई के अनुसार पुलों के निर्माण के लिए दिए गए दिशा-निर्देशों का पालन सुनिश्चित करना चाहिए।

2.2.9 निगरानी एवं गुणवत्ता नियंत्रण

2.2.9.1 बैठकों का आयोजन नहीं किया जाना

सामान्य सभा तथा कार्यपालक समिति की बैठकें अधिनियम में अपेक्षा के अनुसार आयोजित नहीं की गई थी।

मध्य प्रदेश सोसायटी अधिनियम (एमपीएसआरए) 1973 के अनुसार सोसायटी की आमसभा वर्ष में दो बार और कार्यपालक समिति की बैठक प्रत्येक तिमाही में एक बार आयोजित की जाएगी। हमने देखा कि अप्रैल 2010 से मार्च 2015 की अवधि के दौरान आम सभा और कार्यपालक समिति की बैठकें एमपीआरआरडीए के उपनियम में दिए अनुसार आयोजित नहीं की गई थीं जैसा कि नीचे तालिका 2.9 में विवरण दिया गया है:-

तालिका 2.9: आयोजित बैठकों की संख्या

वर्ष	सामान्य सभा की बैठकों की संख्या		कार्यपालक समिति की बैठकों की संख्या	
	आवश्यक	वास्तव में आयोजित	आवश्यक	वास्तव में आयोजित
2010-11	2	1	4	1
2011-12	2	0	4	0
2012-13	2	0	4	0
2013-14	2	0	4	1
2010-15	2	0	4	1

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि 2014-15 को समाप्त पाँच वर्षों के दौरान सामान्य सभा की अपेक्षित 10 बैठकों के स्थान पर केवल एक बैठक 2010-11 में आयोजित हुई थी। इसी प्रकार उस अवधि के दौरान अपेक्षित 20 बैठकों के स्थान पर केवल तीन बैठकें आयोजित हुई थीं। इसने निगरानी प्रणाली को कमजोर और नीति निर्धारण, विशेष रूप से कार्यों की समय पर पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए अंतरविभागीय समन्वय को, प्रभावित किया होगा।

2.2.9.2 एस.क्यू.एम के माध्यम से गुणवत्ता नियंत्रण की निगरानी

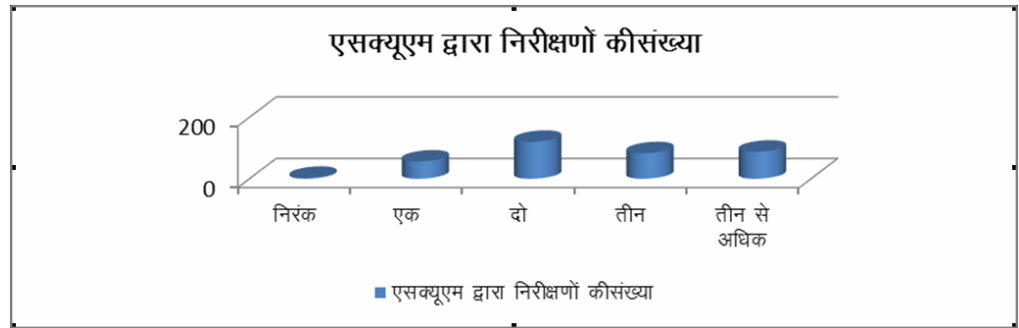
गुणवत्ता निगरानी के लिए एसक्यूएम के निरीक्षण, शर्तों के अनुसार आयोजित नहीं किए गए और एसक्यूएम द्वारा इंगित किए गए दोषों के सुधार में विलंब थे।

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के अन्तर्गत एक त्रिस्तरीय गुणवत्ता प्रबंधन तंत्र की परिकल्पना की गई है। गुणवत्ता प्रबंधन प्रणाली के प्रथम स्तर में परियोजना क्रियान्वयन इकाई द्वारा गुणवत्ता प्रबंधन विचारित है। दूसरे स्तर पर राज्य गुणवत्ता नियंत्रकों (एसक्यूएम) द्वारा कार्यों के नियमित रूप से निरीक्षण के माध्यम से राज्य स्तर पर एक स्वतंत्र गुणवत्ता नियंत्रण के रूप में संरचित तंत्र द्वारा गुणवत्ता प्रबंधन की परिकल्पना की गई। तीसरे स्तर पर एनआरआरडीए द्वारा प्रचालित स्वतंत्र गुणवत्ता प्रबंधन परिकल्पित है, इसलिए यह स्तर एनआरआरडीए द्वारा राष्ट्रीय गुणवत्ता नियंत्रक (एनक्यूएम) के माध्यम से लागू किया जाएगा।

दूसरे स्तर पर, एसक्यूएम द्वारा कार्य पूरा होने के एक माह के भीतर एक निरीक्षण सहित निर्माण के दौरान प्रत्येक कार्य का कम से कम तीन बार निरीक्षण करना आवश्यक है। इस प्रकार एसक्यूएम द्वारा पूर्णता तक कुल तीन निरीक्षण अनिवार्य हैं। परियोजना क्रियान्वयन इकाई में उपलब्ध एसक्यूएम द्वारा निरीक्षणों के अभिलेखों और ऑन लाइन प्रबंधन, निगरानी और लेखांकन प्रणाली (ओएमएमएस) के आंकड़ों की हमारी जांच में निम्नलिखित प्रकट हुआ:

(I) सात जिलों⁶¹ के पीआईयू में 350 पूर्ण की गई सड़कों के अभिलेखों, जहां एस.क्यू.एम. द्वारा निरीक्षण किए गए थे, हमारे द्वारा नमूना जांच की गई। हमने देखा कि 171 सड़कों के प्रकरणों में एस.क्यू.एम. के तीन निरीक्षण निर्धारित प्रावधान के अनुसार थे। परन्तु, 179 सड़कों के प्रकरणों में एस.क्यू.एम. द्वारा निरीक्षणों में कमी थी जो नीचे चार्ट-5 में दिखायी गयी है :

चार्ट 5: एस.क्यू.एम. द्वारा निरीक्षण की संख्या दर्शाने वाला विवरण



उपरोक्त से यह देखा जा सकता है नमूना जांच की गई 179 सड़कों (51.14 प्रतिशत) का एसक्यूएम ने कम से कम तीन बार निरीक्षण जैसा निर्धारित था नहीं किया था।

इंगित किए जाने पर शासन ने उत्तर दिया कि नवंबर 2010 से पूर्व एसक्यूएम निरीक्षण की ऑनलाइन प्रबंधन निगरानी और लेखांकन प्रणाली पर ऑनलाइन प्रविष्टि की प्रणाली नहीं थी इसलिए नवंबर 2010 से पहले की प्रविष्टियाँ ऑनलाइन प्रबंधन निगरानी और लेखांकन प्रणाली पर दिखाई नहीं दे रही थीं; अतः ऑनलाइन प्रबंधन निगरानी और लेखांकन प्रणाली पर उपलब्ध प्रविष्टियों और परियोजना क्रियान्वयन इकाई द्वारा उपलब्ध कराए गए वास्तविक निरीक्षण के आंकड़े में कुछ अंतर था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि हमारे द्वारा विश्लेषण किए गए आंकड़े ऑनलाइन प्रबंधन निगरानी और लेखांकन प्रणाली के नहीं थे बल्कि मानवीय रूप से संधारित थे।

(II) दिशा निर्देशों के अनुसार, ऑनलाइन प्रबंधन निगरानी और लेखांकन प्रणाली, कार्यक्रम के क्रियान्वयन की निगरानी के लिए एक महत्वपूर्ण तंत्र है। लेखापरीक्षा ने एमपीआरआरडीए द्वारा उपलब्ध कराए गए एसक्यूएम निरीक्षण से संबंधित ऑनलाइन प्रबंधन निगरानी और लेखांकन प्रणाली में प्रविष्टित आंकड़ों की तुलना परियोजना क्रियान्वयन इकाई द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के साथ की। हमने पाया कि 330 सड़कों जिनके आंकड़े उपलब्ध थे, में से 269 सड़कों के प्रकरणों में आंकड़ों में 14 प्रतिशत से लेकर 400 प्रतिशत तक असमानता थी। अतः यह स्पष्ट है कि परियोजना

⁶¹ अशोकनगर, बालाघाट, दतिया, झाबुआ, खरगोन, रतलाम, और सागर

क्रियान्वयन इकाई ने आन लाइन प्रबंधन के लिए एसक्यूएम के निरीक्षणों के संबंध में वास्तविक समय पर और शुद्ध आंकड़े प्रस्तुत करना, सुनिश्चित नहीं किया था।

शासन ने उत्तर में बताया कि कभी-कभी ऑनलाइन निगरानी प्रणाली में कार्यात्मक समस्या आयी और इस वजह से राज्य गुणवत्ता निगरानी कर्ताओं उनके निरीक्षणों की प्रविष्टि ऑनलाईन करने में समर्थ नहीं थे; इसलिए आंकड़ों में कुछ भिन्नता थी। आगे यह बताया गया कि एमपीआरआरडीए के गुणवत्ता निगरानी कर्ताओं द्वारा पर्याप्त और आवश्यक निरीक्षण किये गये थे।

उत्तर आँकड़ों में भिन्नता के लेखापरीक्षा के अवलोकन की पुष्टि करता है।

(III) हमने देखा कि नवंबर 2010 से मार्च 2015 के बीच की अवधि के दौरान एस.क्यू.एम. द्वारा 68 सड़कों को असंतोषजनक वर्गीकृत किया गया था उनमें से 31 का उन्नयन किया गया था। सुधारी गई 31 सड़कों में से 19 सड़क छह महीने के भीतर सुधारी गयी, जबकि 12 सड़कें 38 महीने में सुधारी गई थीं। तथापि, 37 असंतोषजनक सड़कें छह महीने से अधिक 47 महीने तक की अवधि बीत जाने के बाद भी सुधारी नहीं जा सकी थीं।

अनुशंसा

प्राधिकरण को, सुनिश्चित करना चाहिए कि राज्य गुणवत्ता निगरानी कर्ता (एसक्यूएम) निर्धारित मानदंडों के अनुसार सड़कों का निरीक्षण करे और अच्छी गुणवत्ता की सड़कें उपलब्ध कराने के लिए त्रुटियों का शीघ्र सुधार हो।

2.2.10 निष्कर्ष और अनुशंसाएं

- स्वीकृत लागत के विरुद्ध निविदा प्रीमियम और लागत आधिक्य के घटक, एमपीआरआरडीए द्वारा समय पर संगणित और समायोजित नहीं किये जा रहे थे।

शासन को, अधिकांशतः पूर्ण किए गए पैकेज के संबंध में लागत आधिक्य/बचतों और निविदा प्रीमियम का आंकलन करने के बाद समयबद्ध रूप से अपने हिस्से की निधियाँ उपलब्ध कराने के लिए, कदम उठाने चाहिए।

- योजना के क्रियान्वयन के 14 वर्षों के बाद भी 500 से अधिक जनसंख्या वाली 3,388 पात्र बसाहटों को अभी भी संबद्ध किया जाना था। योजना के अंतर्गत सड़को की आयोजना में सड़कों की त्रुटिपूर्ण लंबाई का प्रावधान एवं कोर नेटवर्क में संरक्षण, "ट्रांसेक्ट वाक" आयोजित न करने, जिला पंचायत द्वारा वार्षिक आधार पर सड़कों का अनुमोदन नहीं करने, उपयोगिताओं का स्थानांतरण न करने इत्यादि के कारण कमियाँ थीं। डी.पी.आर. सटीक और यथार्थवादी नहीं थीं क्योंकि निष्पादित मात्राओं में बड़ी भिन्नताएं थीं और मदों के प्रतिस्थापन थे।

शासन को वांछित सड़क संपर्क के लिए यथार्थवादी डीपीआर तैयार करने हेतु विस्तृत सर्वेक्षण/अनुसंधान एवं "ट्रांसेक्ट वाक" का आयोजन तथा अभिलेखीकरण सुनिश्चित करना चाहिए।

- कार्यों के निष्पादन में विलंब था और वन विभाग की स्वीकृति, भूमि विवाद, अन्य विभागों के साथ समन्वय न होना इत्यादि के कारण कार्य बाधित हुए थे।

प्राधिकरण को सड़क निर्माण कार्यों का समय पर पूर्ण किया जाना सुनिश्चित करने के लिए, खनन अनुमति प्राप्त करने, भूमि और सामग्री की उपलब्धता में आ रही बाधाओं को दूर करने में ठेकेदारों के सुविधा देने के लिए कदम उठाना चाहिए।

- एम.पी.आर.आर.डी.ए. ने, ठेकेदारों की ओर से विलंबों की सीमा तय करने के बजाय, ठेका मूल्य/ किए गए कार्य के मूल्य के कुछ प्रतिशत में निर्णीत हर्जाने की राशि का निर्णय किया; इस प्रकार निर्णीत हर्जाना आरोपण के प्रकरण ठेके के प्रावधान से परे निर्णीत किये गये थे।

प्राधिकरण को कार्यों के पूरा होने में ठेकेदारों पर आरोपणीय विलंब की सीमा तय करनी चाहिए और विलंबों के आधार पर अनुबंधों के प्रावधान के संदर्भ में निर्णीत हर्जाना अधिरोपित करना चाहिए।

- त्रुटिपूर्ण भुगतान, विशिष्टियों से परे सामग्री का उपयोग, अतिरिक्त लागत, ठेकेदारों से वसूली योग्य राशि की कम/वसूली न होने, बीमा नहीं करने, इत्यादि के दृष्टांत देखे गये थे।

प्राधिकरण को सामग्री की आपूर्ति और विशिष्टियों के अनुसार सड़क निर्माण कार्य के माप लिए जाना सुनिश्चित करना चाहिए। प्राधिकरण को देनदारों के अभिलेखों का संधारण और अद्यतनीकरण सुनिश्चित करना चाहिए और ठेकेदारों से वसूली योग्य राशि पर अनुवर्ती कार्रवाई और प्राप्तियों पर नियंत्रण करना चाहिए।

- पंचवर्षीय पश्चात-रखरखाव कार्यों के लिए ठेके समय पर नहीं दिए गए थे।

प्राधिकरण को सड़कों की निरंतर अच्छी हालत सुनिश्चित करने के लिए दोष दायित्व अवधि की समाप्ति के दिनांक से पहले सड़कों के रखरखाव के लिए कार्य देने की प्रक्रिया समय पर आरंभ करना सुनिश्चित करना चाहिए।

- पुलों की चौड़ाई, तकनीकी आवश्यकता और मितव्ययिता को ध्यान में रख कर निर्धारित नहीं किए जा रहे थे।

प्राधिकरण को, राज्य की विशेषज्ञ एजेंसी द्वारा लंबे स्पान के पुलों के निर्माण के लिए, दिशा निर्देशों का पालन तथा संसाधनों के अधिकतम उपयोग के लिए विनिर्दिष्ट चौड़ाई के अनुसार पुलों का निर्माण सुनिश्चित करना चाहिए।

- कार्य की गुणवत्ता आकलन के लिए निर्धारित मानदंडों के अनुसार राज्य गुणवत्ता निगरानी कर्ताओं (एस.क्यू.एम.) के माध्यम से गुणवत्ता की निगरानी नहीं की जा रही थी और त्रुटियों के सुधार में विलंब था।

प्राधिकरण को, सुनिश्चित करना चाहिए कि राज्य गुणवत्ता निगरानीकर्ता (एस.क्यू.एम) निर्धारित मानदंडों के अनुसार सड़कों का निरीक्षण को और अच्छी गुणवत्ता की सड़कों उपलब्ध कराने के लिए जल्द से जल्द त्रुटियों का सुधार हो।

किसान कल्याण तथा कृषि विकास, वन एवं जल संसाधन

2.3 बुन्देलखण्ड सूखा राहत पैकेज का मध्य प्रदेश में क्रियान्वयन

कार्यपालन सारांश

राज्य के बुन्देलखंड क्षेत्र में छतरपुर, दमोह, दतिया, पन्ना, सागर एवं टीकमगढ़ जिले समाहित हैं। गंभीर सूखा परिस्थिति एवं क्षेत्र में जनता के जनजीवन पर इसके प्रभाव को ध्यान में रखते हुए भारत सरकार ने 11 वीं योजना अवधि के अंत तक, नदी प्रणाली के उपयोग के माध्यम से जल संसाधनों के अधिकतम उपयोग सिंचाई सुविधाओं, वेयर हाउसिंग एवं विपणन अधोसंरचना का विकास एवं वन क्षेत्र में वाटरशेड ट्रीटमेंट की उद्देश्यों के साथ एक विशेष बुन्देलखंड सूखा राहत पैकेज (बी.डी.एम.पी.) अनुमोदित किया (दिसम्बर 2009)।

मध्य प्रदेश में जल संसाधन, किसान कल्याण तथा कृषि विकास एवं वन विभागों द्वारा 2009-10 से 2014-15 के दौरान बुन्देलखंड सूखा राहत पैकेज के कार्यान्वयन पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा में निम्न प्रकट हुआ:

- योजना आयोग, भारत सरकार द्वारा 11वीं योजना अवधि के लिए मध्य प्रदेश हेतु ₹ 3,760 करोड़ हेतु एक विशेष पैकेज जिसमें अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता (ए.सी.ए.) के ₹ 1,953.20 करोड़ सम्मिलित थे, की घोषणा की (दिसम्बर 2009)। बी.डी.एम.पी. हेतु योजना आयोग ने, 12वीं योजना अवधि के लिए अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के ₹ 1854.50 करोड़ राज्य के लिए निश्चित किये गये।

(कंडिका 2.3.1)

जल संसाधन विभाग

- बी.डी.एम.पी. के अंतर्गत 177 योजनाओं/ परियोजनाओं के कार्यान्वयन के माध्यम से 2.16 लाख हेक्टेयर में सिंचाई क्षमता के सृजन हेतु जल संसाधन विभाग को ₹ 1,581 करोड़ आवंटित किए गए, जिसके विरुद्ध मार्च 2015 तक, ₹ 1,098.86 करोड़ व्यय करने के पश्चात 1.14 लाख हेक्टेयर सिंचाई क्षमता प्राप्त की जा सकी थी।

(कंडिका 2.3.7)

- दतिया एवं टीकमगढ़ जिलों के 45,536 हेक्टेयर कमान क्षेत्र के विकास के कार्य, राजघाट परियोजना के अंतर्गत प्रारंभ किया गया जिसके लिए बी.डी.एम.पी. के अंतर्गत ₹ 50 करोड़ आवंटित किए गए थे। तथापि, ₹ 56.11 करोड़ की लागत से 22,624 हेक्टेयर कमान क्षेत्र विकसित किया जा सका था। आगे, ₹ 56.11 करोड़ के कुल व्यय में से, ₹ 11.54 करोड़ की राशि भिण्ड एवं शिवपुरी जिलो, जो बुन्देलखंड क्षेत्र के बाहर थे, में व्यय की गई थी।

(कंडिका 2.3.7.1)

- बी.डी.एम.पी. के अंतर्गत ₹ 117.08 करोड़ की अतिरिक्त निधि, बरियारपुर बांयी तट नहर (एल.बी.सी.) को 11वीं योजना अवधि तक पूर्ण करने के उद्देश्य से परिपूरित की गई थी। तथापि, मुख्य नहर में लाइनिंग, मुख्य नहर में 12 संख्या में संरचनाएं, वितरण प्रणाली के मिट्टी कार्य एवं वितरण प्रणाली की लाइनिंग अब तक पूर्ण होने थी।

हमने, कार्य को बढ़े हुए प्राक्कलनों के आधार पर सौंपे जाने के कारण, ₹ 15.83 करोड़ के अतिरिक्त व्यय को भी अवलोकित किया।

(कंडिका 2.3.7.2)

- सिंहपुर परियोजना, जो छतरपुर जिले में 12,474 हेक्टेयर को सिंचित करने के लिए अभिप्रेत थी, को 2012-13 तक पूर्ण करने के उद्देश्य से अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के ₹ 100 करोड़ आवंटित किए गए थे। तथापि, इसकी वितरण प्रणाली का महत्वपूर्ण भाग रूपांकन मानदण्डों में बार-बार बदलावों के कारण मार्च 2015 तक अपूर्ण था।

(कंडिका 2.3.7.3)

- विभाग ने 167 लघु सिंचाई योजनाओं पर मार्च 2015 तक ₹ 708.13 करोड़ व्यय किए थे। इनमें से 135 लघु सिंचाई योजनाएं पूर्ण हुई थीं एवं 37,028 हेक्टेयर सिंचाई क्षमता सृजित हुई थी। योजनाओं के चयन में बार-बार बदलाव के परिणामस्वरूप कार्यों के प्रारंभ करने के साथ साथ कार्यों की पूर्णता में विलंब हुए थे। आगे, भू अर्जन प्रक्रिया को विलंब से प्रारंभ करने के परिणामस्वरूप योजनाओं की पूर्णता में विलम्ब हुए।

(कंडिका 2.3.7.4 (I))

किसान कल्याण तथा कृषि विकास विभाग

- किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग ने ₹ 478.26 करोड़ की लागत से 5.34 लाख मीट्रिक टन (मी.टन) की भंडारण क्षमता सृजित की। बी.डी.एम.पी. के अंतर्गत 76,800 मी.टन क्षमता वाली 27 विपणन संरचनाएँ (मिनी मंडियाँ) ₹ 80.14 करोड़ के व्यय के पश्चात निर्मित की गई थी। ये मिनी मंडियाँ प्राथमिक कृषि सहकारी समितियों (पी.ए.सी.एस.) द्वारा संचालित किया जाना परिकल्पित था, तथापि ये अक्टूबर 2015 तक पी.ए.सी.एस. को सौंपी नहीं जा सकी थी।

(कंडिकाएं 2.3.8 एवं 2.3.8.1)

- भंडारण एवं विपणन अधोसंरचना के ₹ 222.14 करोड़ की लागत के कार्यों के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) स्थल विशिष्ट की आवश्यकता के आधार पर होने के बजाए एक जैसे आरेखों के आधार पर थे। इसके परिणामस्वरूप क्रियान्वयन के समय कार्यों की मदों में अत्यधिक विचलन हुए।

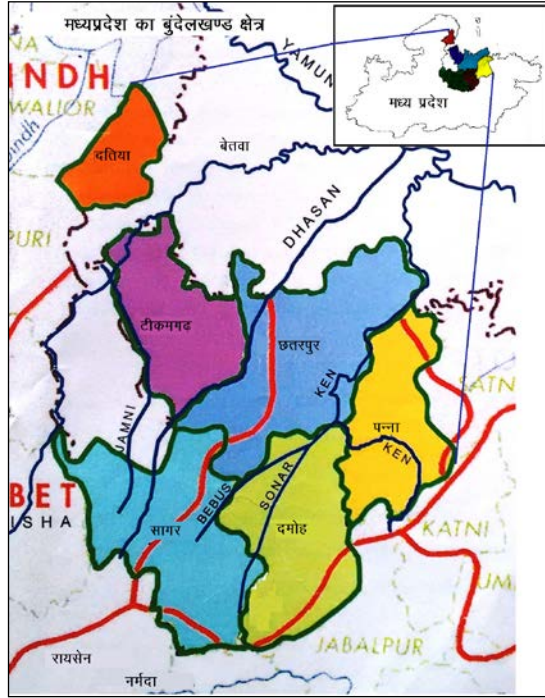
(कंडिका 2.3.8.2 (I))

वन विभाग

- वन विभाग ने बी.डी.एम.पी. के अंतर्गत मार्च 2015 तक वाटरशेड क्षेत्र में मृदा नमी एवं संरक्षण (एस.एम.सी.) कार्यों के लिए ₹ 322 करोड़ की परियोजना लागत के विरुद्ध ₹ 158.69 करोड़ व्यय किए। तथापि, एस.एम.सी. कार्यों के 2.88 लाख हेक्टेयर के लक्षित क्षेत्र के विरुद्ध 12वीं योजना अवधि के दौरान भारत सरकार द्वारा निधियों के कम विमुक्त किए जाने के कारण 1.39 लाख हेक्टेयर क्षेत्र ही पूर्ण किए जा सके।

(कंडिकाएं 2.3.9 एवं 2.3.9.1)

2.3.1 प्रस्तावना



बुन्देलखण्ड क्षेत्र में राज्य के छतरपुर, दमोह, दतिया, पन्ना, सागर और टीकमगढ़ जिले शामिल हैं। गंभीर सूखे के स्थिति और इस क्षेत्र के लोगों की रोजी-रोटी पर उसके प्रभाव को ध्यान रखते हुए भारत सरकार ने राज्य के साथ 11 वीं योजना अवधि में लागू किए जाने के लिए ₹ 3,760 करोड़ की एक विशेष बुन्देलखण्ड सूखा राहत पैकेज (बीडीएमपी) की मंजूरी (दिसंबर 2009) इस उद्देश्य के साथ दी कि नदी प्रणाली के द्वारा जल संसाधनों का अधिकतम उपयोग, सिंचाई सुविधाओं का विकास, भंडारण और विपणन अधोसंरचनाएं (इन्फ्रास्ट्रक्चर) तथा वन क्षेत्र में जल ग्रहण उपचार हो। इस विशेष पैकेज

की राशि ₹ 3,760 करोड़ में ₹ 1,953.20 करोड़ की राशि अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के रूप में सम्मिलित थी। पैकेज की शेष राशि की पूर्ति चल रही केन्द्र क्षेत्र एवं केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं से परिकल्पित की गई थी। बीडीएम को पिछड़े बुन्देलखण्ड क्षेत्र की समस्याओं का समाधान करने के लिए 12 वीं योजना अवधि के दौरान भी जारी रखा और भारत सरकार ने राज्य के लिए ₹ 1884.50 करोड़ की अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता निश्चित की।

2.3.2 बीडीएमपी के कार्यान्वयन के लिए संगठनात्मक संरचना

योजना आयोग ने कार्यान्वयन के लिए परियोजना प्रस्तावों को बनाने के लिए संबंधित कार्यान्वयन एजेन्सी की पहचान करने के लिए राज्य को निर्देश दिए। प्रस्तावों की जांच और परियोजनाओं की स्वीकृति के लिए राष्ट्रीय वर्षा सिंचित क्षेत्र प्राधिकरण (एनआरएए), योजना आयोग था।

बीडीएमपी के तहत कार्यों के निष्पादन के लिए राज्य सरकार ने छः विभागों को निर्दिष्ट किया था। इन विभागों में सिंचाई कार्य के लिए जल संसाधन, पानी उठाने के कार्य के लिए ग्रामीण अभियांत्रिकी सेवाएं (आरईएस), भण्डार/विपणन के बुनियादी ढांचों के विकास के लिए किसान कल्याण एवं कृषि विकास (एफडब्ल्यू एवं एडी), मिट्टी की नमी और संरक्षण (एसएमसी) के लिए वन, डेयरी के मजबूतीकरण के लिए पशुपालन एवं जल आपूर्ति योजनाओं के लिए लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी (पीएचई) हैं।

अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता जारी करने के लिए, कार्यान्वयन विभाग बीडीएमपी के अंतर्गत परियोजनाओं का एक सार तैयार कर राज्य शासन का अनुमोदन प्राप्त करेंगे। परियोजनाओं के अनुमोदित सार परीक्षण के लिए एनआरएए को प्रस्तुत किए जाएंगे। परीक्षण के पश्चात् एनआरएए ने अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता जारी करने के लिए योजना

आयोग को परियोजनाओं की सिफारिश करेगा ।

शासन स्तर पर बीडीएम के तहत परियोजनाओं के क्रियान्वयन की निगरानी करने के लिए मुख्य सचिव, मध्य प्रदेश शासन की अध्यक्षता में एक साधिकार समिति का गठन (फरवरी 2010) किया गया । जल संसाधन, ग्रामीण यांत्रिकी, किसान कल्याण एवं कृषि विभाग वन, पशुपालन तथा लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभागों के प्रमुख सचिव समिति में शामिल थे । मुख्य अभियंता, कार्यपालन यंत्री, वन मण्डल अधिकारी जिला स्तर पर परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार थे ।

2.3.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा निम्नलिखित उद्देश्यों के मूल्यांकन करने के लिए थी क्या:

- बीडीएमपी के तहत स्वीकृत परियोजनाओं/योजनाओं/कार्यक्रमों के क्रियान्वयन के लिए योजना पर्याप्त थी,
- वित्तीय प्रबंधन एवं धन का उपयोग प्रभावी और किफायती था,
- परियोजनाओं/योजनाओं/कार्यक्रमों को निम्नलिखित के लिए कुशलता से लागू किया गया:
 - (I) जल संचयन एवं नदी प्रणाली के उचित उपयोग के द्वारा जल संसाधनों का अधिकतम उपयोग,
 - (II) खाद्यान्न की भण्डारण क्षमता का निर्माण तथा
 - (III) वन क्षेत्र की मिट्टी की नमी और संरक्षण के कार्य के निष्पादन

2.3.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्न से व्युत्पन्न मानदण्डों पर आधारित थे:

- मध्य प्रदेश निर्माण विभाग (एमपीडब्ल्यूडी) नियमावली, भण्डारण नियमावली, नियमावली, वन अधिनियम तथा वन नियम,
- परियोजनाओं प्रस्तुत करने, मूल्यांकन और स्वीकृति के लिए राष्ट्रीय वर्षा सिंचित क्षेत्र प्राधिकरण, योजना आयोग, भारत सरकार द्वारा दिशा निर्देश,
- सिंचाई कार्य, भवन निर्माण कार्य, सड़क निर्माण कार्य के लिए भारतीय मानक विशिष्टता कोड,
- जल संसाधन विभाग के कार्यों लिए एकीकृत दर अनुसूची (यूएसआर), तकनीकी परिपत्र एवं विभागों द्वारा समय-समय पर जारी अन्य आदेश,
- मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता एवं वित्तीय नियम, मध्य प्रदेश क्रय नियम और कोषालय संहिता, केन्द्रीय लोक निर्माण कार्य लेखा (सीपीडब्ल्यूए) संहिता और
- ठेकेदारों के साथ अनुबंधों के नियम एवं शर्तें ।

2.3.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

जल संसाधन, किसान कल्याण तथा कृषि विकास तथा वन विभाग द्वारा बीडीएमपी के कार्यान्वयन को निष्पादन लेखापरीक्षा में शामिल किया गया। 11वीं योजना अवधि में इन तीनों विभागों के लिए अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के अंतर्गत राशि ₹ 1,562.50 करोड़ चिन्हित की गई थी जो कुल अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता का 80 प्रतिशत थी। बीडीएमपी के लिए 12वीं योजना अवधि में इन विभागों के लिए अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता से राशि ₹ 910 करोड़ चिन्हित थी जो कुल अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता का 67 प्रतिशत थी। (परिशिष्ट 2.23) मार्च 2015 तक इन तीनों विभागों द्वारा बीडीएमपी के कार्यान्वयन के लिए आवंटित अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता में से राशि ₹ 1,814.75 करोड़ व्यय किया गया था जैसा कि विस्तृत विवरण तालिका 2.10 में दिया गया है।

हमारे द्वारा बुन्देलखण्ड क्षेत्र के सभी छः जिलों में बीडीएमपी के तहत तीनों विभागों द्वारा योजना एवं निष्पादित कार्यों के कार्यान्वयन से संबंधित लेन-देनों के अवधि 2009-10 से 2014-15 के अभिलेखों की छानबीन की गई।

लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मानदण्ड और तरीकों को मध्य प्रदेश के जल संसाधन, किसान कल्याण तथा कृषि विभाग एवं वन विभागों के प्रमुख सचिवों के साथ प्रवेश सम्मेलन में क्रमशः 22 जनवरी 2015, 23 फरवरी 2015 एवं 27 मार्च 2015 को विचार किया गया। मसौदा प्रतिवेदन शासन को अगस्त 2015 में प्रेषित किया गया था जिस पर शासन की प्रतिक्रिया वन तथा किसान कल्याण तथा कृषि विभागों के संबंध में क्रमशः अक्टूबर 2015 एवं नवंबर 2015 में प्राप्त की गई थी।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर तीनों विभागों के प्रमुख सचिवों/अतिरिक्त मुख्य सचिव के साथ क्रमशः 12 अक्टूबर 2015 (वन विभाग), 29 अक्टूबर 2015 (किसान कल्याण एवं कृषि विभाग) तथा 5 एवं 18 नवंबर 2015 (जल संसाधन विभाग) को आयोजित निर्गम सम्मेलन के दौरान विचार-विमर्श किया गया। शासन के उत्तरों एवं निर्गम सम्मेलन के दौरान व्यक्त किए गए विचारों को प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया।

2.3.6 वित्तपोषण ढांचा

ग्यारहवीं योजना अवधि के दौरान बीडीएमपी के अंतर्गत कार्य प्रारंभ किए जाने के लिए योजना आयोग ने राज्य बजट के माध्यम से किस्तों में अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता को जारी किया। बुन्देलखण्ड क्षेत्र की ग्यारहवीं योजना अवधि के दौरान चल रही परियोजनाओं को पूर्ण करने एवं नई योजनाओं को लेने के लिए बारहवीं योजना अवधि में भारत सरकार द्वारा अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता को जारी रखा गया था। तीनों विभागों द्वारा बीडीएमपी के कार्यान्वयन पर मार्च 2015 तक किए गए व्यय, परियोजनाओं की लागत, भारत सरकार द्वारा आवंटित अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता एवं विभागों द्वारा जारी अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता को तालिका 2.10 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.10 : विभागवार परियोजनाओं की लागत, भारत सरकार द्वारा आवंटित अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता एवं मार्च 2015 तक विभागों को जारी अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता तथा व्यय (₹ करोड़ में)

विभाग का नाम	परियोजनाओं की कुल लागत	भारत सरकार द्वारा आवंटित अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता	विभागों को जारी अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता	अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता से व्यय
11 वीं योजना अवधि (2007-2012)				
जल संसाधन विभाग	1118.00	881.00	878.16	879.96
किसान कल्याण एवं कृषि विकास	980.00	574.50	574.50	558.40
वन विभाग	242.00	107.00	106.54	106.54
योग	2,340.00	1,562.50	1,559.20	1,544.90
12 वीं योजना अवधि (2012-2017)				
जल संसाधन विभाग	938.70	700.00	193.50	218.90
किसान कल्याण एवं कृषि विकास	130.00	130.00	21.56	21.56
वन विभाग	80.00	80.00	29.39	29.39
योग	1,148.70	910.00	244.45	269.85
महायोग	3,488.70	2,472.50	1,803.65	1,814.75

(स्रोत : विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

बीडीएमपी के तहत कार्यक्रम के कार्यान्वयन में कमियों की अनुवर्ती कंडिकाओं में विभागवार चर्चा की गई है।

2.3.7 जल संसाधन विभाग में कार्यक्रम का कार्यान्वयन

जल संसाधन विभाग राज्य में जल संसाधनों का बुनियादी ढांचा तैयार करने के लिए प्रमुख एजेन्सी है। जैसा की बीडीएमपी में परिकल्पित था, विभाग ने राजघाट नहर प्रणाली में कमाण्ड क्षेत्र का विकास, पूर्ण/चल रहे बरियारपुर परियोजना, सिंगपुर बैराज परियोजना एवं लघु सिंचाई योजनाओं, तालाबों, टैंक एवं नहरों की मरम्मत/नवीनीकरण/बहाली तथा नई मध्यम सिंचाई योजनाओं एवं लघु सिंचाई योजनाओं⁶² का निर्माण, की योजना की। मार्च 2015 की स्थिति के अनुसार योजना और इन परियोजनाओं की उपलब्धि का संक्षेप तालिका 2.11 में दिया गया है।

तालिका 2.11 : मार्च 2015 की स्थिति में चरणवार लक्ष्य, उपलब्धि, जल संसाधन विभाग को आवंटित अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

चरण	परियोजनाओं/योजना के विवरण	योजना/परियोजनाओं की संख्या	सिंचाई क्षमता के लक्ष्य	प्राप्ति	जल संसाधन विभाग को आवंटित अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता	व्यय
11 वीं योजना (2007-12)	राजघाट परियोजना (वृहद ⁶³ परियोजना)	1	45536	22624	50	35.09
	बरियारपुर परियोजना (वृहद परियोजना)	1	43850	43850	117	117.08
	सिंगपुर बैराज (मध्यम परियोजना)	1	12474	0	100	74.05
	चल रही परियोजनाएँ (लघु परियोजनाएँ)	49	16785	11759	125	147.57

⁶² 2,000 हेक्टेयर एवं 10,000 हेक्टेयर के बीच कमाण्ड क्षेत्र होने पर परियोजनाओं को मध्यम परियोजना तथा उन परियोजनाओं को जिनका कमाण्ड क्षेत्र 2,000 से कम हो, उनको लघु सिंचाई योजना कहा जाता है।

⁶³ 10,000 हजार से अधिक कमाण्ड क्षेत्र वाली परियोजनाओं को वृहद परियोजना कहा जाता है।

चरण	परियोजनाओं/योजना के विवरण	योजना/परियोजनाओं की संख्या	सिंचाई क्षमता के लक्ष्य	प्राप्ति	जल संसाधन विभाग को आवंटित अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता	व्यय
	नवीन परियोजनाएँ (लघु परियोजनाएँ)	97	31749	25269	397	459.33
	योजनाओं की मरम्मत, नवीनीकरण एवं बहाली	03	24391	10000	92	46.84
12 वीं योजना (2012-17)	तीन मध्यम परियोजनाएँ	3	29552	0	456.47	117.67
	21 नवीन परियोजनाएँ (लघु परियोजनाएँ)	21	12153	499	203.53	101.23
	काड़ा कार्य (वृहद परियोजना)	1	लागू नहीं	लागू नहीं	40	0
	योग	177	2,16,490	1,14,001	1,581	1,098.86

(स्रोत : प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

11वीं योजना अवधि के तहत परियोजनाओं को मार्च 2012 के अंत तक पूर्ण किया जाना था। तथापि, सिंगपुर बैराज में कोई सिंचाई क्षमता निर्मित नहीं की गई थी तथा अपूर्ण कार्यों के कारण राजघाट परियोजना में मार्च 2015 तक यह 50 प्रतिशत थी। अपूर्ण बरियारपुर परियोजना के मामले में 100 प्रतिशत सृजन सिंचाई क्षमता प्रतिवेदित थी। 11वीं योजना अवधि के दौरान पूर्ण करने के लिए 146 चल रही एवं नवीन लघु परियोजनाओं⁶⁴ के लक्ष्य के विरुद्ध 135 परियोजनाएँ⁶⁵ ही मार्च 2015 तक पूर्ण की गई थी। 12वीं योजना अवधि में अनुमोदित में से कोई भी योजना पूर्ण नहीं की गई थी।

हमने आगे देखा कि छ: जिलों के जल संसाधन संभागों द्वारा वित्तीय वर्ष 2010-11 से 2014-14 के दौरान कुल व्यय ₹ 2,045.11 करोड़ किए गए थे, जिसमें रु 1,098.86 करोड़ बीडीएमपी के अंतर्गत 53.73 प्रतिशत अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता से था। बीडीएमपी के अंतर्गत मार्च 2015 तक विभाग द्वारा निर्धारित लक्ष्य 2,16,490 हेक्टेयर के विरुद्ध कुल 1,14,001 हेक्टेयर सिंचाई क्षमता ही निर्मित की जा सकी थी, जो कि लक्ष्य का 52.66 प्रतिशत थी। हमने विश्लेषण किया कि 12वीं योजना अवधि के लिए निधि की कम उपलब्धता, योजनाओं के चयन में बार-बार परिवर्तन तथा निविदाओं को बुलाने में देरी, उपलब्धि में कमी के मुख्य कारण थे। जल संसाधन विभाग द्वारा बीडीएमपी के कार्यान्वयन में कमियों की अनुवर्ती कड़िकाओं में चर्चा की गई है।

2.3.7.1 राजघाट परियोजना के कार्यों का निष्पादन

राजघाट परियोजना मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश सरकार की बेतवा नदी पर एक अंतर्राज्यीय बहु-उद्देशीय परियोजना है। परियोजना की नहर प्रणाली जिसमें वितरिकाएँ, लघु एवं उप लघु शामिल थी, 2006 में पूर्ण कर ली गई थी। राजघाट नहर प्रणाली के कुल 1,64,789 हेक्टेयर कमाण्ड क्षेत्र में से मध्य प्रदेश में 1,02,749 हेक्टेयर (दतिया में 99,366 हेक्टेयर एवं टीकमगढ़ जिले में 3,383 हेक्टेयर) बुन्देलखण्ड क्षेत्र में निहित है। चूँकि बुन्देलखण्ड क्षेत्र में परियोजना की कुल सिंचाई क्षमता 1,02,749 हेक्टेयर, नहर में भारी रिसाव, नहर प्रोफाइल का विघटन तथा फिसलन एवं अवसादन के कारण हासिल नहीं की गई थी, दतिया एवं टीकमगढ़ जिलों के 45,536 हेक्टेयर कमाण्ड क्षेत्र का विकास बीडीएमपी में लिया गया था।

⁶⁴ इन योजनाओं के लिए अनुबंध 9 महीनों से 24 महिनों में पूर्ण होने की निर्धारित अवधि के साथ सौंपे गये थे।

⁶⁵ चालू योजना : 45 एवं नई योजना : 90

राजघाट परियोजना के लक्षित कमाण्ड क्षेत्र विकास कार्यों का रु 50 करोड़ के कुल आवंटन की तुलना में अधिक व्यय के बाद भी केवल 50 प्रतिशत कार्य ही पूर्ण किया गया था ।

(I) परियोजना की भौतिक तथा वित्तीय प्रगति

बीडीएमपी के अंतर्गत, कमाण्ड क्षेत्र विकास को 2012-13 तक पूर्ण करने के लक्ष्य के साथ ₹ 50 करोड़ आवंटित (फरवरी 2010) किये गये थे । इसके विरुद्ध ₹ 56.11 करोड़ लागत के मात्र 22,624 हेक्टेयर में ही कमाण्ड क्षेत्र विकास कार्य पूर्ण (सितंबर 2015) किया गया है जो ₹ 6.11 करोड़ का अतिरिक्त व्यय को इंगित करता है जबकि केवल 50 प्रतिशत कार्य पूर्ण थे। अतः मार्च 2012 तक पूर्ण सिंचाई क्षमता को पूरा नहीं किया गया था ।

(II) कार्य के निष्पादन में कमियां

इस परियोजना पर ₹ 56.11 करोड़ के कुल खर्च में से भिण्ड एवं शिवपुरी जिलों में कमाण्ड क्षेत्र विकास के निर्माण कार्यों के लिए ₹ 11.54 करोड़ जल उपभोक्ता संस्था⁶⁶ को दिए गए थे। कार्य का निष्पादन अनियमित था, क्योंकि भिण्ड एवं शिवपुरी जिले बुन्देलखण्ड क्षेत्र के बाहर थे।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2015) कि दतिया एवं टीकमगढ़ जिले प्रणाली के मध्य एवं अंत में स्थित हैं अतः प्रारंभिक क्षेत्रों में काम किया जाना था ।

उत्तर स्वीकार योग्य नहीं है क्योंकि अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता का प्रावधान बुन्देलखण्ड क्षेत्र के दतिया एवं टीकमगढ़ जिलों के लिए था अतएव क्षेत्र के बाहर के कार्य राष्ट्रीय वर्षा सिंचित क्षेत्र प्राधिकरण की विशेष मंजूरी के बिना अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता निधि से नहीं किया जाना था।

2.3.7.2 बरियारपुर बायीं तट नहर परियोजना के कार्यों का निष्पादन

राज्य में बरियारपुर बायीं तट नहर परियोजना से 38,990 हेक्टेयर क्षेत्र में सिंचाई परिकल्पित है। परियोजना में कुटनी बांध एवं बरियारपुर बायीं तट नहर प्रणाली का निर्माण निहित था जिसे 1978-79 में निर्माण हेतु लिया गया था जो कि 2009-10 में अपूर्ण था। इसलिए इसकी पूर्णता को प्राप्त करने लिये बीडीएमपी के अंतर्गत इस परियोजना की योजना (दिसंबर 2009) बनाई गई थी ।

(I) परियोजना की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति मध्य प्रदेश शासन द्वारा परियोजना की लागत को संशोधित (फरवरी 2013) करके ₹ 545.90 करोड़ कर दिया गया था । मार्च 2015 तक इस परियोजना पर ₹ 559.13 करोड़ व्यय किये गये थे जिसमें ₹ 117.08 करोड़ अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता से थे। मार्च 2015 तक कुटनी बांध 99 प्रतिशत पूरा हो गया था । बरियारपुर बायीं तट नहर प्रणाली की पूर्णता की स्थिति मार्च 2015 तक का विस्तृत विवरण तालिका 2.12 में दर्शाया गया है :

तालिका 2.12 : मुख्य एवं वितरण नहर में निष्पादित कार्य का विवरण

बरियारपुर बायीं तट नहर के घटक	इकाई	लक्ष्य	प्राप्ति	प्राप्तियों का प्रतिशत
मुख्य नहर का मिट्टी कार्य	घनमी.	7706000	7777000	100.92
मुख्य नहर की लाईनिंग	किमी	79	71	89.87
मुख्य नहर के संरचनाएं	संख्या	169	157	92.90

बरियारपुर परियोजना सभी मामलों में पूर्ण नहीं की जा सकी हालांकि इस परियोजना को 11 वीं योजना अवधि के दौरान पूर्ण करने के लिए योजना बनाई गई थी ।

⁶⁶ नहरों के चालन एवं रख-रखाव के लिए जल उपभोक्ता संस्था का गठन सिंचाई प्रबंधन में कृषकों की भागीदारी अधिनियम, 1999 के तहत किया गया है ।

बरियारपुर बायीं तट नहर के घटक	इकाई	लक्ष्य	प्राप्ति	प्राप्तियों का प्रतिशत
वितरण प्रणाली एवं शाखा नहर का मिट्टी कार्य	घनमी.	3270000	3263000	99.79
वितरण प्रणाली एवं शाखा नहर का लाईनिंग कार्य	किमी	97	80	82.47
वितरण प्रणाली एवं शाखा नहर के पक्के कार्य	नंबर	1290	1290	100.00

(स्रोत : परियोजना पर केन्द्रीय जल आयोग द्वारा जारी की गई प्रगति प्रतिवेदन)

तलिका से स्पष्ट है कि मुख्य नहर की लाईनिंग (8 किमी), मुख्य नहर के पक्के कार्य (12 नंबर), वितरण प्रणाली का मिट्टी कार्य (7,000 घनमी) एवं वितरण प्रणाली में लाईनिंग (17 किमी) अपूर्ण थे जबकि बीडीएमपी के माध्यम से 11 वीं योजना अवधि में परियोजना को पूर्ण करने के उद्देश्य से अतिरिक्त निधि उपलब्ध कराई गई थी।

इस परियोजना के क्रियान्वयन में हमारे ध्यान में आई कमियां नीचे वर्णित की गई हैं :

(11) नया कार्य आवंटित करते समय पूर्व के कार्य पर विचार न करना

परियोजना को त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (एआईबीपी) तथा बीडीएमपी के तहत अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के द्वारा वित्त पोषित किया गया था। केन्द्रीय जल आयोग (सीडब्लूसी), एआईबीपी कार्यों के लिए निगरानी संस्था थी। केन्द्रीय जल आयोग के प्रगति प्रतिवेदन के अनुसार विभाग द्वारा बरियारपुर बायीं तट नहर तथा उसकी उमराहा शाखा नहर के 13,155 हेक्टेयर सिंचाई क्षेत्र के विकास में नहर सिंचाई प्रणाली के निर्माण कार्य पर ₹ 225.44 करोड़ व्यय (2001-10) किए गए थे। विभाग द्वारा एआईबीपी के अंतर्गत केन्द्रीय सहायता के लिए तैयार की गई परियोजना प्रस्ताव (2009-10) में पूर्व में किए गए समान विवरण शामिल थे, जो वितरण प्रणाली के कार्यों के अस्तित्व में होने के संकेत हैं।

पूर्व के कार्य पर विचार न करके बढ़ाये हुए प्राक्कलन पर कार्य का आवंटन करने से ₹ 15.83 करोड़ का अपरिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

हमने देखा कि विभाग द्वारा परियोजना में परिकल्पित कुल 38,990 हेक्टेयर क्षेत्र में से 36,984 हेक्टेयर में सिंचाई क्षमता सृजित करने के लिए रु 51.00 करोड़ की तकनीकी स्वीकृति (अप्रैल 2010) दी गई थी। टर्नकी कार्य के अनुमान⁶⁷ में 11,149 हेक्टेयर⁶⁸ सिंचाई क्षेत्र जहां कि नहर प्रणाली पूर्व से निर्मित थी, भी शामिल थी, जैसा कि विभाग द्वारा तैयार परियोजना प्रस्ताव (2009-10) एवं एआईबीपी के प्रगति प्रतिवेदन में वितरण प्रणाली का निर्माण प्रदर्शित है। इसलिए पूर्व के 11,149 हेक्टेयर के पूर्ण कार्य शामिल करने से अनुमान (प्राक्कलन) में वृद्धि हो गयी। कार्य पूर्ण कर लिया गया था एवं ठेकेदार को ₹ 52.53 करोड़ का भुगतान (अगस्त 2014) कार्य के लिए किया गया था। इस प्रकार बढ़ाये हुए प्राक्कलनों के आधार पर कार्य के आवंटन के कारण ₹ 15.83 करोड़⁶⁹ का अपरिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

शासन ने बताया कि (अक्टूबर 2015) वर्ष 2009-10 के पूर्व कोई वितरण प्रणाली तैयार

⁶⁷ अनुमान में नहरों की मर्दे, लम्बाई, चौड़ाई और उंचाई के विवरण शामिल नहीं थे।

⁶⁸ 13,155 हेक्टेयर - (कुल सिंचाई क्षेत्र): 38,990 हेक्टेयर घटाया बीडीएमपी के तहत लिया गया कुल क्षेत्र: 36,984 हेक्टेयर)

⁶⁹ ₹ 52.53 करोड़/36,984 हेक्टेयर = ₹ 14,203 प्रति हेक्टेयर * 11,149 हेक्टेयर = ₹ 15,83,49,247

नहीं की गई थी ।

उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा केन्द्रीय जल आयोग को एआईबीपी के तहत वित्त पोषण के लिए भेजे गये परियोजना के प्रस्ताव के अनुसार, 11,149 हेक्टेयर में वितरण प्रणाली के कार्य पूर्व में निर्मित किये गये थे एवं अस्तित्व में थे ।

अनुशंसा

शासन को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि परिसंपत्तियों एवं इसके साथ-साथ किए गए व्यय का अभिलेख उचित रूप से रखा जाये, जिससे कि पूर्व के कार्यों को बाद के कार्यों में शामिल न किया जा सके ।

(III) हार्ड रॉक का लेखाओं में न लेना

सीपीडब्लूए संहिता के पैराग्राफ 7.2.10 के अनुसार निर्माण कार्यों के लिए सामग्री की प्राप्ति एवं निर्गम के उपर नियंत्रण रखने के लिए स्थल पर सामग्री (एमएस) लेखा संधारित किया जाना चाहिए ।

हमने देखा कि कुटनी बांध के निर्माण के दौरान खुदाई से प्राप्त 63,598.59 घन मीटर हार्ड रॉक जिसका मूल्य रु 88.65 लाख⁷⁰ था, एमएस लेखा में नहीं ली गई थी । एमएस खाते में कड़ी मिट्टी लेखांकन के अभाव में खुदाई से प्राप्त हार्ड रॉक का दर्शित कार्य में उपयोग या अनुपयोग लेखापरीक्षा कार्य में सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

प्रमुख अभियंता ने निर्गमन सम्मेलन में बताया कि मामले का परीक्षण किया जायेगा ।

(IV) संघनन नहीं करने के लिए ठेकेदार के भुगतान से कटौती न करना

₹ 6.45 करोड़ का भुगतान किया गया था जबकि मिट्टी के कार्य पर जल छिड़काव एवं संघनन का कार्य नहीं किया गया था साथ ही विशिष्टियों से विचलन था ।

सिंचाई विशिष्टियों के अनुसार तीन मीटर से अधिक उंचाई के मिट्टी के कार्य के तटबंध में जल सिंचन एवं संघनन करना चाहिए। यूएसआर का प्रावधान है कि जल सिंचन एवं संघनन का कार्य नहीं किए जाने पर मिट्टी के कार्य से 25 प्रतिशत की दर से संकुचन कटौती किया जाना चाहिए ।

हमने देखा कि परियोजनाओं के नहर के मिट्टी कार्य की कुल मात्रा 34.42 लाख घन मीटर से 25 प्रतिशत की दर से संकुचन कटौती किया गया था जो दर्शाता है कि सिंचाई विशिष्टियों के अनुसार आवश्यक मिट्टी कार्य पर जल छिड़काव एवं संघनन नहीं किया गया था। अतः मिट्टी कार्य पर जल छिड़काव एवं संघनन के मद का भुगतान ₹ 6.45 करोड़ का भुगतान उचित नहीं था साथ ही विशिष्टियों से विचलन था।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख अभियंता ने जबकि अवलोकन से सहमत होते हुए, कहा कि जल छिड़काव एवं संघनन नहीं करने के फलस्वरूप वसूली की जानी चाहिए थी ।

⁷⁰ 48,921.993 घन मी. * 1.3 = ₹ 139.39 प्रति घन मी की दर से ढीली मात्रा 63,598.59 घन मी

2.3.7.3 सिंहपुर परियोजना में कार्य का निष्पादन

सिंगपुर परियोजना की वितरण प्रणाली का महत्वपूर्ण भाग पूर्ण नहीं थी जबकि इसे 11 वीं योजना अवधि में पूर्ण करने का लक्ष्य था।

मध्य प्रदेश शासन ने छतरपुर जिले में ₹ 94.38 करोड़ लागत के सिंगपुर परियोजना में एक बांध के निर्माण के द्वारा 12,474 हेक्टेयर भूमि की सिंचाई की परिकल्पना की थी, एवं इसकी स्वीकृति (जुलाई 2006) दी थी जो 2012-13 तक पूर्ण की जानी थी।

(I) परियोजना की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति

परियोजना 11वीं योजना अवधि में बीडीएमपी के तहत ली गई थी (जनवरी 2010) और कार्य प्रगति पर था। परियोजना की लागत को संशोधित कर (फरवरी 2013) ₹ 260.68 करोड़ किया गया था। अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता से राशि ₹ 100 करोड़ परियोजना को पूर्ण करने के लिए निश्चित की गई थी। ₹ 220.16 करोड़ (मार्च 2015) के व्यय के पश्चात भी परियोजना का कार्य प्रगति पर था जिसमें ₹ 74.05 करोड़ का व्यय अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता से था। मार्च 2015 की स्थिति में इस परियोजना की पूर्ण होने की स्थिति तालिका 2.13 में दी गई है :

तालिका 2.13 : बांध, मुख्य नहर और वितरिका नहर में किए गए कार्य का विवरण

विवरण	इकाई	लक्ष्य	प्राप्तियां	प्राप्तियाँ (प्रतिशत)
बांध का मिट्टी कार्य	घन मी	2125000	1833120	86.26
मुख्य नहर का मिट्टी कार्य	घन मी	878000	753000	85.76
मुख्य नहर की लाईनिंग	किमी	0	2	
मुख्य नहर में संरचनाएं	संख्या	74	74	100.00
वितरिका प्रणाली एवं शाखा नहरों का मिट्टी कार्य	घन मी	745000	292000	39.19
वितरिका प्रणाली एवं शाखा नहरों का लाईनिंग कार्य	किमी	0	0	0
वितरिका प्रणाली एवं शाखा नहरों में पक्के निर्माण	संख्या	408	206	50.49

(स्रोत : केन्द्रीय जल आयोग द्वारा परियोजना का प्रगति प्रतिवेदन)

तालिका से स्पष्ट है कि परियोजना पूर्ण नहीं थी क्योंकि वितरण प्रणाली का महत्वपूर्ण हिस्सा अपूर्ण था। हमने, विश्लेषण किया कि कार्य शुरू करने के पूर्व विस्तृत कछार सर्वेक्षण नहीं किये जाने के कारण रूपांकन मानकों में निरंतर परिवर्तन, देरी के लिए मुख्य कारण थे जिनकी नीचे विस्तृत चर्चा की गई है।

(II) परियोजना निष्पादन के दौरान महत्वपूर्ण परिवर्तन

विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) में जल भराव क्षेत्र, जीवित भण्डारण क्षमता एवं परियोजना के जल भराव क्षेत्र में भूमि अधिग्रहण की लागत के बारे में परियोजना निष्पादन के दौरान महत्वपूर्ण परिवर्तन किए गए थे जिसका विवरण तालिका 2.14 में दिया गया है :

तालिका 2.14 : जल भराव क्षेत्र, भण्डारण क्षमता एवं भूमि अधिग्रहण की लागत का विवरण

मापदण्ड	2006 की डीपीआर अनुसार	2009 की डीपीआर अनुसार	2012 की डीपीआर अनुसार
जल भराव क्षेत्र हेक्टेयर में	798.26	798.26	1241.00 ⁷¹
जीवित भण्डारण क्षमता (एलएससी), दस लाख घन मी में	22.57	22.57	49.01
भूमि अधिग्रहण की लागत (₹ लाख में)	1559.21	3314.85	3552.26

(स्रोत : विभाग द्वारा प्रदत्त जानकारी)

डीपीआर में ये परिवर्तन, कारणों का उल्लेख किए बिना किए गए थे जो कार्य शुरू करने के पूर्व अपर्याप्त सर्वेक्षण एवं जांच को दर्शाता है जो परियोजना में देरी के योगदान के कारक थे ।

शासन ने बताया (अक्टूबर 2015) कि प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त करने के पश्चात गांव के नक्शे पर टैंक के पूर्ण भराव रेखा को चिन्हित एवं बैराज की क्षमता का आंकलन करने के लिए, कछार का विस्तृत सर्वेक्षण किया गया था । सर्वेक्षण के पश्चात मुख्य स्तर समान रखते हुए, बैराज की सकल भराव क्षमता में 24 मिलियन घन मीटर (एमसीएम) से 49.01 एमसीएम तक वृद्धि हुई थी ।

उत्तर स्वीकार नहीं क्योंकि कछार सर्वेक्षण सहित पर्याप्त सर्वेक्षण एवं जांच आरम्भ में रूप से नहीं की गई थी परिणामस्वरूप बाद में परियोजना में बदलाव किये गये ।

2.3.7.4 लघु सिंचाई योजनाओं का निष्पादन

जल संसाधन विभाग ने बीडीएमपी के अंतर्गत रु 672.22 करोड़ की अनुमानित लागत की चल रही लघु सिंचाई योजनाओं को पूर्ण करने एवं नई लघु सिंचाई योजनाओं के निर्माण के लिए प्रस्ताव (जनवरी 2010) दिया था ।

(I) लघु सिंचाई योजनाओं की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति

मार्च 2015 की स्थिति में प्रस्तावित लघु सिंचाई योजनाएँ, एनआरएए द्वारा स्वीकृति, व्यय एवं पूर्णता की स्थिति का विवरण तालिका 2.15 में दिया गया है :

तालिका 2.15 : प्रस्तावित, स्वीकृत, क्रियान्वयन के लिए ली गई एवं पूर्ण लघु सिंचाई योजनाओं का विवरण

चरण	लघु सिंचाई योजनाओं का विवरण	चल रही योजनाएँ	नई लघु योजनाएँ
11 क्षेत्र (2007-12)	डीपीआर के अनुसार प्रस्तावों की संख्या	57	108
	एनआरएए द्वारा स्वीकृत लघु सिंचाई योजनाओं की संख्या	52	93
	क्रियान्वयन के लिए अन्तिम समय की ली गयी संख्या	49	97
	पूर्ण लघु सिंचाई योजनाओं की स्थिति संख्या मार्च 2012 को	20	19
	पूर्ण लघु सिंचाई योजनाओं की स्थिति संख्या मार्च 2015 का	45	90
	मार्च 2015 को पूर्णता का प्रतिशत	91.84	92.78
	लघु सिंचाई योजनाओं की कुल स्वीकृत राशि(करोड़ रुपये में)	193.37	479.75
	मार्च 2015 तक कुल व्यय (करोड़ रुपये में)	147.57	459.33

⁷¹ मध्य प्रदेश में 980 हेक्टेयर एवं उत्तर प्रदेश में 261 हेक्टेयर

चरण	लघु सिंचाई योजनाओं का विवरण	चल रही योजनाएँ	नई लघु योजनाएँ
12 वीं वित्त वर्ष	योजनाओं की संख्या	लागू नहीं	21
	लघु सिंचाई योजनाओं का कुल लागत	लागू नहीं	206.60
	मार्च 2015 तक कुल व्यय (करोड़ रुपये में)	लागू नहीं	101.23

(स्रोत : विभाग द्वारा प्रदत्त जानकारी)

विभाग द्वारा 167 लघु योजनाओं से 60.687 हे. के योजना के विरुद्ध 37,028 हे. सिंचाई क्षमता निर्मित की; भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया का देरी से प्रारम्भ, विलम्ब का मुख्य कारण था।

जैसा कि तालिका से स्पष्ट है, विभाग ने मार्च 2015 तक कुल 167 प्रगतिरत लघु सिंचाई योजनाओं⁷² एवं नई लघु सिंचाई योजनाओं का कार्य करके ₹ 708.13 करोड़ व्यय किए एवं 60,687 हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता के विरुद्ध 135 लघु सिंचाई योजना के द्वारा 37,028 हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता निर्मित की। 11वीं योजना अवधि की कुल 146 लघु सिंचाई योजनाओं में से 6,177 हेक्टेयर सिंचाई क्षमता की 39 लघु सिंचाई योजनाएं पूरी की गईं और 42,357 हेक्टेयर सिंचाई क्षमता की 107 लघु सिंचाई योजनाएं मार्च 2012 तक अधूरी थीं।

हमने 16 प्रगतिरत लघु सिंचाई योजनाओं एवं 67 नई लघु सिंचाई योजनाओं के कार्यों की विस्तार से जाँच की एवं प्रगतिरत लघु सिंचाई योजनाओं /नई लघु सिंचाई योजनाओं के क्रियान्वयन में पाई गई कमियों की चर्चा नीचे की गई है :

(II) कार्यों के निष्पादन की योजना

₹ 7.65 करोड़ व्यय करने के पश्चात् दस लघु सिंचाई योजनाओं को बिना किसी कारण दर्ज किए या इन योजनाओं के साध्य नहीं पाये जाने के कारण छोड़ दिया गया था।

बी.डी.एम.पी. के अंतर्गत धन जारी करने के लिए एनआरएए योजना आयोग, भारत सरकार के नियम और शर्तों में विभाग द्वारा लघु सिंचाई योजनाओं की स्थल विशिष्ट विस्तृत अनुमान तैयार करने एवं उनकी यूएसआर के आधार पर सक्षम अधिकारी की स्वीकृति प्रावधानित थी। 11वीं योजना अवधि के दौरान निर्माण के लिए ली गई कुल 146 योजनाओं में ध्यान में आई कमियों की चर्चा नीचे की गयी है ;

- एनआरएए द्वारा स्वीकृत 93 लघु सिंचाई योजनाओं⁷³ में से एक योजना को दो बार दोहराया गया था और 10 योजनाएँ 52 चल रही लघु सिंचाई योजनाओं की सूची में रखी गई थी। इसके बाद ₹ 7.65 करोड़ व्यय करने के पश्चात् 10 योजनाओं को बिना किसी कारण दर्ज किए या इन योजनाओं के सिंचाई क्षेत्र की ओवरलैपिंग होने से साध्य नहीं होने के कारण छोड़ दिया गया था जिसका विवरण परिशिष्ट 2.24 में है।

इसके अलावा 11वीं योजना अवधि के अंत में कुल ₹ 140.74 करोड़ की स्वीकृत लागत की 20 नई लघु सिंचाई योजनाएं मार्च 2012 में ली गई थी। इस प्रकार योजनाओं के चयन में लगातार परिवर्तन के परिणामस्वरूप कार्यों के प्रारम्भ होने के साथ-साथ कार्य की पूर्णता में विलम्ब की अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

⁷² बी.डी.एम.पी. के पहले लघु सिंचाई योजनाओं पर ₹ 62.41 करोड़ व्यय कर दिये गये थे।

⁷³ विभाग द्वारा 93 स्वीकृत योजनाओं के विरुद्ध चार नई सिंचाई योजनाएं ले ली गई थीं।

लाभ लागत अनुपात की गणना में गलती के कारण 22 असाध्य लघु सिंचाई योजनाओं को निर्माण हेतु लिया गया था।

- बी.डी.एम.पी. के लिए एनआरएए के दिशा निर्देशों में लघु सिंचाई योजना के लिए एक से अधिक लाभ लागत (बीसी) अनुपात प्रावधानित है। ₹ 248.57 करोड़ अनुमानित लागत की 22 प्रगतिरत एवं नई लघु सिंचाई योजनाओं⁷⁴ की डीपीआर में हमने गणना की एवं गलती पाया कि लाभ अनुपात को पाने के लिए पूँजी पर ब्याज की दर, पूर्व विकास लागत निचले स्तर पर लिए गये थे और उत्पादित होने वाली फसलों की दरों को उच्च स्तर पर लिया गया था। हमने गणना में एक से कम लाभ लागत अनुपात पाया की जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.25** में है। इस प्रकार असाध्य योजनाओं को निर्माण हेतु लिया गया था।

प्रमुख अभियंता ने निर्गमन सम्मेलन के दौरान बताया कि लागत अनुपात की तैयारी के समय उपज की गलत मान डालने की संभवना हो सकती है एवं आश्वासन दिया कि लघु सिंचाई योजनाओं के लागत अनुपात की पुनः जाँच की जायेगी और लेखापरीक्षा को सूचित किया जायेगा।

- तीन सम्भागों⁷⁵ में 2010-11 के दौरान राष्ट्रीय वर्षा सिंचित क्षेत्र प्राधिकरण द्वारा स्वीकृत ₹ 58.10 करोड़ लागत की 18 नई लघु सिंचाई योजनाओं के मामले में कार्य के निष्पादन के लिए निविदाएं मार्च 2012 के बाद जारी की गई थी (**परिशिष्ट 2.26**)। यह इंगित करता है कि 11वीं योजना अवधि के अंत से पहले इन कार्यों को पूर्ण करने के लिए सभी प्रक्रिया को पूर्ण करने की योजना समय पर शुरू नहीं की गई थी।

प्रमुख अभियंता ने निर्गमन सम्मेलन के दौरान अवलोकन को स्वीकार किया एवं बताया कि विलम्ब के कारणों की जांच की जायेगी।

- कुल 97 नई लघु सिंचाई योजनाओं में से 11 नई लघु सिंचाई योजनाओं के लिए भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया कार्य आवंटित करने से (नवम्बर 2010 से अक्टूबर 2012) 25 से 589 दिनों के विलम्ब से प्रारम्भ हुई थी (**परिशिष्ट 2.27**)। स्पष्ट है कि भूमि के अधिग्रहण की प्रक्रिया शुरू करने में देरी का प्रभाव कार्यों के समय पर पूर्ण होने पर पड़ा।

अनुशंसा

शासन को कार्यों पर निष्फल व्यय से बचने के लिए जो कार्यों के देशी से पूर्ण होने पर होता है लघु सिंचाई योजनाओं की डीपीआर, वास्तविक सर्वेक्षण एवं जांच के आधार पर तैयार करनी चाहिए।

(III) कार्यों का अनियमित निष्पादन

- 28 प्रगतिरत एवं नई लघु सिंचाई योजनाओं की ₹ 101.79 करोड़ की प्रशासकीय स्वीकृति के विरुद्ध ₹ 131.63 करोड़ व्यय कर दिया गया। ₹ 29.84 करोड़ (**परिशिष्ट 2.28**) के अतिरिक्त व्यय के लिए सक्षम प्राधिकारी से संशोधित प्रशासकीय स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई थी।

⁷⁴ सात संभागों अर्थात् जल संसाधन, दमोह, केसली, नौगांव, पन्ना, पवई, सागर एवं टीकमगढ़ में 11वीं योजना अवधि में किए जाने वाले

⁷⁵ जल संसाधन संभाग दमोह, सागर एवं टीकमगढ़

₹ 56.14 करोड़ की लागत से नौ नई लघु सिंचाई योजनाओं का काम विस्तृत अनुमानों के बिना निष्पादित किये गये थे।

- पन्ना संभाग में ₹ 56.14 करोड़ (परिशिष्ट 2.29) की लागत से नौ नई लघु सिंचाई योजनाओं का काम बिना विस्तृत प्राक्कलन के निष्पादित किया गया। हमने आगे देखा कि लघु सिंचाई योजनाओं के मूल अभिलेख जैसे मानदंड रजिस्टर, लेविल पुस्तक, ग्राफ माप पुस्तिका आदि संधारित नहीं थे या हमें मांगने (फरवरी 2015) पर प्रस्तुत नहीं किये गए। इस प्रकार प्राक्कलनों को बनाकर व्यय पर नियंत्रण सुनिश्चित नहीं किया गया था।

- 12 लघु सिंचाई योजनाओं के मामले में पन्ना संभाग में आवश्यक 804.65 हेक्टेयर क्षेत्र के विरुद्ध केवल 562.52 हेक्टेयर भूमि अधिग्रहित की गई थी परिणामस्वरूप डिजाइन की गयी सिंचाई क्षमता में कमी हुई (परिशिष्ट 2.30)।

(IV) कार्यों के निष्पादन में विनिर्देशो/दिशा-निर्देशों से विचलन

- ₹ 7.72 करोड़ की लागत से दमोह, सागर एवं टीकमगढ़ में निर्मित आठ लघु सिंचाई योजनाओं के वीयर में सिंचित क्षेत्र 50 हेक्टेयर से कम थे जैसा कि विवरण परिशिष्ट 2.31 में है। इस प्रकार राष्ट्रीय वर्षा सिंचित क्षेत्र प्राधिकरण के न्यूनतम 50 हेक्टेयर वाले दिशा-निर्देशो का पालन नहीं किया गया था।

- ₹ 13.97 करोड़ (परिशिष्ट 2.31) की लागत से निर्मित सागर एवं टीकमगढ़ संभागो के तहत आठ लघु सिंचाई परियोजनाओ के वीयर, मुख्य अभियंता धसान केन कछार सागर के निर्देश के अनुसार कम से कम छः किलोमीटर की आवश्यक दूरी के विरुद्ध दो वीयर के बीच दूरी दो किलोमीटर से चार किलोमीटर थी। इसलिए डूब की कम उपलब्धता की सम्भावना और फलस्वरूप सिंचाई के लिए पानी की कम उपलब्धता की संभावना से इन्कार नहीं किया जा सकता है।

- सागर और टीकमगढ़ संभागो में 20 नई लघु सिंचाई योजनाओ के वीयर के नीचे के काम में उच्च विशिष्टियों का सी.सी. (एम.-10 के स्थान पर एम.-15) उपयोग किया गया था। जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.03 करोड़ (परिशिष्ट 2.32) की अतिरिक्त लागत हुई।

(V) संविदात्मक दायित्वों का उल्लंघन एवं अनियमित भुगतान

- पन्ना संभाग में बीडीएमपी के तहत कार्यान्वित किए जा रहे लघु सिंचाई योजनाओं के लिए पीसवर्क काम के आधार पर ₹ 2.33 करोड़ के सर्वेक्षण कार्य 524 देयको के माध्यम से 19 कंपनियों को भुगतान किया गया था। इन भुगतानों के सम्बन्ध में, पीसवर्क अनुबंध पंजी, अनुबंध की प्रति, किए गए कार्य का विवरण, सर्वेक्षण प्रतिवेदन आदि मांगने पर हमें प्रस्तुत नहीं किये गये। इस प्रकार खर्च का औचित्य लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

- चार नई लघु सिंचाई योजनाओं के मामले में 33 चल देयक (परिशिष्ट 2.33) के माध्यम से ठेकेदार के अलावा अन्य फर्मो/व्यक्तियों को ₹ 3.61 करोड़ का भुगतान किया गया था।

- टीकमगढ़ संभाग में नई लघु सिंचाई योजनाओं की हरपुरा नहर लिंक परियोजना के टर्न की समझौते के प्रावधान के अनुसार ठेकेदार रेलवे लाईन के नीचे नहर पार करने के हिस्से सहित नहर में सभी संरचनाओ को निष्पादित करने के लिए जिम्मेदार

था। हमने देखा कि विभाग ने हरपुरा नहर लिंक परियोजना के सम्बन्ध में रेलवे लाईन के नीचे नहर के निर्माण के लिए रेलवे प्राधिकरण को ₹ 2.65 करोड़ भुगतान (2013-15) किये थे, जो कि ठेकेदार से वसूली योग्य थे। हालांकि ठेकेदार से अभी तक (मार्च 2015) वसूली करना था।

(VI) **हार्डरॉक के उपयोग न होने कारण अतिरिक्त लागत**

तीन संभागों की पाँच लघु सिंचाई योजनाओं के मामले में, कार्यों में खुदाई से हार्ड रॉक प्राप्त होनी थी परन्तु उन कार्यों के अनुमानों में अन्य मदों में उनके उपयोग के लिए हिसाब में नहीं लिया गया था। जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.25 करोड़ (परिशिष्ट 2.34) की परिहार्य अतिरिक्त लागत हुई।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन में कहा (नवम्बर 2015) कि इन मामलों की जाँच की जायेगी।

अनुशंसा

शासन को तकनीकी अधिकारियों द्वारा जारी किए गए विनिर्देशों/निर्देश के आधार पर विस्तृत प्राक्कलनों की तैयारी एवं इनकी सक्षम प्राधिकारी से अनुमोदन सुनिश्चित करना चाहिए।

2.3.7.5 रनगंगा और उर्मिल सिंचाई परियोजनाओं की मरम्मत नवीनीकरण एवं पुर्नस्थापना

बुंदेलखण्ड क्षेत्र में सगंगा परियोजना का 17,085 हेक्टेयर में सिंचाई की योजना के साथ 1973-74 में निर्माण किया गया था एवं उर्मिल परियोजना का 7,692 हेक्टेयर में सिंचाई की योजना के साथ 1999 में निर्माण किया गया था। नियोजित सिंचाई क्षमता की तुलना में, दो परियोजनाओं में भारी रिसाव, पशु एवं किसानों से क्षरण आदि के कारण क्रमशः 4,608 हेक्टेयर एवं 4,080 हेक्टेयर औसत वास्तविक सिंचाई प्राप्त हुई थी। इसलिए रनगंगा एवं उर्मिल परियोजनाओं के मरम्मत, नवीनीकरण एवं पुर्नस्थापन के काम जो मार्च 2013 तक पूर्ण होने में बी.डी.एम.पी. के अंतर्गत लिए गये (2011-12) जिसमें रीसेक्सनिंग, सी.सी. लाईनिंग, मरम्मत एवं नहर संरचनाओं के निर्माण के कार्यों का निष्पादन शामिल है। 8,291 हेक्टेयर अतिरिक्त सिंचाई क्षमता प्राप्त करने के लिए मरम्मत, नवीनीकरण एवं पुर्नस्थापना परियोजनाओं के काम के लिए ₹ 75.32 करोड़ रुपये की अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता प्रदान की गई थी।

(I) परियोजनाओं की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति

मरम्मत, नवीनीकरण एवं पुर्नस्थापन कार्य पर विभाग द्वारा मार्च 2015 तक कुल ₹ 46.84 करोड़ व्यय किए गए एवं मौजूदा औसत सिंचाई क्षेत्र (8688 हे.) सहित 10,000 हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता विकसित की। इस प्रकार, यहां तक कि निर्धारित अवधि पूर्ण होने से (मार्च 2013) दो से अधिक वर्ष व्यतीत हो जाने के बाद भी 6,979 हेक्टेयर⁷⁶ की अतिरिक्त सिंचाई की उपलब्धि में कमी थी।

दो मध्यम परियोजनाओं की मरम्मत नवीनीकरण एवं पुर्नस्थापना के कार्यों से 6,979 हेक्टेयर की अतिरिक्त सिंचाई की उपलब्धि में कमी थी।

⁷⁶ 8,291 हेक्टेयर घटाया (10,000 हेक्टेयर घटाया-8,688 हेक्टेयर)

(II) उच्च विशिष्टियों के अपनाने के कारण अतिरिक्त लागत

तकनीकी परिपत्र⁷⁷ के प्रावधान के अनुसार 0.3 क्यूमेक से 3 क्यूमेक एवं अधिक पानी के बहाव ले जाने वाली नहरों के लिए एम-10 ग्रेड की सी.सी. लाईनिंग प्रदान किया जाना आवश्यक है। हमने देखा कि मार्च 2015 तक सी. सी. के मंहगे ग्रेड (एम-15) की कुल 39,286.62 घनमीटर⁷⁸ मात्रा निष्पादित की गई थी। इससे ₹ 2.52 करोड़⁷⁹ की अतिरिक्त लागत हुई।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन के दौरान स्वीकार किया कि नहर के लिए एम-10 ग्रेड सी.सी. लाइनिंग पर्याप्त थी और इसके लिए तकनीकी स्वीकृति देने वाले प्राधिकारी से पूछताछ की जायेगी।

(III) कम घनत्व की पालीथिन फिल्म के उपयोग/स्लीपर के निष्पादन के कारण अतिरिक्त लागत

विभाग के प्रमुख अभियंता द्वारा जारी किए (सितम्बर 2012) निर्देशों के अनुसार सी.सी. लाईनिंग के नीचे एलडीपीई फिल्म का प्रावधान एवं स्लीपर⁸⁰ वहाँ आवश्यक नहीं है जहां लाईनिंग पेवर मशीन से किया जा रहा है। हमने देखा कि उर्मिल परियोजना में हालांकि सी.सी. लाईनिंग कार्म पेवर मशीन के साथ किया गया था, विभाग ने 5.62 लाख वर्गमीटर क्षेत्र में एलडीपीई फिल्म के उपयोग के लिए ठेकेदार को मार्च 2015 तक ₹ 1.34 करोड़ का भुगतान किया। हमने आगे देखा कि सी.सी. लाईनिंग के कार्य में स्लीपर (20,675.08 घनमीटर) भी निष्पादित किए गए थे, परिणामस्वरूप ₹ 1.21 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त लागत आई।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन में स्वीकार किया कि यदि लाईनिंग के पहले नहर की सबग्रेड ठीक ढंग से संतृप्त है तो एलडीपीई फिल्म की कोई आवश्यकता नहीं है।

2.3.7.6 अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता निधि का विचलन

हमने ₹ 43.95 करोड़ की राशि के अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता निधि से विचलन के उदाहरण देखें जिनकी नीचे चर्चा की गई है :

- योजनाओं के लिए मध्य प्रदेश शासन द्वारा दी गई प्रशासनिक स्वीकृति (ए.ए.) के अनुसार, स्थापना, आकस्मिकता, सर्वेक्षण एवं डीपीआर तैयार करने का व्यय, राज्य शासन द्वारा अपने संसाधनों द्वारा वहन किए जाने थे। विभाग द्वारा अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता निधि में से, स्थापना, आकस्मिकता, सर्वेक्षण और डीपीआर तैयार करने के लिए ₹ 13.51 करोड़ व्यय किए गए थे (2010-15) (परिशिष्ट 2.35)।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन ने कहा कि इस तरह के व्यय के लिए अलग बजट आवंटन के लिए अनुदेश जारी कर दिये गये थे।

स्थापना, आकस्मिकता, भूमि अधिग्रहण इत्यादि के मद में ₹ 43.95 करोड़ का व्यय राज्य निधि के स्थान पर अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता की निधि से किया गया।

⁷⁷ प्रमुख अभियंता, जल संसाधन संभाग द्वारा जारी तकनीकी परिपत्र संख्या 1/84

⁷⁸ उर्मिल नहर के लिये सीमेंट कंक्रीट एम-15: 19,762.70 घन मी. एवं रंगवान नहर 19,523.92 घन मी.

⁷⁹ रंगवान नहर : ₹ 1,29,34,107 एवं उर्मिल नहर: ₹ 1,23,09,000 कुल ₹ 2,52,43,107

⁸⁰ स्लीपर्स सीमेंट कांक्रीट संरचनाये है जो कि नहर लाइनिंग के तल एवं साइड में जोड़ के नीचे डाले जाते है।

- 12वीं योजना अवधि के लिए बीडीएमपी के अंतर्गत परियोजना के लिए अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता के अनुमोदन की शर्तों⁸¹ के अनुसार, भूमि अधिग्रहण पर व्यय अपने संसाधनों से राज्य शासन द्वारा वहन किए जाने थे।

चार जल संसाधन सम्भागों⁸² में, बीडीएमपी के अंतर्गत 12वीं योजना अवधि के अंतर्गत परियोजना के लिए भूमि के अधिग्रहण के लिए योजना आयोग के निर्देश के विरुद्ध अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता में से ₹ 30.44 करोड़ की राशि (परिशिष्ट 2.36) का भुगतान किया गया।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन में कहा कि भूमि अधिग्रहण का भुगतान जो लागत का एक बड़ा हिस्सा होता है अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता से वहन किया जाना चाहिए।

उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि राष्ट्रीय वर्षा सिंचित क्षेत्र प्राधिकरण के दिशा-निर्देशों (फरवरी 2011) में भूमि अधिग्रहण पर व्यय अपने संसाधनों से राज्य शासन द्वारा वहन किए जाना प्रावधानित था।

अनुशंसा

शासन को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि बीडीएमपी के तहत स्थापना, आकस्मिकता, सर्वेक्षण, डी.पी.आर तैयार करने एवं परियोजना के लिए भूमि पर व्यय राष्ट्रीय वर्षा सिंचित क्षेत्र प्राधिकरण के दिशा-निर्देशों के अनुसार वहन किए जाये।

2.3.8 किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग में योजना का कार्यान्वयन

शासन ने किसान कल्याण तथा कृषि विकास विभाग को, बीडीएमपी की निधियों का उपयोग करते हुए तीन एजेंसियों यथा मध्य प्रदेश राज्य कृषि विपणन बोर्ड (मंडी बोर्ड), मध्य प्रदेश भंडारण एण्ड लॉजिस्टिक कार्पोरेशन (भंडारण कार्पोरेशन) एवं मध्य प्रदेश राज्य सहकारी विपणन संघ मर्यादित (मार्कफेड) के माध्यम से बुंदेलखंड क्षेत्र में भंडार एवं विपणन अधोसंरचना के निर्माण के लिए, नोडल विभाग निर्धारित किया था (मई 2011)। बीडीएमपी के अंतर्गत मार्च 2015 तक पैकेजों/योजनाओं, अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता आवंटन, पूर्ण पैकेजों की संख्या एवं व्यय के विवरण तालिका 2.16 में दिए गए हैं:

तालिका 2.16: मार्च 2015 तक अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता आवंटन, पैकेज की संख्या एवं व्यय के विवरण

(₹ करोड़ में)

चरण	बी.डी.एम.पी. के अंतर्गत पैकेज/ योजनाओं के विवरण	पैकेजों की संख्या	अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता आवंटन	व्यय ⁸³
11वीं योजना (2007-12)	भंडार एवं विपणन अधोसंरचना ⁸⁴	33	477.55	478.26
	मिनी मंडियाँ	27	96.95	80.14

⁸¹ योजना आयोग, भारत सरकार का पत्र संख्या क्यू-11050-20-2013-एग्री दिनांक 18.09.2013

⁸² जल संसाधन सम्भाग के केसली, पंचम नगर परियोजना, पन्ना एवं पवई

⁸³ व्यय के आंकड़े जैसा कि नीति आयोग को भेजे गए मार्च 2015 तक के उपयोगिता प्रमाण पत्र में इंगित किए गए थे

⁸⁴ विपणन अधोसंरचना में किसान सूचना केन्द्र, विश्राम गृह, नीलामी प्लेटफार्म, सड़क कार्य, सी.सी. तथा डब्लू.बी.एम सड़क कटिंग, फिलिंग, लेवलिंग, टो वॉल, इत्यादि सम्मिलित हैं।

12वीं योजना (2012-17)	लघु कृषि बाजार	16	64.56	18.48
	कलर सोरटेक्स प्लांट्स	3	18	0
	एग्रीकल्चर इनपुट सेन्टर्स	40	12	2.39
	बीज प्रसंस्करण इकाईयां	4	30	0.69
	दलहन विकास कार्यक्रम	1	5.44	0
योग		124	704.50	579.96

(स्रोत: विभाग द्वारा प्रदान की गई जानकारी)

विभाग ने 2014-15 तक ₹ 478.26 करोड़ की लागत से भंडार एवं विपणन अधोसंरचना के 33 पैकेजों के निर्माण कार्यों को कार्यान्वित करते हुए 5.34 लाख मीट्रिक टन⁸⁵ भंडारण क्षमता सृजित की। इन पैकेजों को मार्च 2012 तक पूर्ण होना परिकल्पित था, तथापि, पैकेजों की पूर्णता में विलम्ब⁸⁶ हुआ। पुनः, सृजित क्षमता का अल्प उपयोग था क्योंकि मार्च 2015 तक 4.36 लाख मी.टन ही उपयोग किया जा रहा था। 11वीं एवं 12वीं योजना के कार्यों की पूर्णता में विलंब के लिए भूमि की आवश्यकता का विलंबित आंकलन एवं 12वीं योजना अवधि के लिए स्वीकृत लागत के विरुद्ध निधियों का कम विमुक्त होना, मुख्य कारण, थे, जैसा कि नीचे कंडिकाओं 2.3.8.2 एवं 2.3.8.3 में विस्तृत चर्चा की गई है।

76,800 मी.टन की क्षमता वाली 27 विपणन अधोसंरचनाएं (मिनी मंडी) ₹ 80.14 करोड़ की लागत से 11वीं योजना अवधि में उनकी निर्धारित पूर्णता के स्थान पर 2011-15 के दौरान (जून 2015 तक) विलंब⁸⁷ से पूर्ण की गई थीं।

हमने, भंडारण एवं विपणन अधोसंरचनाओं के 33 पैकेजों में से ₹ 250.33 करोड़ की लागत के 11 पैकेज, ₹ 80.14 करोड़ की लागत वाली सभी 27 मिनी मंडी एवं 12वीं योजना अवधि के समस्त पैकेज जिन पर मार्च 2015 तक ₹ 21.56 करोड़ व्यय किए गए थे, के कार्यान्वयन का विस्तार से परीक्षण किया। कार्यान्वयन में कमियों की अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

2.3.8.1 निर्मित किये गये विपणन अधोसंरचनाओं का उपयोग

एन.आर.ए.ए. द्वारा जारी किए गए दिशा निर्देशों (मार्च 2011) के अनुसार, शासन को गोदामों की विपणन संरचनाओं, दुकानों, सूचना केन्द्रों इत्यादि की चिन्हित गतिविधियों के लिए निजी क्षेत्र की एजेंसियों की प्रभावी सहभागिता हेतु अनुसरण करना था। एन.आर.ए.ए. ने बुंदेलखंड क्षेत्र में 27 स्थानों पर प्राथमिक सहकारी समितियों (पी.ए.सी.एस.) द्वारा चलाई जाने वाली मिनी मंडियों के विकास के लिए ₹ 96.95 करोड़ की अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता अनुमोदित की (जनवरी 2012)। हमने अवलोकित किया कि:

⁸⁵ मीट्रिक टन

⁸⁶ पैकेज की पूर्णता: 2012-13 (2), 2013-14 (18) एवं 2014-15 (13) = 33 पैकेज

⁸⁷ पैकेज की पूर्णता: 2012-13 (1), 2013-14 (14), 2014-15 (10) एवं 2015-16 (2) = 27 पैकेज

₹ 17.68 करोड़ की लागत से निर्मित 85 विपणन अधोसंरचनाओं के लिए निजी क्षेत्र एजेंसियों की सहभागिता हेतु अग्रिम में कोई आयोजना नहीं बनाई गई थी।

• 2013-15 के दौरान, विभाग ने भंडारण परिसरों में 39 स्थानों पर मशीनरी वर्कशॉप सहित 85 विपणन संरचनाओं को ₹ 17.68 करोड़ की लागत से निर्मित किया (परिशिष्ट 2.37)। हमने, इनके उपयोग के लिए निजी क्षेत्र एजेंसियों की सहभागिता के लिए अग्रिम में किसी आयोजना का होना नहीं पाया था। पन्ना जिला के पवई में भौतिक सत्यापन में हमने पाया कि दुकाने, केन्टीन एवं किसान विश्राम गृह इत्यादि उपयोग नहीं किए जा रहे थे (जून 2015)।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2015) कि विभाग ने उपयुक्त प्रयास किए थे एवं संरचनाओं को पी.पी.पी. प्रणाली के अंतर्गत सौंपने एवं इनके संचालन की प्रक्रिया अपनाई जा रही थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भंडारण परिसरों में विपणन अधोसंरचनाओं के उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त प्रयास पहले से किए जाने चाहिए थे।

• विभाग ने फरवरी 2013 से अप्रैल 2015 के दौरान 27 मिनी मंडियों का ₹ 80.14 करोड़ की लागत से निर्माण किया। ये मिनी मंडियाँ जून 2015 तक औपचारिक रूप से पी.ए.सी.एस. को सौंपी नहीं जा सकी थीं यद्यपि योजना आयोग पहले ही ने पी.ए.सी.एस. द्वारा मिनी मंडियों के संचालन की शर्त के साथ आवंटन प्रदान कर दिया (जनवरी 2012)।

निर्गम सम्मेलन में, शासन ने बताया (अक्तूबर 2015) कि पी.ए.सी.एस. द्वारा संग्रहण सुविधाओं का उपयोग किया जा रहा था। शासन ने आगे बताया (अक्तूबर 2015) कि सहकारिता विभाग जिससे मिनी मंडियों का संचालन अपेक्षित है, ने आवर्ती व्यय के लिए ₹ 7.035 करोड़ प्रति वर्ष की मांग की। मुख्य सचिव द्वारा आयोजित बैठक (अगस्त 2015) में निर्णय के अनुसार मिनी मंडियों के उपयोग के लिए सभी तीन निर्माण एजेंसियों को अनावर्ती व्यय के लिए प्रस्ताव प्रस्तुत करना था।

तथ्य वही बना रहता है कि मिनी मंडियां अभी भी पी.ए.सी.एस. को सौंपी जानी थीं।

2.3.8.2 कार्यों के क्रियान्वयन के लिए आयोजना

बी.डी.एम.पी. के अंतर्गत एन.आर.ए.ए. द्वारा निधियों को विमुक्त करने की शर्तों एवं निबंधनों में, क्रियान्वयन एजेंसियों द्वारा भंडारण एवं विपणन अधोसंरचनाओं के कार्यों के लिए स्थल विशिष्ट विस्तृत प्राक्कलनों को तैयार करना एवं उनका अनुमोदित दरों की अनुसूची के आधार पर सक्षम प्राधिकारियों⁸⁸ द्वारा आवंटन (तकनीकी स्वीकृति) निर्धारित था। एन.आर.ए.ए. को आवंटन हेतु विस्तृत प्राक्कलनों के केवल सारांश भेजे जाने थे।

⁸⁸ जिसमें तकनीकी समिति मंडी बोर्ड एवं राज्य वेयर हाउसिंग कारपोरेशन के मुख्य अभियंताओं तथा मार्कफेड के कार्यपालन यंत्री को शामिल किया गया है, वाली एक सक्षम प्राधिकारी है।

(I) समरूप विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार किया जाना

₹ 222.14 करोड़ की लागत से स्वीकृत भंडारण एवं विपणन अधोसंरचनाओं के कार्यों के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन एक जैसे आरेखों पर आधारित थे लेकिन मर्दों एवं मात्राओं में अत्यधिक बदलाव हुए थे।

₹ 222.14 करोड़ की लागत के स्वीकृत भंडारण एवं विपणन अधोसंरचनाओं के कार्यों के नमूना जांच किए गए 11 पैकेजों के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन एक जैसे आरेखों पर आधारित थे एवं प्राक्कलनों में सम्मिलित कार्यों की मर्दें स्थल विशिष्ट आवश्यकताओं के आधार पर नहीं थीं। हमने पाया कि ₹ 42.77 करोड़ की लागत से तकनीकी रूप से स्वीकृत कार्यों की मर्दें जैसे कि सीमेंट कांक्रीट नाली, डिस्प्ले बोर्ड, बाउन्ड्री वाल, जल प्रदाय व्यवस्था, सम्प वेल, सेप्टिक टैंक, ट्रांसफार्मर इत्यादि विलोपित/ विचलित की गई (परिशिष्ट 2.38) या क्रियान्वयन के दौरान सी.सी. रोड/पार्किंग, नीलामी प्लेटफार्म, हाईमास्ट एवं बाहरी विद्युतीकरण कार्य इत्यादि जैसी मर्दों की मात्रा बढ़ गयी जिससे लागत ₹ 69.38 करोड़ से बढ़ी। इससे विस्तृत प्राक्कलनों को तैयार करने के लिए कार्यों का अपर्याप्त सर्वेक्षण एवं अन्वेषण होना, इंगित करता है।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2015) कि भंडार की क्षमताओं के लिए आरेखन समान थे किन्तु ये भूतल स्तर एवं भौगोलिक परिस्थितियों के आधार पर भिन्न थे, स्थलों की उपलब्धता के अनुसार विभिन्न संरचनाएं बनाई गई थीं एवं सक्षम प्राधिकारी द्वारा समस्त विचलनों का आवंटन किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन समान आरेखनों के आधार पर तैयार किए गए थे एवं विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करने के लिए पर्याप्त सर्वेक्षण के अभाव के परिणामस्वरूप मर्दों एवं मात्राओं में महत्वपूर्ण बदलाव हुए थे।

(II) भूमि का विलंबित आंकलन

भूमि की आवश्यकता के आंकलन में विलंब किया गया एवं फलस्वरूप भंडारण एवं विपणन अधोसंरचना के कार्यों के लिए निविदाएं विलंब से जारी की गई थी।

11वीं योजना अवधि में भंडारण एवं विपणन अधोसंरचना के समस्त योजनाबद्ध कार्यों के लिए 65.60 एकड़ भूमि की आवश्यकता नवम्बर 2011 में आंकलित की गई थी। फलस्वरूप, कार्यों के लिए निविदाएं नवम्बर 2011 में ही आमंत्रित की जा सकी। इस भंडारण एवं विपणन अधोसंरचना के कार्यों, की पूर्णता में विलंब का योगदान दिया था जो कि मार्च 2015 में पूर्ण हुए थे।

हमारे द्वारा बडोराघाट, टीकमगढ़ में भंडार एवं विपणन अधोसंरचना (78,000 मी.टन) के भौतिक सत्यापन के दौरान (मई 2015), हमने अवलोकित किया कि पहुंच मार्ग के लिए भूमि अधिग्रहण उस समय तक नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, भंडार का कार्य प्रभावित होगा।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2015) कि मंडी बोर्ड ने भूमि उसके अपने मंडी परिसरों में प्रदान की थी एवं मार्कफेड तथा मध्य प्रदेश भंडारण कार्पोरेशन को सौंपी थी। विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करने के दौरान पहुंच मार्ग के लिए भूमि की उपलब्धता निश्चित नहीं थी एवं पहुंच मार्गों के लिए एक अलग प्रस्ताव प्रारम्भ किया जा रहा था।

उत्तर पुष्टि करता है कि भूमि की आवश्यकता नवम्बर 2011 में विलंब से निर्धारित की गई थी।

अनुशंसा

शासन को भूमि के समयबद्ध अधिग्रहण एवं कार्यकारी परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार

करने के लिए प्रत्येक स्थल के सर्वेक्षण एवं अन्वेषण को किया जाना सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

2.3.8.3 वित्तीय प्रबंधन

11वीं एवं 12वीं योजना अवधियों के दौरान, भारत सरकार ने ₹ 704.50 करोड़ एवं ₹ 596.06 करोड़ की अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता अनुमोदित की। मध्य प्रदेश शासन ने इस अवधि के दौरान ₹ 597.83 करोड़ आवंटित किए जिसके विरुद्ध ₹ 579.96 करोड़ कार्यों पर उपयोग किए गए थे।

वर्ष 2011-12 के दौरान, भारत सरकार द्वारा कुल ₹ 270 करोड़ की अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता विमुक्त की गई थी, जिसके विरुद्ध मध्य प्रदेश शासन ने ₹ 271.77 करोड़ आवंटित किए थे, जो किसान कल्याण तथा कृषि विकास विभाग द्वारा आहरित किए गए तथा कार्यान्वयन एजेंसियों को बाँटे गए।

शासन ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि ₹ 1.77 करोड़ के अंतर के लिए मिलान किया जाएगा।

2.3.8.4 भंडारण एवं विपणन अधोसंरचनाओं के कार्यों का क्रियान्वयन

एन.आर.ए.ए. के दिशा निर्देशों के अनुसार, सीमेंट कांक्रीट सड़कों, पेवमेंट इत्यादि के विकास से संबंधित कार्य जहाँ तक संभव हो, न्यूनतम रखे जाने थे एवं संग्रहण के लिए अधोसंरचनाओं के विकास की ओर अधिक ध्यान दिया जाना था। भंडारण संरचनाएं, कार्यों के अनुबंधों में प्रावधानित संबंधित विशिष्टियों के प्रावधानों के अनुसार निर्मित की जानी थीं। मंडी बोर्ड, राज्य भंडारण कार्पोरेशन एवं मार्कफेड के मुख्य अभियंताओं वाली एक समिति कार्यों के लिए तकनीकी स्वीकृति प्रदान करने के लिए सक्षम प्राधिकारी है। हमने कार्यों के क्रियान्वयन में निम्न कमियां अवलोकित की:

(1) सीमेंट कांक्रीट कार्यों पर अधिक व्यय

एन.आर.ए.ए. के दिशा निर्देशों के विपरीत, प्राक्कलनों में योजनाबद्ध कार्य के कुल मूल्य के 13.50 प्रतिशत सी.सी. कार्यों के विरुद्ध वास्तव में 22.83 प्रतिशत सी.सी. कार्य क्रियान्वित किए गए थे।

नमूना जांच किए गए भंडारण एवं विपणन अधोसंरचनाओं के 11 पैकेज एवं मिनी मंडियों के 27 पैकेजों में से 10 में क्रियान्वयन के दौरान भंडारण एवं विपणन अधोसंरचनाओं तथा मिनी मंडियों के कार्यों में सम्मिलित सी.सी. सड़कों/ पार्किंग की मात्रा बढ़ गयी जिससे ₹ 35.73 करोड़ की प्राक्कलित लागत बढ़कर ₹ 60.42 करोड़ हो गई (मूल प्राक्कलन पर 69.11 प्रतिशत की वृद्धि) (परिशिष्ट 2.39)। 11 पैकेजों के प्राक्कलनों में योजनाबद्ध कार्य के कुल मूल्य के 13.50 प्रतिशत के स्थान पर वास्तव में 22.83 प्रतिशत सी.सी. कार्य क्रियान्वित किए गए थे।

आगे यह अवलोकित किया गया कि दो सी.सी. सड़क कार्यों के क्रियान्वयन पर ₹ 2.85 करोड़⁸⁹ का व्यय अनियमित रूप से किया गया था क्योंकि ये तकनीकी स्वीकृति का भाग नहीं थे। विभाग ने 5.69 लाख मी. टन की परिकल्पित संग्रहण क्षमता के विरुद्ध कुल 5.34 लाख मी.टन क्षमता सृजित की थी जिससे सी.सी. कार्यों के अधिक क्रियान्वयन के कारण संग्रहण क्षमता में कमी होना इंगित होता था।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2015) कि परिसरों को धूल रहित रखने एवं दीर्घ सेवाकाल

⁸⁹ बीना एवं खिमलासा में सी.सी. सड़कें (एम.पी.डब्ल्यू.एल.सी का पैकेज क्र 118): ₹ 1.46 करोड़ एवं ₹ 1.39 करोड़: कुल ₹ 2.85 करोड़

होने तथा भार वहन क्षमता के लिए सी.सी. सड़कों को प्रावधानित एवं क्रियान्वित किया गया था।

उत्तर समाधानकारक नहीं है क्योंकि एन.आर.ए.ए. के दिशा निर्देशों के विपरीत सी.सी. सड़कों एवं पार्किंग का अधिक क्रियान्वयन किया गया था।

(11) विशिष्टियों से विचलन

विशिष्टियों से विचलन के कारण भंडारण अधोसंरचनाओं के सड़क कार्यों में ₹ 4.27 करोड़ की अतिरिक्त लागत व्यय की गई थी।

• आई.आर.सी. 15 (आई.आर.सी.: 58 का परिशिष्ट) के प्रावधानों के अनुसार, भंडारण अधोसंरचनाओं के सड़क कार्यों में सबग्रेड⁹⁰ के उपर सीमेंट कांक्रीट पेवमेंट बिछाने से पहले ग्रेनुलर सब बेस (जी.एस.बी.) एवं/या डब्लू.बी.एम.⁹¹ वाली 15 से.मी. न्यूनतम मोटाई की एक सब-बेस⁹² परत बिछाई जानी चाहिए। आई.आर.सी. सबग्रेड की मिट्टी की प्रकृति के निर्धारण का प्रावधान करती है।

तीन कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा क्रियान्वित किए जा रहे भंडारण एवं विपणन अधोसंरचनाओं के लेखापरीक्षा के लिए चयनित किए गए 11 पैकेजों में से 10 में सी.सी. सड़कों के नीचे जी.एस.बी. की 15 से.मी. मोटाई के अतिरिक्त डब्लू.बी.एम. ग्रेड-II एवं ड्राय लीन कांक्रीट (डी.एल.सी.) की परतें, सबग्रेड मिट्टी की प्रकृति का निर्धारण किए बिना प्राक्कलनों में प्रावधानित की गई एवं क्रियान्वित की गई थीं। इस प्रकार, ₹ 4.27 करोड़ की लागत वाली 30,165.526 घनमीटर डी.एल.सी. एवं डब्लू.बी.एम. ग्रेड-II की परिहार्य मात्रा क्रियान्वित की गई थी, जिसके परिणामस्वरूप उस सीमा तक अतिरिक्त लागत आई (परिशिष्ट 2.40)।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2015) कि डब्लू.बी.एम. तथा डी.एल.सी. सहित सब बेस को दो परतों में, सी.सी. निर्माण के लिए कार्यप्रणाली की संहिता के अनुसार रूपांकन के आधार पर बिछाया गया था एवं प्राक्कलन तकनीकी समिति द्वारा अनुमोदित किए गए थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 15 से.मी. मोटाई के जी.एस.बी. के अतिरिक्त डब्लू.बी.एम. एवं डी.एल.सी., सबग्रेड मिट्टी की प्रकृति का निर्धारण किए बिना क्रियान्वित की गई थी, जो कि विशिष्टियों के विपरीत था।

• भंडारण संहिता के प्रावधानों के अनुसार, भंडार की फ्लोरिंग में 230 मि.मी. की स्टोन डस्ट, दो परतों (कुल 150 मि.मी.) में 150 मि.मी. सीमेंट कांक्रीट (1:5:10) तथा बिटुमिन मेक्सफाल्ट या पॉलीथीन शीट की एक परत सीमेंट कांक्रीट की दो परतों के मध्य बिछाया जाना था।

विशिष्टियों से विचलनों के कारण, भंडारण एवं विपणन अधोसंरचना के कार्यों में ₹ 5.40 करोड़ की अतिरिक्त लागत व्यय की गई थी।

भंडारण एवं विपणन अधोसंरचना के नमूना जांच किए गए सभी 11 पैकेजों में, संहिता के प्रावधानों से विचलन करते हुए भंडार के फ्लोरिंग में स्टोन डस्ट और सीमेंट वंरणीट (1:3:6) की क्रमशः 300 मि. मी. और 200 मि. मी. की एक-एक परत बिछाई गई थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 5.40 करोड़ (परिशिष्ट 2.41) की अतिरिक्त लागत आई। आगे, बिटुमिन मेक्सफाल्ट या पॉलीथीन शीट की एक परत प्रावधानित एवं क्रियान्वित नहीं की गई यद्यपि संहिता के अनुसार यह आवश्यक था। इस प्रकार, भंडार में नमी को रोकने

⁹⁰ सबग्रेड, पेवमेंट संरचना जिस पर सब बेस बिछाया जाता है, की नींव होती है।

⁹¹ डब्लू.बी.एम. में कोर्स एग्रीगेट, रन्ध्रों को भरने के लिए स्क्रीनिंग मटेरियल शामिल होती है।

⁹² सामग्री जैसे कि प्राकृतिक रेत, मुरम, ग्रेवल, क्रशड पत्थर इत्यादि की एक परत

के लिए प्रतिरोध सुनिश्चित नहीं किया गया था।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2015) कि परंपरागत भंडारण कार्यप्रणाली के अनुसार वस्तुओं का 15 परतों तक ढेर लगाया गया था एवं वर्तमान प्रणाली अनुसार इसे बढ़ाकर 25 परतों तक किया गया था, इसलिए 300 मि.मी. मोटी स्टोन डस्ट को प्रावधानित किया गया था जिसे तकनीकी समिति द्वारा अनुमोदित किया गया था। आगे यह बताया गया कि कोई जलाक्रान्त क्षेत्र नहीं था इसलिए बिटुमिन मेक्सफाल्ट या पॉलीथीन शीट प्रावधानित नहीं की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भंडारण संहिता केवल 18 परतों तक ढेर लगाने एवं स्टोन डस्ट की 230 मि.मी. मोटाई की परत तथा बिटुमिन मेक्सफाल्ट या पॉलीथीन शीट सभी प्रकार की जलवायु परिस्थितियों में लगाने हेतु प्रावधानित करती है।

(III) विलंबों के लिए शास्ति का अनारोपण/कम आरोपण

भंडार के निर्माण के लिए अनुबंधों की शर्त 2 प्रावधानित करती है कि यदि ठेकेदार नियत समय में कार्य को पूर्ण करने में विफल होता है तो संभागीय कार्यपालन यंत्रि प्रति सप्ताह विलंब के लिए निविदा मूल्य का 1/16 प्रतिशत शास्ति आरोपित करेगा जो कार्य के मूल्य के अधिकतम छह प्रतिशत तक होगा।

भंडारण एवं विपणन अधोसंरचना के कार्यों की पूर्णता में विलंबों के लिए ₹ 2.75 करोड़ की शास्ति ठेकेदारों पर आरोपित नहीं की गई या कम आरोपित की गई थी।

भंडारण एवं विपणन अधोसंरचना के पांच पैकेज एवं मंडी बोर्ड द्वारा कार्यान्वित किए जा रहे मिनी मंडियों के छह पैकेज में कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा शास्ति शर्त के अधीन शास्ति आरोपित किया जाना विचारित किया गया था। हमने अवलोकित किया कि कार्य की पूर्णता में विलंबों के लिए ठेकेदारों पर ₹ 2.75 करोड़ की शास्ति आरोपित नहीं की गई या कम आरोपित की गई थी (परिशिष्ट 2.42)।

शासन ने बताया (अक्तूबर 2015) कि शास्ति का आरोपण सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्रत्येक प्रकरण में सुनवाई करने के पश्चात् निर्धारित की जा रही थी एवं तदनुसार शास्ति आरोपित की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि समय वृद्धि शास्ति शर्त के अंतर्गत प्रदान की गई थी; इसलिए ठेके की शर्तों के अनुसार शास्ति को आरोपित किया जाना था किन्तु कम शास्ति आरोपित की गई थी।

अनुशंसा

शासन को सुनिश्चित करना चाहिए कि कार्यान्वयन एजेंसियां, भंडारण संहिता, आई.एस. कोड एवं दरों की अनुसूची के सम्बन्धित प्रावधानों के आधार पर कार्यों के प्राक्कलन तैयार करें।

2.3.9 वन विभाग में कार्यक्रम का क्रियान्वयन

मुख्यतः भारत सरकार से कम निधि उपलब्ध कराये जाने के कारण निर्धारित 2.88 लाख हे. क्षेत्र में ही पूर्ण कराये जा सके।

बी.डी.एम.पी. के उद्देश्यों में प्राकृतिक संसाधन यथा मिट्टी, जल, एवं वनों के उपयोग, सुरक्षित रखने एवं विकास तथा मिट्टी के कटाव को कम करने एवं वनों में और गिरावट रोकने एवं स्थानीय समुदाय को चारे की उपलब्धता एवं रोजगार/आय के अवसर उपलब्ध कराना भी शामिल था, जिसके द्वारा पारिस्थिकी संतुलन का पुनर्स्थापन भी सम्मिलित था।

मध्य प्रदेश शासन के निर्देश (जुलाई 2010) के अनुसार मिट्टी की नमी एवं संरक्षण (एस.एम.सी.) का कार्य जलग्रहण क्षेत्र के आधार पर कार्यान्वित किया जाना था। जलग्रहण क्षेत्रों का चयन अखिल भारतीय मृदा एवं भूमि उपयोग सर्वेक्षण संगठन द्वारा किये गये वर्गीकरण के आधार पर किया जाना था। वाटरशेड के क्षेत्रों के अंतर्गत एस.एम.सी. कार्य में ऊर्वे क्षेत्रों में कन्टूर ट्रेन्चों, गली प्लगिंग⁹³ इत्यादि, मध्य क्षेत्रों में चेकडैम एवं परकोलेशन टैंक तथा निचले क्षेत्रों में तालाब का निर्माण किया जाना था ताकि बह जाने वाले सतही जल के वेग एवं मात्रा को कम किया जा सके एवं पुनरुत्पादन एवं वनस्पति घनत्व में वृद्धि हो। इन परियोजनाओं का क्रियान्वयन चयनित संयुक्त वन प्रबंधन समितियों (जे.एफ.एम.सी) के कॉन्फेडरेशन के रूप में स्थापित वन विकास अभिकरणों के माध्यम से किया जाना था।

भारत सरकार द्वारा (फरवरी 2010) ने राष्ट्रीय के अन्तर्गत अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता तथा केन्द्रीय क्षेत्र योजनाओं (सी.एल.एस.)/केन्द्रीय सहायत्रित (सी.एस.) योजनाओं को वनीकरण कार्यक्रम (एन.ए.पी.) तथा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना वाटरशेड के क्षेत्रों के अंतर्गत एस.एम.सी. कार्य हेतु चिन्हित किया गया। मार्च 2015 तक निष्पादित कार्यों पर व्यय का विवरण तालिका 2.17 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.17: स्वीकृत, प्राप्त निधि, व्यय एवं जलग्रहण क्षेत्रों का चरण वार विवरण

(₹ करोड़ में)

चरण	विवरण	अनुमोदन	प्राप्ति	मार्च 2015 तक व्यय	उपचारित जलग्रहण क्षेत्रों की संख्या	निर्धारित एसएमसी क्षेत्र/उपलब्धि (हे.)
11वीं योजना (2007-12)	एसीए	107	106.54	106.54	396	200000/98511
	सीएस/सीएसएस (एनएपी)	20	19.09	19.09		
	मनरेगा	115	3.67	3.67		
12वीं योजना (2013-17)	एसीए	80	29.39	29.39	169	87530/40454
	सीएस/सीएसएस (एनएपी)	0	0	0		
	मनरेगा	0	0	0		
योग		322	158.69	158.69	565	2,87,530/1,38,965

(स्रोत : विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी)

भारत सरकार ने 11वीं योजना के लिए 2,00,000 हेक्टेयर बिगड़े वन में जलग्रहण क्षेत्रों में चोटी से घाटी तक उपचार हेतु राशि ₹ 242 करोड़ स्वीकृत किये गये। भारत सरकार

⁹³ यह मिट्टी के कटाव को रोकने के लिए पत्थर पर आधारित निर्माण प्रणाली है एवं जल प्रवाह को सुगम बनाती है।

द्वारा 89,086 हेक्टेयर क्षेत्र में एस.एम.सी. कार्य हेतु अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता घटक के ₹ 106.54 करोड़ विमुक्त (2010-12) किये गये।

विभाग द्वारा मार्च 2015 तक ₹ 158.69 करोड़ की लागत पर 565 जलग्रहण⁹⁴ क्षेत्रों में एस.एम.सी. के कार्य कराये गये। इस प्रकार, मुख्यतः भारत सरकार के निधि के कम विमुक्ति के कारण ग्यारहवें एवं बारहवें योजना अंतर्गत एस.एम.सी. कार्य हेतु निर्धारित 2.88 लाख हेक्टेयर के स्थान पर मात्र 1.39 लाख हेक्टेयर क्षेत्र में ही कार्य कराये जा सके।

विभाग द्वारा कुल किये गये व्यय में से अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता से अवधि 2010-15 के दौरान राशि ₹ 135.93 व्यय किया जा कर 1,070 तालाब (₹ 56.39 करोड़), 2,434 परकोलेशन टैंक (₹ 31.53 करोड़), पिटस (₹ 9.46 करोड़) एवं कन्टूर ट्रेंचों चेकडैम इत्यादि (₹ 38.55 करोड़), निर्मित किये गये। सी.एस./सी.एस.एस./मनरेगा की राशि ₹ 22.76 करोड़ से वृक्षारोपण के कार्य तथा परकोलेशन टैंक के कार्य कराये गये।

हमारे द्वारा 132 जलग्रहण क्षेत्रों में राशि ₹ 40.59 करोड़ से कराये गये एस.एम.सी. कार्यों, जिसमें डी.पी.आर. के निरीक्षण के अतिरिक्त राशि ₹ 13.64 करोड़ से निर्मित 264 तालाब, एवं ₹ 7.82 करोड़ से निर्मित 695 परकोलेशन टैंक के कार्यों की नमूना जाँच की गई। लेखापरीक्षा में पाई गई कमियों को अनुवर्ती कंडिकाओं में वर्णित किया गया है।

2.3.9.1 डी.पी.आर. तैयार करने में कमिया

बीडीएमपी के अंतर्गत योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु एनआरएए की स्वीकृति (सितम्बर 2013) में निर्धारित किया गया था कि डी.पी.आर. में जलग्रहण क्षेत्रों में निर्मित किये जाने प्रकार तथा स्थान के साथ विभिन्न संरचनाओं/गतिविधियों हेतु स्थल विशिष्ट विस्तृत अनुमान एवं डी.पी.आर. तैयार किया जाना था। विभाग के प्रत्यायोजित वित्तीय अधिकार (1995) के अनुसार सक्षम अधिकारी द्वारा विस्तृत अनुमानों का अनुमोदन संबंधित निर्माण विभाग के मुख्य अभियन्ता की सलाह पर किया जाना था। हालांकि संशोधित प्रत्यायोजित वित्तीय अधिकार (2012) के अंतर्गत संबंधित निर्माण विभाग के मुख्य अभियन्ता की सलाह के प्रावधान का उल्लेख नहीं था। बारहवीं योजना अंतर्गत एनआरएए द्वारा डी.पी.आर. को तकनीकी रूप से पुनरीक्षित किया जाना था।

एसएमसी कार्य स्थल विशिष्ट आवश्यकताओं के बदले ₹ 12,000/₹ 6,720 प्रति हे. के मानक दर पर कराये गये।

हमने देखा कि भारत सरकार द्वारा अंतर मंत्रालयीन केन्द्रीय टीम के आधार पर एस.एम.सी. कार्यों हेतु निर्धारित राशि ₹ 12,000 तथा ₹ 6,720 प्रति हेक्टेयर के मान से ग्यारहवें तथा बारहवें योजना हेतु डी.पी.आर. तैयार की गई। इस प्रकार, डी.पी.आर. स्थल विशिष्ट आवश्यकताओं के आधार पर नहीं थी। ग्यारहवीं योजना अवधि के लिए 396 जलग्रहण क्षेत्रों की डी.पी.आर. में आंकलनों की सत्यता एवं संरचनाओं के आकार की सुदृढ़ता से संबंधी निर्माण विभाग के मुख्य अभियन्ता की परामर्श का विवरण अभिलेखों में नहीं पाया गया। बारहवीं योजना अवधि के 196 जलग्रहण क्षेत्रों के प्रकरण में डी.पी.आर. की तकनीकी सुदृढ़ता सुनिश्चित नहीं की जा सकी क्योंकि स्थल विशिष्ट डी.पी.आर. का अनुमोदन एनआरएए से प्राप्त नहीं किया गया। परिणामस्वरूप एस.एम.सी. कार्यों में संरचनाओं में आवश्यक घटक यथा, पडल ट्रेंच, वेस्ट वीयर, पत्थर की पिचिंग

⁹⁴ 19.98 हे. से 1243.39 हे. तक विस्तारित क्षेत्र

इत्यादि नहीं बनाये गये एवं तालाब के फूटने, बांधों में कटाव, कमांड क्षेत्रों में ओवरलैपिंग, असामान्य शीर्ष बांध, पिचिंग कार्य एवं पक्के वेस्ट वीयर का अभाव पाया गया जिनका अनुवर्ती कंडिका 2.3.9.2 में वर्णन किया गया है।

विभाग द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2015) कि विशिष्ट कार्यो हेतु डी.पी.आर. स्थल विशिष्ट आवश्यकता के अनुसार तैयार किये गये थे तथा वन विभाग हेतु प्रत्यायोजित वित्तीय अधिकार के अनुसार मुख्य अभियंता से परामर्श के लिये कोई शर्त नहीं थी।

उत्तर मान्य योग्य नहीं है क्योंकि ग्यारहवें योजना अवधि हेतु निर्माण विभाग के मुख्य

अभियन्ता का परामर्श आवश्यक था। इसके अतिरिक्त, डी.पी.आर. की तकनीकी सुदृढता सुनिश्चित की जानी चाहिये थी जो कि नहीं की गई।

अनुशंसा

शासन को एस.एम.सी. कार्यों के रेखांकन एवं डिजाइन की सुदृढता हेतु निर्माण विभाग के मुख्य अभियन्ता का परामर्श सुनिश्चित करना चाहिए।

2.3.9.2 कार्यों के निष्पादन में कमियां

तालाबों के फूटने, बांधों में बरसात के कारण भारी कटाव कमांड क्षेत्रों में ओवरलैपिंग, पिचिंग एवं पक्के वेस्टवियर का न होना जैसी कमियां पाई गई।

विभाग ने एस.एम.सी. के सिविल पर (मार्च 2015 तक) राशि ₹ 97.39 करोड़ व्यय किये। विभाग द्वारा इस प्रकार के कार्यों को अपनाये जाने से पहले विशिष्टियों एवं प्रक्रिया का निर्धारण नहीं किया गया। जैसा कि विचारित था विभाग द्वारा एस.एम.सी. के सिविल कार्यों हेतु मैदानी कर्मचारियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था नहीं की गयी।

हमने तालाब एवं परकोलेशन टैंक के निर्माण में पडल कोर का न बनाया जाना, वेस्ट वियर का न बनाया जाना, तालाब के अपरस्ट्रीम में पत्थर की पिचिंग न किया जाना, बिना पानी तथा संदनन के मिट्टी के कार्य, बेंचिंग कार्य, पडल का अधिक खनन एवं जंगल सफाई की कमियां पाई। जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.70 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

हमने संयुक्त भौतिक सत्यापन में 18 तालाबों में से 17 में तालाबों के फूटने, बांधों में बरसात के कारण भारी कटाव, कमांड क्षेत्रों में ओवरलैपिंग, असमान शीर्ष बांध एवं पिचिंग एवं पक्के वेस्टवियर के न होने की, कमियां पाई। (परिशिष्ट 2.43)

विभाग द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2015) कि वनाधिकारी अपने प्रवेश पाठ्यक्रम के दौरान वन अभियांत्रिकी में प्रशिक्षित किये जाते हैं। व्यक्तिगत चूकों या निर्माण के तुरंत बाद भारी बारिश के कारण तालाबों एवं परकोलेशन टैंक के निर्माण में कुछ कमियां हो सकती हैं।

उत्तर समाधानकारक नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा प्रथम बार किये जाने वाले सिविल अभियांत्रिकी संरचनाओं के निर्माण हेतु दिये गये प्रशिक्षण एवं सूखाग्रस्त बुन्देलखण्ड में भारी बारिश का विवरण नहीं दिया गया।

2.3.9.3 संयुक्त वन प्रबंधन समितियों को कार्यों में न लगाया जाना

एन.आर.ए.ए. के दिशनिर्देशों के अनुसार बी.डी.एम.पी. के अन्तर्गत परियोजनाओं को जे.एफ.एम.सी. के द्वारा क्रियान्वित किया जाना था। हमने देखा कि जैसा कि डी.पी.आर. में उल्लेखित था, जे.एफ.एम.सी. के माध्यम से कार्य करने हेतु निधि को वन विकास अभिकरण को स्थानांतरित करने के स्थान पर ₹ 135.93 करोड़ मूल्य के एस.एम.सी. कार्य विभागीय रूप से कराये गये। इस प्रकार, समुदायों को प्रकृतिक संसाधनों के संरक्षण हेतु संगठित कर इसे जन आंदोलन बनाने का उद्देश्य सुनिश्चित नहीं किया गया।

विभाग द्वारा बताया गया कि सामान्य दिशानिर्देशों में निर्दिष्ट है कि वन क्षेत्रों में कार्य का कार्यान्वयन वन विभाग द्वारा जे.एफ.एम.सी. की सहायता से किया जाना था। उत्तर मान्य योग्य नहीं है क्योंकि जे.एफ.एम.सी. की सहभागिता का विवरण अभिलेखों में नहीं पाया गया।

2.3.9.4 श्रमिकों के स्थान पर मशीनों से कार्यों का कार्यान्वयन

मध्य प्रदेश शासन द्वारा बी.डी.एम.पी. के अंतर्गत कार्यों का कार्यान्वयन श्रमिकों⁹⁵ को लगाकर किये जाने हेतु, निधि का आवंटन किया। 1,371 तालाब/परकोलेशन टैंक के निर्माण पर राशि ₹ 24.11 करोड़ व्यय मशीनों को लगाकर किये गये। इस प्रकार उस सीमा तक रोजगार सृजन के अवसर समाप्त हो गये।

शासन द्वारा तथ्य पर सहमत (अक्टूबर 2015) होते हुए कहा गया कि बी.डी.एम.पी. में मशीनों के उपयोग पर प्रतिबंध नहीं था। उत्तर स्वीकार्य योग्य नहीं है क्योंकि जैसा कि एन.आर.ए.ए. के दिशानिर्देशों में रोजगार सृजन की परिकल्पना थी, उसके अनुसार मध्य प्रदेश शासन द्वारा निधि, मजदूरी मद में उपलब्ध कराई गई थी।

तालाबों एवं परकोलेशन टैंकों का निर्माण श्रमिकों को लगाकर करने के बदले मशीनों को लगाकर किया गया जिस पर राशि ₹ 24.11 करोड़ व्यय किये गये।

सहायक प्रधान मुख्य वनसंरक्षक वन (जे.एफ.एम.) के निर्देश (मई 2010) के अनुसार उपचारित क्षेत्रों में किये गये एस.एम.सी. कार्यों का अभिलेख प्लान्टेशन जर्नल के प्रारूप में रखा जाना था एवं किये जाने वाले कार्यों को मानचित्रों पर इंगित किया जाना था। हमने आठ वन-मंडलों⁹⁶ में पाया कि अभिलेख प्लान्टेशन जर्नल के प्रारूप में संघारित नहीं किये गये एवं किये जाने वाले कार्यों को मानचित्र के साथ प्रगति के विवरण को वन संसाधन मानचित्र एवं चित्रों में नहीं दर्शाया गया। इस अभिलेख के अभाव में विभाग भविष्य में होने वाले एस.एम.सी. कार्यों में उचित कार्यवाही करने में सक्षम नहीं हो सकता है।

शासन द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2015) कि बारहवीं योजना में वनमंडलों द्वारा अभिलेख संघारित किया जा रहा है।

उत्तर मान्य योग्य नहीं है क्योंकि ग्यारहवीं योजना अंतर्गत किये गये कार्यों हेतु प्लान्टेशन जर्नल संघारित न किये जाने के कोई कारण नहीं दिया गया।

2.3.10. बी.डी.एम.पी. के अन्तर्गत पूर्ण कार्यों का प्रभाव

बीडीएमपी 2009-10 से शुरू हुआ। बीडीएमपी का लागूकरण का लक्ष्य वृहद, मध्यम और लघु सिंचाई परियोजनाओं को पूरा करने के माध्यम से सिंचाई क्षमता को 2.16 लाख हेक्टेयर तक बढ़ाना था। जल संसाधन विभाग ने बीडीएमपी के अंतर्गत परियोजनाओं के माध्यम से मार्च 2015 तक केवल 1.14 लाख हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता को जोड़ा। रबी फसलों, जो बुंदेलखंड क्षेत्र की मुख्य फसलें हैं, का उत्पादन 2011-12 के 25.04 मीट्रिक टन से 2013-14 में 26.97 मीट्रिक टन बढ़ा था (7.7 प्रतिशत की वृद्धि)। गेहूँ का उत्पादन⁹⁷ 2011-12 के 17.74 मीट्रिक टन से 2013-14 में 20.54 लाख टन बढ़ा था। हालांकि चने का उत्पादन 2011-12 के 5.30 लाख मीट्रिक टन से 2013-14 में, 2.91 लाख मीट्रिक टन तक घटा जिसने फसल उत्पादन में मामूली वृद्धि के साथ फसल पद्धति में परिवर्तन को इंगित किया।

बीडीएमपी क्षेत्र के भंडारण क्षमता की वृद्धि हेतु भंडार गृहों और विपणन ढांचे के निर्माण पर भी लक्षित थी। बीडीएमपी के अंतर्गत निर्माण को पूरा करके मार्च 2015 तक क्षेत्र में

⁹⁵ निधियों को उद्देश्य शीर्ष 12-मजदूरी के अंतर्गत आवंटित किया गया था

⁹⁶ छतरपुर वन संभाग (सामान्य) के छतरपुर-रेंज (वर्ष 2013-15 के लिए) को छोड़कर

⁹⁷ सूचना का स्रोत किसान कल्याण एवं कृषि विकास के अधिकारिक वेबसाइट है।

किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग के माध्यम से 5.34 लाख मीट्रिक टन भंडारण क्षमता बढ़ा दी गई थी।

वन क्षेत्र में, एसएमसी के कार्य बीडीएमपी के अंतर्गत लिए गए थे। वन विभाग ने 565 वाटर शेडों में एसएमसी के कार्यों को निष्पादित किया। 2.88 लाख हेक्टेयर के लक्षित क्षेत्र में एसएमसी के विरुद्ध मार्च 2015 तक 1.39 लाख हेक्टेयर क्षेत्र को पूरा किया गया। ट्रापिकल वन अनुसंधान संस्थान⁹⁸ ने अपने प्रतिवेदन में क्षेत्र के व्यक्तियों से संवाद के माध्यम से पर्यवेक्षित किया कि वाटरशेड क्षेत्र के आसापास के क्षेत्र में कुओं, नलकूपों और नलों में जल स्तर में वृद्धि हुई थी, संग्रहण टैंक में पानी पूरे वर्ष उपलब्ध था और फसल पद्धति चना/सरसों से गेहूँ में परिवर्तित हो गई। हालांकि निर्माण कार्यों के प्रकरण में प्रतिवेदित किया गया कि कार्यस्थल का चयन अच्छा था लेकिन कार्य की गुणवत्ता खराब थी और टैंकों में बहुत कम पानी था बिल्कुल पानी नहीं मिला और विस्तृत प्राक्कलन उपलब्ध नहीं कराए गए।

2.3.11 निष्कर्ष और अनुशंसाएं

- राजघाट परियोजना के कमाण्ड क्षेत्र में काम लक्ष्य अवधि के भीतर पूरा नहीं किया जा सका। बरियारपुर नहर परियोजना में मुख्य नहर में लाईनिंग एवं संरचनाओं, वितरण प्रणाली में मिट्टी का कार्य एवं लाइनिंग का कार्य अपूर्ण था और पूर्व में वितरण प्रणाली में किए गए कामों की अनदेखी कर नया कार्य आवंटित किया गया। सिंहपुर परियोजना का वितरण प्रणाली का महत्वपूर्ण हिस्सा निर्धारित अवधि के भीतर पूरा नहीं किया जा सका। लघु सिंचाई योजनाएं 81 प्रतिशत पूर्ण थीं एवं सिंचाई क्षमता 61 प्रतिशत ही बनाई जा सकी, इसके अलावा नियोजन, अनियमित निष्पादन, विनिर्देशों एवं संविदात्मक दायित्वों के उल्लंघन से विचलन के उदाहरण देखे गए। रनगंगा और उर्मिल परियोजनाओं की सिंचाई क्षमता के सृजन में कमी के अलावा कार्यों के निष्पादन में परिहार्य अतिरिक्त व्यय किया गया।

शासन को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि परिसम्पत्तियों एवं इसके साथ-साथ किए गए व्यय का अभिलेख उचित रूप से रखा जाये, जिससे कि पूर्व के कार्यों को बाद के कार्यों में शामिल न किया जा सके।

- जल संसाधन विभाग द्वारा ली गई लघु सिंचाई योजनाएं बदली गयीं। बीडीएमपी से बाद में छोड़ दी गयीं, लघु सिंचाई योजनाओं के लाभ लागत अनुपात की गलत गणना की गई थी, भूमि अधिग्रहण में विलम्ब हुये थे, एवं कार्यों के लिए निविदाएं 11वीं योजना अवधि के बाद आमंत्रित की गई थी जो अपर्याप्त आयोजना को दर्शाता है।

शासन को कार्यों पर निष्फल व्यय से बचने के लिए जो कार्यों के देशी से पूर्ण होने पर होता है लघु सिंचाई योजनाओं की डीपीआर, वास्तविक सर्वेक्षण एवं जांच के आधार पर तैयार करनी चाहिए और तकनीकी अधिकारियों द्वारा जारी किये गए विनिर्देशों/निर्देश के आधार पर विस्तृत प्राक्कलनों को तैयार करना और सक्षम अधिकारी द्वारा अनुमोदन सुनिश्चित करना चाहिए।

⁹⁸ टीएफआरआई को बीडीएमपी के अंतर्गत चार संभागों के कार्यों के संबंध में परियोजना प्रभाव मूल्यांकन हेतु।

- स्थापना, आकस्मिकता, सर्वेक्षण और डीपीआर की तैयारी एवं भूमि अधिग्रहण के मद में व्यय अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता निधियों से किया गया जो धन के अनियमित विचलन के उदाहरण थे।

शासन को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि बीडीएमपी के तहत स्थापना, आकस्मिकता, सर्वेक्षण, डी.पी.आर तैयार करने एवं परियोजना के लिए भूमि पर व्यय राष्ट्रीय वर्षा सिंचित क्षेत्र प्राधिकरण के दिशा-निर्देशों के अनुसार वहन किए जाये।

- किसान कल्याण एवं कृषि विकास विभाग में भंडारगृहों और लघु मंडियों के निर्मित विपणन ढांचे के उपयोग को सुनिश्चित नहीं किया गया। विभिन्न स्थानों पर भंडारगृहों हेतु समान रेखांकन का प्रयोग किया गया जो कार्य मदों के विचलन/विलोपन में परिणीत हुआ है और निर्माण हेतु भूमि व पहुँच मार्ग के चिन्हीकरण में देरी थी।

शासन को भूमि के समयबद्ध अधिग्रहण एवं कार्यकारी परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करने के लिए प्रत्येक स्थल के सर्वेक्षण एवं अन्वेषण को किया जाना सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

- एनआरएए के दिशा निर्देशों के विपरीत भंडार गृह और विपणन ढांचे के निर्माण में सीमेंट क्रंकीट कार्यों के निष्पादन पर अधिक बल दिया गया। कार्यों के निष्पादन में विलंब के लिए विशिष्टियों से विचलनों और हर्जाना न उगाहने के दृष्टांत थे।

शासन को सुनिश्चित करना चाहिए कि कार्यान्वयन एजेंसियां, भंडारण संहिता, आई.एस. कोड एवं दरों की अनुसूची के सम्बन्धित प्रावधानों के आधार पर कार्यों के प्राक्कलन तैयार करें।

- वन विभाग ने एसएमसी कार्यों के लिए कार्य स्थल विशेष को तैयार नहीं किया। कार्यों के निष्पादन के लिए कार्य विभाग के मुख्य अभियंता की सलाह नहीं ली गई और विशिष्टियों से विचलन, और निष्पादन में अतिरिक्त लागत के अलावा ढांचे के अनुवर्ती असफलता के दृष्टांत थे।

शासन को एस.एम.सी. कार्यों के रेखांकन एवं डिजाइन की सुदृढता हेतु निर्माण विभाग के मुख्य अभियन्ता का परामर्श सुनिश्चित करना चाहिए।

जल संसाधन विभाग

2.4 जल संसाधन विभाग, मध्य प्रदेश द्वारा कार्यान्वित 'इंटरप्राइज़ इंफारमेशन मेनेजमेंट सिस्टम ई.आई.एम.एस.' पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा

कार्यपालन सारांश

प्रस्तावना

मध्य प्रदेश के जल संसाधन विभाग को राज्य के जल संसाधनों के विकास की जिम्मेदारी सौंपी गई थी। सिंचाई आदि की पानी की जरूरतों को पूरा करने के लिए बांधों, वृहद नहर नेटवर्क सहित एक जल प्रबंधन प्रणाली, राज्य में मौजूद है। इंटरप्राइज़ इंफारमेशन मेनेजमेंट सिस्टम (ई.आई.एम.एस.), विश्व बैंक द्वारा वित्त पोषित मध्य प्रदेश जल क्षेत्र पुर्नसंरचना परियोजना का एक हिस्सा है। ई.आई.एम.एस. का उद्देश्य एकीकृत जल संसाधनों, सिंचाई एवं निकासी प्रणाली का सरलीकरण एवं दक्षता में वृद्धि, बेहतर आयोजना एवं प्रबंधन उपलब्ध कराना है। ई.आई.एम.एस. में, जल संसाधन विभाग को लागत प्रभावी व कुशल सेवाएं प्रदान करने हेतु सक्षम बनाने के लिए सूचना पृष्ठभूमि व सूचना प्रवाह व्यवस्था निर्मित करने पर जोर दिया गया है। ई.आई.एम.एस. में विभाग की अधिकतर गतिविधियों से संबंधित 34 मॉड्यूल हैं जिनमें से 24 मॉड्यूलों की हमने विस्तार से जांच की है।

सामान्य नियंत्रण

- औपचारिक तार्किक अभिगम नियंत्रण नीति, विभाग द्वारा तैयार नहीं की गई थी। विभाग ई.आई.एम.एस. के लिए एक परिवर्तन प्रबंधन नीति विकसित नहीं कर सका। विभाग द्वारा अब तक आपदा की स्थिति में कार्य निरंतरता और बहाली की योजना को लागू नहीं किया गया था।

(कंडिकाएं 2.4.6.1 से 2.4.6.3)

अनुप्रयोग नियंत्रण

- ई.आई.एम.एस. के 24 मॉड्यूलों के डेटाबेस परीक्षण से अपर्याप्त इनपुट नियंत्रण, डेटा वैधता का न होना, व्यवसायिक नियमों का अपूर्ण निर्धारण, कई माड्यूलों में अपूर्ण डाटा संकलन तथा माड्यूलों का प्रयोग न किया जाना परिलक्षित हुए। इस प्रकार ₹ 16.79 करोड़ का व्यय जो ई.आई.एम.एस. के विकास पर किया गया वह आयोजना अनुसार निर्धारित मॉड्यूलों के विकास/उपयोग न होने के कारण उस सीमा तक निष्फल रहा।

(कंडिकाएं 2.4.7.1 से 2.4.7.17)

ई.आई.एम.एस. का ठेका प्रबंधन

- वेब आधारित अनुप्रयोग के साथ एक वैधता समाप्त सिक्वोर सॉकेट लेयर प्रमाणीकरण संस्थापित किया गया था। अतः वेब साइट सुरक्षित नहीं थी। सलाहकार के साथ किए गए अनुबंध में हिन्दी एवं अंग्रेजी के बीच परिवर्तन करने के लिए द्विभाषी

शब्दकोष एवं फोनेटिक रूपांतरण इंजन का प्रावधान था। यद्यपि ये अनुप्रयोग के साथ स्थापित नहीं किए गए थे।

(कंडिकाएं 2.4.8.2 और 2.4.8.3)

- विभाग, ई.आई.एम.एस. अनुप्रयोग का पूर्ण क्षमता से उपयोग करने हेतु पर्याप्त मानव शक्ति का विकास नहीं कर सका। एक वर्ष का एतिहासिक एवं दो वर्ष का मौजूदा डेटा सलाहकार द्वारा अनुबंधानुसार मॉड्यूलों में प्रविष्ट नहीं किया गया था। इसलिए, डेटा प्रविष्टि के परियोजित लाभ प्राप्त नहीं किए जा सके।

(कंडिकाएं 2.4.8.5 और 2.4.8.7)

- ई.आई.एम.एस. के विकास चरण के मुख्य कार्यों में से कुछ कार्य अनुबंध का उल्लंघन करते हुए एक उपठेकेदार फर्म के माध्यम से क्रियान्वित किये गये जिससे प्रणाली रूपांकन संबंधी कमियां रही।

(कंडिका 2.4.8.8)

2.4.1 प्रस्तावना

प्रदेश के जल संसाधनों के विकास की जिम्मेदारी मध्य प्रदेश के जल संसाधन विभाग (विभाग) को सौंपी गई है। बाढ़ से रक्षा, सिंचाई, जल निकासी, औद्योगिक, घरेलू, विद्युत उत्पादन के लिए पानी की जरूरतों को पूरा करने के लिए पिछले कई वर्षों में विकसित बांधों, वृहद नहर नेटवर्क, बिजली के माध्यम से जल को उठाने सहित एक जल प्रबंधन प्रणाली, प्रदेश में मौजूद है। इनमें से कई प्रणालियों को जल प्रबंधन में दक्षता प्राप्त करने व राज्य की बढ़ती मांग से तालमेल बैठाने के लिए आधुनिकीकरण की आवश्यकता है।

मध्य प्रदेश शासन ने राज्य जल नीति अनुमोदित की थी (सितंबर 2003) जिसका उद्देश्य पर्यावरण संतुलन, सभी प्रकार की विकास गतिविधियों के लिए कौशलपूर्ण एवं योजित प्रबंधन एवं समान आधार पर आर्थिक उपयोग हेतु उपलब्ध जल क्षेत्र अधोसंरचना को मजबूत बनाना था।

नीति के उपरोक्त उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए विभाग ने विश्व बैंक की सहायता से मध्य प्रदेश जल क्षेत्र पुर्नसंरचना परियोजना (एम.पी.डब्ल्यू.एस.आर.पी.) प्रारंभ की। परियोजना में सामान्य रूप से राज्य के जल संसाधनों के और विशेष रूप से सिंचाई, जल निकासी और भूजल प्रबंधन में सुधारों की परिकल्पना की गई थी। इंटरप्राइज़ इंफारमेशन मैनेजमेंट सिस्टम (ई.आई.एम.एस.), विश्व बैंक वित्तपोषित मध्य प्रदेश जल क्षेत्र नवीनीकरण परियोजना का एक भाग है। परियोजना संचालक, परियोजना कार्यान्वयन एवं समन्वय इकाई, जल संसाधन विभाग ने मैसर्स टेक महिन्द्रा लिमिटेड (सलाहकार) को संपूर्ण जल संसाधन विभाग हेतु ई.आई.एम.एस. के रूपांकन, विकास एवं कार्यान्वयन का कार्य सौंपा। ई.आई.एम.एस. का विकास चरण 30 सितंबर 2013 को पूर्ण हुआ था।

ई.आई.एम.एस. के उद्देश्य

ई.आई.एम.एस. के उद्देश्य वर्तमान संगठन की दक्षता सुधारने व सरलीकृत करने एवं समयबद्ध एवं उचित निर्णयों के माध्यम से जल निकासी प्रणाली, सिंचाई व एकीकृत जल संसाधनों की बेहतर आयोजना व प्रबंधन उपलब्ध कराना थे। ई.आई.एम.एस. में जल संसाधन विभाग को मूल्य प्रभावी व दक्ष सेवाएं प्रदान करने हेतु सक्षम बनाने के लिए सूचना पृष्ठभूमि व सूचना प्रवाह व्यवस्था निर्मित करने पर जोर दिया गया था। ई.आई.एम.एस., संपदा प्रबंधन, देयक एवं राजस्व संग्रहण, क्रय, वित्तीय प्रबंधन, लेखांकन, मानव संसाधन विकास व कार्यालय स्वचालन में सुधार करते हुए जल संसाधन विभाग की प्रमुख गतिविधियों को संस्थागत रूप से मजबूत करने के लिए सूचना तकनीक अधोसंरचना एवं सहायक सूचना प्रणालियों के निर्माण व प्रभावी उपयोग पर जोर देता है।

ई.आई.एम.एस. अनुप्रयोग की मुख्य विशेषताएं

ई.आई.एम.एस. में विभाग की अधिकतर गतिविधियों जैसे संपदा प्रबंधन, परियोजना प्रबंधन, तकनीकी व परिचालन, संस्थागत कार्य, सहायक कार्य, कार्यालय स्वचालन, देयक व राजस्व संग्रहण, बाढ़ नियंत्रण एवं निर्माण, जल मौसम विज्ञान आदि से संबंधित 34 माड्यूल⁹⁹ हैं। अनुप्रयोग को फ्रंट एंड के रूप में जावा 2 ई ई (एंटरप्राइज संस्करण) तथा बैक एंड¹⁰⁰ के रूप में पोस्ट ग्रे एसक्यूएल (संरचनाकृत प्रश्नावली भाषा) पर विकसित किया गया था। जिसे आंतरिक इंटरनेट या विश्वव्यापी वेब के माध्यम से उपयोग किया जा सकता है, यह एक ओपन सोर्स प्लेटफार्म पर एक स्वतंत्र अनुप्रयोग था एवं विन्डोज/लाइसेंस/यूनिक्स/सन पर प्रसारित किया जा सकता था। विभिन्न उपयोगकर्ता जैसे कार्यपालन यंत्री, उप संभागीय अधिकारी, ठेकेदार इत्यादि इंटरनेट के माध्यम से ई.आई.एम.एस. से जुड़ सकते थे।

2.4.2 संगठनात्मक संरचना

जल संसाधन विभाग, शासन स्तर पर प्रमुख सचिव से एवं विभाग स्तर पर प्रमुख अभियंता से शासित होता है। विभाग मुख्य अभियंता से शासित आठ कक्षों, अधीक्षण यंत्री से शासित 33 मंडलों एवं कार्यपालन यंत्री से शासित 128 संभागों में विभाजित है जो मध्य प्रदेश में विभिन्न कक्षों में वृहद/मध्यम/लघु परियोजनाओं के निर्माण के लिए उत्तरदायी है। परियोजना संचालक, परियोजना कार्यान्वयन एवं समन्वय इकाई, भी जल संसाधन विभागांतर्गत कार्य करते हैं, जिसको विश्व बैंक वित्त पोषित एम.पी.डब्ल्यू.एस.आर.पी. के कार्यान्वयन के उद्देश्य से स्थापित किया गया है।

2.4.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों में निम्नलिखित जानना था :

- सामान्य व अनुप्रयोग नियंत्रण की पर्याप्तता,
- आयोजना व निर्णय लेने में सहायता हेतु ई.आई.एम.एस. के उपलब्ध डेटाबेस का प्रभावी उपयोग एवं

⁹⁹ ई.आई.एम.एस. के लिए लिंक <https://www.mpwr.gov.in>

¹⁰⁰ आर.डी.बी.एम.एस.: रिलेशनल डेटाबेस मैनेजमेंट सिस्टम

- विभाग के लिए ई.आई.एम.एस. के रूपांकन, विकास व कार्यान्वयन हेतु सलाहकार के ठेके का प्रबंधन

2.4.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्न से लिए गए मापदण्डों पर आधारित थे :

- प्रणाली आवश्यकता विशिष्टियां, प्रणाली रूपांकन दस्तावेज़।
- अनुप्रयोग साफ्टवेयर के विकास व कार्यान्वयन की सर्वोत्तम पद्धतियां।
- जल संसाधन विभाग द्वारा जारी सूचना प्रौद्योगिक अधोसंरचना व जल संसाधन विभाग में ई.आई.एम.एस. के कार्यान्वयन से संबंधित परिपत्र व आदेश।
- सलाहकार के साथ किये गये अनुबंध की नियम एवं शर्तें, समय-समय पर संशोधित का मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली¹⁰¹ एवं केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा संहिता¹⁰²।

2.4.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र व पद्धति

परियोजना संचालक, परियोजना कार्यान्वयन एवं समन्वय इकाई, कार्यालय में शुरुआत से आज तक (जून 2015) उपलब्ध सलाहकार को ठेका प्रदान (अगस्त 2008) करने संबंधी अभिलेख साथ ही कम्प्यूटर सहायित लेखापरीक्षा तकनीक (सी.ए.ए.टी.)¹⁰³ का उपयोग करते हुए, परियोजना कार्यान्वयन एवं समन्वयन इकाई द्वारा लेखापरीक्षा को प्रदत्त 31 दिसंबर 2014 तक की अवधि तक उपलब्ध डेटाबेस की भी जांच की गई थी। इसके अतिरिक्त, जल संसाधन विभाग के 13 संभागों की, जो कुल 128 संभागों का दस प्रतिशत थे, ई.आई.एम.एस. के विभिन्न माड्यूलों की उपयोगिता की सीमा जानने हेतु लेखापरीक्षा की गई थी ।

शासन ने सूचित किया (सितंबर 2015) कि यद्यपि 34 माड्यूल्स विकसित किये गये थे, पांच मुख्य माड्यूल जैसे एस.एम.एस. आधारित रिसर्वायर निगरानी, साध्यता निगरानी, लघु योजना निगरानी, ई-माप पुस्तक एवं सिंचाई मॉनीटरिंग ने उपयोगिता व राशि के मूल्य के आधार पर 80 प्रतिशत योगदान दिया है। ई.आई.एम.एस. के 34 माड्यूलों में से हमने मुख्य माड्यूलों को सम्मिलित करते हुये 24 माड्यूलों का विस्तृत परीक्षण किया है।

लेखापरीक्षा उद्देश्य, मानदण्ड व लेखापरीखा के क्षेत्र की जानकारी देने के लिये प्रमुख सचिव, जल संसाधन संभाग, मध्य प्रदेश शासन के साथ 22 जनवरी 2015 को एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया था। सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा पर एक मसौदा प्रतिवेदन विभाग/शासन को दिनांक 6 अगस्त 2015 को जारी किया गया था एवं मसौदा प्रतिवेदन पर प्रमुख अभियंता का उत्तर 5 नवंबर 2015 को प्राप्त हुआ था। निर्गम सम्मेलन, प्रमुख सचिव एवं अन्य वरिष्ठ अधिकारियों के साथ 22 सितंबर 2015 को आयोजित किया गया था। प्रमुख अभियंता द्वारा दिये गये उत्तर एवं निर्गम सम्मेलन में

¹⁰¹ म. प्र. का वि. नि. : मध्य प्रदेश कार्य विभाग नियमावली

¹⁰² के.लो.नि.ले. : केन्द्रीय लोक निर्माण लेखा

¹⁰³ सी.ए.ए.टी. : संविदात्मक डाटा निकासी एवं विश्लेषण

व्यक्त किए गए विचार उपयुक्त रूप से प्रतिवेदन में सम्मिलित किए गये हैं। प्रतिवेदन में दी गई अनुशंसाओं पर शासन द्वारा सहमति दी गई थी।

लेखापरीक्षा जांच परिणाम

सामान्य नियंत्रण, अनुप्रयोग नियंत्रण एवं ई.आई.एम.एस. के लिये ठेका प्रबंधन से संबंधित लेखापरीक्षा जांच परिणाम अनुवर्ती कंडिकाओं में वर्णित किए गए हैं।

2.4.6 सामान्य नियंत्रण

विभाग के क्रियाकलाप जैसे संपदा प्रबंधन, देयक भुगतान, ठेका प्रबंधन, सिंचाई निगरानी, बांध सुरक्षा निगरानी, मानव संसाधन प्रबंधन, राजस्व संग्रहण इत्यादि संभाग स्तर पर इसके उपयोग एवं परिचालन हेतु ई.आई.एम.एस. में शामिल किए गए थे। सभी माड्यूलों में डेटा, संभाग स्तर पर प्रविष्ट किया जा रहा था।

सामान्य नियंत्रणों में डेटा केन्द्र का परिचालन, प्रणाली साफ्टवेयर अधिग्रहण एवं रख-रखाव, उपयोग संबंधी सुरक्षा एवं अनुप्रयोग प्रणाली विकास एवं रखरखाव नियंत्रण सम्मिलित हैं। ये एक व्यवस्था निर्मित करते हैं जिसमें अनुप्रयोग प्रणाली व अनुप्रयोग नियंत्रण परिचालित होते हैं।

ई.आई.एम.एस. सूचना प्रौद्योगिकी अनुप्रयोग के संबंध में सामान्य नियंत्रण में कमियां जैसे ई.आई.एम.एस. के लिए अपर्याप्त तार्किक उपयोग नियंत्रण, अनुचित परिवर्तन प्रबंधन प्रणाली एवं व्यवसाय निरंतरता एवं आपदा से बहाली योजना लेखापरीक्षा में देखी गई, जिनकी चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई है।

2.4.6.1 अपर्याप्त तार्किक उपयोग नियंत्रण

डेटा तक अप्राधिकृत पहुँच की जोखिम में सूचना के बाहर आने की संभावना सम्मिलित है, जो बाहरी व्यक्तियों को किसी संगठन की वर्तमान अवस्था व लक्षणों का अनुमान लगाने का मौका देती है। तार्किक उपयोग नियंत्रण बचाव के उपाय हैं, जो सूचना तक उपयोगकर्ता की पहुँच को सीमित करते हैं एवं उनकी पहुँच के प्रपत्रों को प्रणाली पर वहीं तक प्रतिबंधित करते हैं, जो उनके लिये उपयुक्त हैं।

हमने सभी लेखापरीक्षित संभागों में पाया कि संभागों ने डेटा उपयोग के लिये बिना विशेष वर्ण का उपयोग किए सरल एकल शब्द अथवा केवल संख्यात्मक पासवर्ड का प्रयोग किया था। सूचना के उपयोग हेतु ई. आई. एम. एस. प्रणाली में पासवर्ड की लंबाई, अवधि/अंत दिनांक, परिवर्तन प्रक्रिया, अल्फान्यूमेरिक पैटर्न, आदि के संबंध में कोई मानदंड निर्दिष्ट नहीं थे इस प्रकार, कम्प्यूटर प्रणाली में डेटा की सुरक्षा के लिए एक खतरा था।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवंबर 2015) कि पासवर्ड नियंत्रण न्यूनतम छः अक्षरों तक सीमित था जो कि अक्षर, संख्यात्मक या विशेष वर्ण का संयोजन या गैर-संयोजन हो सकता था। उत्तर यह पुष्टि करता है, कि प्रणाली, पासवर्ड में अल्फान्यूमेरिक, संख्यात्मक एवं विशेष वर्णों को लागू करने पर जोर नहीं देती और कमजोर पासवर्ड को अनुमत्य कर सकता है। इसके अतिरिक्त औपचारिक तार्किक उपयोग नियंत्रण नीति तैयार नहीं की गई थी।

विभाग द्वारा औपचारिक तार्किक उपयोग नियंत्रण नीति तैयार नहीं की गई।

2.4.6.2 अनुचित परिवर्तन प्रबंधन प्रणाली

परिवर्तित की आवश्यकता के अनुसार, एक विकसित प्रणाली को परिवर्तन की आवश्यकता होती है। यह परिवर्तन प्रक्रिया मौजूदा नियंत्रणों पर प्रभाव डाल सकती है एवं इस प्रणाली की अंतर्निहित कार्यक्षमता को प्रभावित कर सकती है। अनुबंध के अनुसार, कोई परिवर्तन समीक्षा समीति से प्राधिकृत होना चाहिये। पुनः प्रणाली के विन्यास में किये गये सभी परिवर्तन प्राधिकृत, परीक्षित, दस्तावेज़ित, नियंत्रित एवं इच्छित प्रणाली परिचालन हो तथा अनुबंध के अनुसार एक पर्याप्त लेखापरीक्षा पूछताछ व्यवस्था हो।

विभाग ने ई. आई. एम. एस. अनुप्रयोग के लिये परिवर्तन प्रबंधन नीति विकसित नहीं की।

हमने देखा (अप्रैल 2015) कि ई. आई. एम. एस. के लिए परिवर्तन प्रबंधन, सलाहकार द्वारा स्वयं किया जा रहा था। हमने आगे देखा कि जी-शेड्यूल/प्राक्कलन निर्माण माड्यूल जो कि पूर्व में ई. आई. एम. एस. में उपलब्ध थे, संभागीय अधिकारी के लॉग इन से हटा दिए गये थे। ई. आई. एम. एस. का मुख्य वेब पेज, प्रणाली रूपांकन दस्तावेज़ में दिये अनुसार मेल नहीं खाता था एवं वेब पेज का डिस्प्ले तीन से अधिक बार समीक्षा समीति के परिवर्तन प्राधिकार के बिना बदला गया था। विभाग में इन परिवर्तनों का कोई प्रलेखन उपलब्ध नहीं था।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवंबर 2015) कि विभाग ई. आई. एम. एस. के लिये एक परिवर्तन प्रबंधन नीति विकसित व कार्यान्वित करेगा।

विभाग ने कोई औपचारिक व्यवसाय निरंतरता व आपदा प्रतिपूर्ति योजना तैयार नहीं की थी।

2.4.6.3 व्यवसाय निरंतरता व आपदा प्रतिपूर्ति योजना की अनुपस्थिति

व्यवसाय निरंतरता व आपदा प्रतिपूर्ति योजना व सहायक नियंत्रणों का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि संगठन, अवरोध या आपदा के कारण कम्प्यूटर सुविधाओं को अस्थाई या स्थाई हानि होने पर भी अपना लक्ष्य पूर्ण कर सकेगा व सूचना की प्रक्रिया, पुनःप्राप्ति व सुरक्षा की योग्यता को नहीं गंवायेगा।

विभाग, एक ही परिसर में रखे गये एक अन्य सर्वर में अपडेट लेते हुए डेटा का बैकअप रख रहा था। अन्यत्र स्थान पर कोई बैकअप नहीं रखा गया था। इसलिए आपदा की स्थिति में एक ही परिसर में होने से सर्वर को क्षति हो सकती है एवं विभाग डेटा की प्रतिपूर्ति हेतु सक्षम नहीं हो सकता है। सितंबर 2013 तक विकास चरण पूर्ण होने के बाद भी विभाग ने कोई औपचारिक व्यवसाय निरंतरता व आपदा प्रतिपूर्ति योजना तैयार नहीं की थी।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने कहा (नवंबर 2015) कि व्यवसाय निरंतरता व आपदा प्रतिपूर्ति योजना ई. आई. एम. एस. के राज्य डेटा केन्द्र में स्थानांतरित होने के बाद लागू की जाएगी।

अनुशंसा

शासन को एक निर्बाध एवं अभीष्ट प्रणाली के संचालन व उपयोग के लिए परिवर्तन प्रबंधन एवं व्यवसाय निरंतरता योजना बनानी व लागू करनी चाहिये।

2.4.7 अनुप्रयोग नियंत्रण

अनुप्रयोग नियंत्रण¹⁰⁴ एक सूचना तकनीक प्रणाली के विशिष्ट नियंत्रण हैं, एवं अनुप्रयोगों में व्यापार नियमों का प्रतिचित्रण सम्मिलित है जो इनपुट, प्रोसेसिंग व आउटपुट नियंत्रण उपलब्ध कराते हैं। इनपुट, प्रोसेसिंग, आउटपुट नियंत्रणों में माड्यूलों में डेटा प्रविष्टि, डेटा की मांग पर उपलब्धता, वांछित प्रपत्रों में प्रतिवेदनों की उपलब्धता एवं डुप्लिकेटों को हटाते हुए मास्टर डेटा प्रबंधन, डेटा मानकीकरण तथा प्रणाली में गलत डेटा प्रविष्टि को हटाने हेतु नियमों का समावेश सम्मिलित है।

नमूना जांच लेखापरीक्षा के दौरान हमने माड्यूलों में प्रणाली रूपांकन में कमियां एवं निम्न डेटा गुणवत्ता, जैसे, अपूर्ण व गलत डेटा, वैद्यता जांच का अभाव व व्यवसाय के नियमों के अपर्याप्त प्रतिचित्रण के दृष्टांत देखे। आगे, हमने विभाग की वेबसाइट पर निगरानी के उद्देश्य से उपलब्ध प्रतिवेदनों में से कुछ में अपूर्ण व गलत डेटा के दृष्टान्त देखे थे। इस तरह के दृष्टान्तों पर अनुवर्ती कंडिकाओं में माड्यूलवार विस्तृत रूप से चर्चा की गई है।

2.4.7.1 संपदा प्रबंधन माड्यूल

इस माड्यूल में कछार, उपकछार पर व संभाग स्तर तक धारित समस्त अचल संपत्तियां जैसे बांध, नहरें, वितरिकायें आदि उपयुक्त रूप से वर्गीकृत एवं संधारित को शामिल किया जाना था। माड्यूल का उद्देश्य संपत्तियों के एतिहासिक डाटा का प्रबंधन उपलब्ध कराना व इन संपत्तियों के रखरखाव व संचालन पर निगरानी रखना था। लेखापरीक्षा द्वारा देखे गए माड्यूल के डेटा बेस में डेटा प्रविष्टि में इनपुट व आउटपुट नियंत्रणों में कमियों के महत्वपूर्ण दृष्टान्त नीचे बताये गये हैं :

माड्यूल में स्थाई संपत्ति के डाटाबेस में बांधों, नहरों, जलाशयों, तालाबों आदि के 26,486 अभिलेख निहित हैं। डाटाबेस का डेटा विश्लेषण दर्शाता है कि:

- स्थाई संपत्ति प्राप्ति की दिनांक के क्षेत्र में 26,140 अभिलेखों के मामलों में डेटा प्रविष्टि नहीं की गई थी ।
- संपत्ति के जीवन के अंत की संभावित तिथि व अगली सर्विस की दिनांक 26,484 अभिलेखों में नहीं बताई गई थी।
- बांधों आदि के 23,507 अभिलेखों में वार्षिक सिंचाई क्षेत्रफल नहीं दर्शाया गया था।
- माड्यूल के लिये बनाए गए बांधों की अतिरिक्त जानकारी के डेटाबेस में 6,947 अभिलेख निहित हैं। डेटा विश्लेषण से पता चलता है कि:
- बांध शीर्ष की चौड़ाई, जल ग्रहण क्षेत्र एवं निम्नतम नींव से उपर तक उंचाई की फील्ड्स में काल्पनिक डेटा (9999.....आदि के रूप में) प्रविष्टि किया गया था। बांधों

¹⁰⁴ माड्यूलों एवं उप माड्यूलों की सूची वर्तमान में उपलब्ध ई.आई.एम.एस. के मुख्य वेब पेज के अनुसार है। विभिन्न टेबलों का डेटा, परियोजना कार्यान्वयन एवं समन्वयन इकाई द्वारा प्रदाय की गई माड्यूलवार टेबलों की सूची एवं उनके संबंधों, एस.आर.एस. एवं एस.डी.डी. के आधार पर विश्लेषण किया गया था।

के 261 अभिलेखों में, पूर्ण तालाब स्तर पर जल की सकल भंडारण क्षमता शून्य के रूप में दर्शाई गई थी किंतु मृत भंडारण क्षमता 0.001 एम.सी.एम. से 99,999 एम.सी.एम. दर्शाई गई थी।

संपत्तियों की भौगोलिक स्थिति के डेटाबेस में 24,663 अभिलेख थे। मध्य प्रदेश का क्षेत्र अक्षांश 21°6' - 26°54' उत्तर एवं देशांश 74°-82°47' पूर्व पर स्थित है। हमने सम्पत्ति के भौगोलिक बिन्दु से संबंधित डेटाबेस में निम्नानुसार गलत डेटा प्रविष्टि पाई :

- सम्पत्ति के एक अभिलेख में अक्षांश शून्य से कम (-111.696625) अभिलेखित किया गया था जो दर्शाता है, कि वहाँ वैधता जांच नहीं थी।
- 24,660 अभिलेखों के मामलों में संपत्ति के भौगोलिक बिन्दु पर उन्नयन "0" के रूप में दर्ज किया गया था।
- 15,908 अभिलेखों में अक्षांश "0" के रूप में दर्ज किया गया था एवं 15,901 अभिलेखों में देशांश "0" के रूप में दर्ज किया गया था।
- 1146 अभिलेखों में अक्षांश 21°6' से कम दर्ज किया गया था। 263 अभिलेखों में यह 26°54' से अधिक दर्ज किया गया था।
- 3,265 अभिलेखों में देशांश 74° से कम दर्ज किया गया था तथा 26 अभिलेखों में देशांश 82°47' से अधिक दर्ज किया गया था।
- 373 अभिलेखों से युक्त, सिंचाई के लिए उपयोग की जा रही नहरों की योजनाओं से संबंधित डेटाबेस में हमने निम्नलिखित कमियाँ पाई:
- 360 अभिलेखों के मामले में योजना के नाम दर्ज नहीं किए गए थे।
- 15 अभिलेखों में नहरों की जल निर्वहन क्षमता या तो "0" क्यूमेक दर्शाई गई है या 9,999,999,999 क्यूमेक दर्शाई गई जो संभव नहीं था।
- इसी प्रकार, नहरों के प्रवाह की गहराई या तो "0" (229 अभिलेख) दर्शाई गई थी या फिर "9,999,999,999" (एक अभिलेख)।

डेटाबेस में इन महत्वपूर्ण सूचनाओं के अभाव में ई. आई. एम. एस. के माध्यम से संपत्तियों की निगरानी एवं इन संपत्तियों के रखरखाव व संचालन हेतु निर्णय, संभव या उचित रूप से नहीं हो सकेगी।

प्रमुख अभियंता जल संसाधन विभाग ने बताया (नवंबर 2015) कि रिक्त डेटाबेस में डेटा भरा जाएगा एवं जहां आवश्यक होगा, वैद्यकीकरण भी किया जायेगा।

2.4.7.2 ई-माप पुस्तक माड्यूल

ई-माप पुस्तक माड्यूल, कार्यों के मापों के अभिलेखन एवं ठेकेदारों के चल देयक बनाना, जिसमें ठेकेदारों के लेजर बनाना भी शामिल है, की सुविधा उपलब्ध कराता है।

हमने माड्यूल में वैधता की जांच एवं रूपांकित प्रणाली में कमियां देखी (अक्टूबर 2014 से जून 2015) एवं कुछ महत्वपूर्ण कमियों पर अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है;

- हमारे द्वारा 13 नमूना जांच किए गए संभागों में से 4 संभागों में चल देयक हाथ से तैयार करने के दृष्टांत देखे गए। टर्न-की एवं एकमुश्त ठेकों के चल देयक बनाने की सुविधा ई.-एम.बी. माड्यूल में शामिल नहीं की गई है।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवंबर 2015) कि चूंकि टर्न की व एक मुश्त ठेकों की प्रक्रिया मानकीकृत नहीं थी, प्रत्येक ठेका दूसरे से भिन्न था, अतः इस प्रकार के ठेके ई.-एम. बी. माड्यूल में शामिल नहीं किए गए थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि टर्न-की व एकमुश्त ठेके भी भुगतान हेतु ई.-एम.बी. माड्यूल में शामिल किए जा सकते थे, क्योंकि प्रतिशत दर ठेके में भी भुगतान के लिए मर्दों का भिन्न संयोजन है। इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय लोकनिर्माण लेखा संहिता में एकमुश्त ठेकों के चालू/अन्तिम देयकों के भुगतान के लिए मानक प्रपत्र क्रमशः प्रपत्र 27 ए एवं 27 बी दिए गए हैं।

- केन्द्रीय लोक निर्माण संहिता की धारा 10.7 के अनुसार, ठेकेदारों के साथ ठेकों अथवा उनके द्वारा किए गए कार्य के संबंध में सभी लेनदेन ठेकेदार के लेजर, प्रपत्र सीपीडब्ल्यूए-43 में रखा जाना चाहिए। ठेकेदार के लेजर के रखरखाव विभाग के संभागो का कर्तव्य था। ई.-एम.बी. माड्यूल में ठेकेदार का लेजर बनाने की सुविधा थी परन्तु ठेकेदार के लेजर खोलने व उपयोग करने के अधिकार संभागीय अधिकारियों को नहीं दिए गए थे। इस प्रकार, ठेकेदार के लेजर के माध्यम से परिकल्पित ठेकेदारों को भुगतान/ उनसे प्राप्तियों पर नियंत्रण सुनिश्चित नहीं था ।

लेखापरीक्षा द्वारा उल्लेखित किये जाने पर प्रमुख अभियंता जल संसाधन विभाग ने बताया (नवम्बर 2015) कि उक्त सुविधा जो संभागीय अधिकारियों से वापस ले ली गई थी, अब प्रारंभ कर दी गई है।

तथ्य अब भी यहीं है कि ठेकेदार के लेजर के माध्यम से परिकल्पित भुगतानों/प्राप्तियों पर नियंत्रण की सुविधा इस अवधि के दौरान उपयोग नहीं हुई थी ।

- अनुबंध में दी गई कार्य पूर्ण करने की निर्धारित अवधि उस अवधि के दौरान कार्य पूर्ण करने के लिए ठेकेदार पर दायित्व का निर्माण करती है। इसलिए, निर्धारित अवधि के पश्चात कार्य करने का अधिकार ठेकेदार को देने एवं किये गये कार्य के लिए दावा करने के लिए एक वैध समयवृद्धि होनी ही चाहिए। हमने देखा कि ई.-एम.बी. माड्यूल में स्वीकृत समयवृद्धि की प्रविष्टि की अनुपस्थिति की स्थिति में चालू देयकों की प्रविष्टिया के स्वतः रूक जाने के लिये कोई वैधता जांच नहीं थी। इस तरह की वैधता जांच कि अनुपस्थिति से, समयवृद्धि स्वीकृति के बिना ठेकेदार को भुगतान हो सकता है।

प्रमुख अभियंता जल संसाधन विभाग ने बताया (नवंबर 2015) कि कुछ मामलों में कार्य हित में एवं ठेकेदार को भुगतान करने के संबंध में जिम्मेदारी सुनिश्चित करने के लिए समयवृद्धि के बिना चालू देयक बनाए जा रहे थे एवं समयवृद्धि की समाप्ति के बारे में सूचित करने के लिए एक चिन्ह उपलब्ध है जो ठेकेदार व कार्यपालन यंत्री दोनों को एक चेतावनी देता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अपनाई गई विधि ठेके के प्रावधानों के विरुद्ध है।

- ठेकेदार को मूल्यवृद्धि का भुगतान जहां भी अनुबंध में प्रावधानित है, कार्य के अनेक घटकों जैसे पेट्रोल तेल और स्नेहक, सामग्री, श्रम आदि के सूचकांक के आधार पर किया जा रहा था। आधार तिथि पर, जो कि सामान्यतः टेंडर खुलने की दिनांक होती है, सूचकांक एवं मात्राओं के परिवर्तनशील डेटा एवं कार्य के क्रियान्वयन की तिथि पर सूचकांक पर आधारित मूल्यवृद्धि की स्वतः गणना की सुविधा मानवीय हस्तक्षेप को कम करेगी एवं ठेकेदार को देय मूल्यवृद्धि की राशि की गणना में अधिक से अधिक यथार्थता सुनिश्चित करेगी। तथापि, यह ई.-एम.बी. मॉड्यूल में शामिल नहीं की गई है।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवंबर 2015) कि लेखापरीक्षा का अवलोकन अच्छी तरह से समझा गया था एवं उपयुक्त पाए जाने पर विस्तृत जांच के बाद इसे कार्यान्वित किया जाएगा।

- म.प्र. कार्य विभाग नियमावली के अनुसार, कार्य की प्रत्येक मदों के माप के विवरण से युक्त माप पुस्तक ठेके के अन्तर्गत क्रियान्वित किए गए कार्यों के विरुद्ध ठेकेदार को किए जाने वाले भुगतान का आधार होती है। कार्य की माप पुस्तक क्रियान्वित किए गए कार्य की प्रत्येक मद के विस्तृत अभिलेखन के लिये एवं सार माप पुस्तक (बिल एम.बी.), जो कार्य माप पुस्तक के आधार पर बनाई जाती है, में क्रियान्वित कार्य की प्रत्येक मद का सार सम्मिलित होता है, जो चालू देयक का आधार होता है। कार्य माप पुस्तक का क्रमांक व पृष्ठ क्रमांकों का संदर्भ सार माप पुस्तक में उल्लेखित होता है। ई.-एम.बी. मॉड्यूल के माध्यम से सार माप पुस्तक से संबंधित कोई प्रतिवेदन नहीं बनाया जा रहा था।

हमने देखा कि विभाग ने सार माप पुस्तक मानवीय रूप से तैयार करना बंद कर दिया है (अगस्त 2012 व मार्च 2014)¹⁰⁵ व संभागों को ई.-एम.बी. के माध्यम से बनाई गई माप पुस्तक में चालू देयको की प्रति चिपकाने हेतु निर्देशित किया है। इस परिवर्तन के परिणामस्वरूप, चालू देयक में दर्शाई गई मात्राओं का माप पुस्तक में दर्शाई गई मात्राओं से मिलान विभाग व लेखापरीक्षकों द्वारा मात्राओं के सत्यापन हेतु कठिन हो गया जो ठेकेदार को गलत भुगतान के लिए प्रवृत्त हो सकता है।

हमने आगे देखा कि उपयंत्रि जो सार माप पुस्तक तैयार करने के लिए जिम्मेदार है, ई.-एम.बी. मॉड्यूल के साथ सम्बद्ध नहीं था क्योंकि सार एम.बी. बनाया जाना बंद कर दिया गया था। पूर्व की प्रणाली में, संभाग के तकनीकी अनुभाग, संभागीय लेखापाल (डी.ए.)/लेखा अनुभाग चालू देयकों का संभागीय अधिकारी को प्रस्तुत करने से पूर्व उनके क्रमशः तकनीकी पहलुओं एवं लेखा संबंधी पहलुओं की जांच के लिए जिम्मेदार होते थे। तथापि, ई.-एम.बी. प्रणाली में इन अनुभागों/संभागीय लेखापाल द्वारा जांच का प्रावधान नहीं है, जिससे ई.-एम.बी. मॉड्यूल में माप दर्ज करने में अशुद्धियों की संभावना बढ़ रही है।

प्रमुख अभियंता जल संसाधन विभाग ने बताया (नवंबर 2015) कि विस्तृत माप पुस्तक का संदर्भ एवं पृष्ठ क्रमांक कि टिप्पणी के कॉलम में अभिलिखित किया जाना अनिवार्य बनाया जायेगा एवं जल्दी ही इस आशय का एक परिपत्र जारी किया जायेगा। उन्होंने

¹⁰⁵ आदेश 205/एएस/2012 दिनांक 06 अगस्त 2012 एवं आदेश 21/पीए/एड./सेम/ केम्प/डब्ल्यू आरडी/2014 दिनांक 20 मार्च 2014 के अनुसार

आगे बताया कि क्षेत्रीय कार्यालयों के साथ देयक पारित करने की प्रक्रिया में तकनीकी व लेखा अनुभाग के साथ-साथ संभागीय लेखापालों की भागीदारी के मुद्दे पर चर्चा की जाएगी एवं यदि आवश्यक हुआ तो मॉड्यूल में उपयुक्त सुधार किया जाएगा। विद्युत एवं यांत्रिकी संरचना सिविल कार्य करने वाले संभागों की ओर से मिट्टी खुदाई का कार्य कार्यान्वित करते हैं। मिट्टी खुदाई के कार्य की न्यूनतम मात्रा प्रति घंटा कार्यान्वित करने पर मिट्टी खुदाई कार्य करने वाले ठेकेदारों को प्रति घंटा दर के आधार पर किराया राशि का भुगतान किया जाता है। मिट्टी खुदाई कार्य करने वाले ठेकेदार द्वारा कार्यान्वित मिट्टी खुदाई कार्य की मात्रा विभाग के सिविल संभागों द्वारा प्रमाणित की जाती है। चूंकि मिट्टी खुदाई कार्य का कार्यान्वयन एवं ठेकेदार को भुगतान प्राधिकृत करने हेतु विभाग के दो संभाग जिम्मेदार हैं, ई-एमबी मॉड्यूल में विद्युत एवं यांत्रिकी संरचना को शामिल करने से ठेकेदार के द्वारा वास्तविक निष्पादित मिट्टी खुदाई के कार्य की मात्रा को सम्बद्ध एवं प्रमाणित करने में सुविधा प्रदान होती है। इस प्रकार, विद्युत एवं यांत्रिकी संरचना के लिए ई-एमबी मॉड्यूल के न होने से मिट्टी खुदाई का कार्य करने वाले ठेकेदार को गलत/दुगुने भुगतान का जोखिम रहेगा।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवम्बर 2015) कि चूंकि विद्युत एवं यांत्रिकी संरचना में एकल अनुबंध में बहु परियोजनाओं संबंधित कार्य किये जाते हैं इसे वर्तमान ई-एमबी स्वरूप में शामिल करना कठिन हो गया। उन्होंने आगे बताया कि विद्युत एवं यांत्रिकी प्राधिकारियों से चर्चा उपरान्त विद्युत एवं यांत्रिकी संरचना के ठेकों की मॉनिटरिंग को सम्मिलित करने की उपयुक्त प्रक्रिया अपनाई जायेगी।

- ई-एमबी मॉड्यूल में रायल्टी, आयकर, वाणिज्यकर, कर्मकार, कल्याणकर, आदि के कटौती हेतु फील्ड व नामकरण तय नहीं है। इस प्रकार, ई-एमबी मॉड्यूल में इन राशियों के उपयुक्त शीर्षों में लेखाकरण के लिए कोई योजना नहीं थी। परिणामस्वरूप, इन कटौतियों के लेखे मानवीय रूप से तैयार किए जा रहे थे। इस प्रकार, ठेकेदारों के चालू देयको से कटौतियां मॉड्यूल में प्रतिचित्रित नहीं की गई है।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवम्बर 2015) कि लेखापरीक्षा का अवलोकन अच्छी तरह से समझा गया था एवं इसे शीघ्र ही लागू किया जाएगा।

- कार्य के लिये राशि के आवंटन की उपलब्धता की जांच करने की सुविधा ई-एमबी मॉड्यूल में उपलब्ध नहीं थी क्योंकि ई.आई.एम.एस. का बजट मॉड्यूल पूर्ण नहीं था एवं बजट मॉड्यूल ई-एमबी मॉड्यूल से एकीकरण नहीं था। भुगतान करते समय चालू देयक बनाने के पूर्व बजट उपलब्धता जानकर आवंटन से अधिक भुगतान को रोकने के लिये यह समाकलन जरूरी था।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवम्बर 2015) कि यद्यपि एक बजट और आवंटन मॉड्यूल उपलब्ध था परन्तु वित्त विभाग द्वारा वित्तीय प्रबंधन सूचना प्रणाली कार्यान्वित करने के बाद यह बजट और आवंटन मॉड्यूल अनावश्यक हो गया है।

चालू देयक बनाने के पूर्व बजट उपलब्धता की जांच के लिए दोनों मॉड्यूलों में एकीकरण न होने के कारण अनुप्रयोग का पूर्ण दक्षता से उपयोग नहीं हो सका है।

- ई-एमबी मॉड्यूल, जो कि चालू/अन्तिम देयको को बनाने एवं एक कार्य से संबंधित भुगतान करने के लिये हैं, केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग नियमावली के प्रपत्र-26

में चालू देयक बनाने के लिए रूपांकित नहीं था। हमने आगे देखा कि बनाए गए चालू देयकों में के.लो.नि.वि. नियमावली में चाहे अनुसार जानकारी, जैसे पिछले देयक का क्रमांक एवं दिनांक, कार्यसार के आंकड़े आदि से युक्त नहीं थी।

परियोजना संचालक, परियोजना कार्यान्वयन एवं समन्वय इकाई ने उत्तर दिया (जून 2015) कि बनाए गए देयक प्रपत्र-26 के प्रपत्र एवं आवश्यकता अनुसार ही थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कुछ आवश्यक स्तंभ, जैसा की ऊपर बताया गया है, रूपांकित चालू देयक प्रपत्र में छूटे हुये थे इसके अतिरिक्त, बनाए गए देयकों में उक्त जानकारी की अनुपस्थिति की पुष्टि नमूना जांच किए गए संभागों के अभिलेखों से हुई।

इस प्रकार, ई-एमबी माड्यूल की सुविधा का पूर्णतः उपयोग नहीं किया गया था एवं ठेकेदारों को सही भुगतान सुनिश्चित करने के लिए सम्बन्धित व्यवसाय नियम पूर्णतः समाहित नहीं किए गए थे।

2.4.7.3 ई-माप प्रतिवेदन

ई माप प्रतिवेदन, ठेकेदारों के चालू देयकों के भुगतानों के लिए कार्य से संबंधित आवश्यक विस्तृत विवरण से युक्त होते हैं। ई माप प्रतिवेदन में सितम्बर 2015 के अन्त में उपलब्ध 1,645 अभिलेख हमारे द्वारा विश्लेषित किए गए। डेटा प्रविष्टि स्तर पर इनपुट नियंत्रणों एवं वैधता जांचों का अभाव देखा गया जो निम्नानुसार हैं:

- 42 अभिलेखों के मामलों में, दो विभिन्न कार्यों को समान ठेका आईडी आवंटित की गई थी। इससे त्रुटियों को रोकने हेतु वैधता जांच में कमी का भी पता चलता है।
- 30 सितम्बर 2015 की स्थिति में पूर्ण ठेकों के 340 अभिलेखों के मामलों में, अभिलेखों में प्रथम चालू देयक व अन्तिम चालू देयक की दिनांक प्रविष्टि नहीं की गई थी।

प्रमुख अभियंता/जल संसाधन विभाग ने उत्तर दिया (नवम्बर 2015) कि वर्ष 2012-13 के दौरान इस तरह के दृष्टान्त ई-एमबी के कार्यान्वयन के शुरुआती चरण में हुए थे एवं आवश्यक वैधता इस तरह की त्रुटियों को रोकने के लिये समाहित की गई है। उन्होंने आगे बताया कि कुछ अभिलेख टर्न की एवं विद्युत एवं यांत्रिकी ठेकों के हो सकते हैं एवं डेटा प्रविष्टि की असमरूपता को कम करने के लिये आवश्यक वैधता सक्रिय की जाएगी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं, क्योंकि ठेका की डुप्लिकेट आईडी के दृष्टान्त वर्ष 2012-13 के पश्चात प्रविष्टि किये गये ठेको में भी देखे गए थे।

2.4.7.4 ठेका निगरानी माड्यूल

विभाग बांधों, नहरों व उद्बहन सिंचाई योजनाओं आदि से संबंधित निर्माण कार्यों के कार्यान्वयन के लिए ठेकेदारों को अनुबंधित करता है। ठेका निगरानी माड्यूल में कार्य आवंटित करने के लिये ठेकेदारों के पंजीकरण की सुविधा एवं कार्य प्रगति की निगरानी हेतु वृहद/मध्यम व लघु कार्यों की वित्तीय प्रगति मापने की सुविधा शामिल हैं। माड्यूल में, जुलाई 2015 की स्थिति में 3,191 ठेकों के संबंध में 1,329 ठेकेदारों की विस्तृत जानकारी उपलब्ध है।

ठेका निगरानी माड्यूल का गारंटी विवरण डेटाबेस, ठेके की शर्तों के अनुसार ठेकेदारों

द्वारा जमा की जाने वाली प्रतिभूतियों के विवरण से युक्त होता है। हमने डेटाबेस में निम्न कमियां देखी (अप्रैल 2015):

- केवल 92 चालू ठेका अनुबधों की प्रतिभूति के विवरण डेटाबेस में प्रविष्ट किए गए थे जबकि चालू ठेकें 3,000 से भी अधिक थे।
- जमा की प्रकृति का विवरण, जैसे सावधि जमा रसीद (एफ.डी.आर.), बैंक प्रतिभूति को डेटाबेस में स्पष्ट किया जाना चाहिए परन्तु 30 अभिलेखों में यह रिक्त छोड़ दिया गया था।
- प्रत्येक बैंक शाखा की पहचान करने के लिए भारतीय वित्तीय प्रणाली कूट (आई.एफ.एस.सी.), जो एक ग्यारह वर्णों का कोड है, भारतीय रिजर्व बैंक (आर.बी.आई.) द्वारा आवंटित किया गया है। वैधता जांच की अनुपस्थिति में 14 अभिलेखों में गलत आई.एफ.एस.सी कूट की प्रविष्टि रोकी नहीं जा सकी।

हमने निर्माण कार्यों के समयवृद्धि प्रकरणों से संबंधित डेटाबेस जिसमें 117 अभिलेख थे की जांच के दौरान निम्न त्रुटियां देखी:

- समयवृद्धि पर टिप्पणी के स्तंभ में समयवृद्धि के कारण लिखे जाने थे जो 51 अभिलेखों में रिक्त छोड़ दिए गए थे।
- चार अभिलेखों में ठेके की समयवृद्धि स्वीकृति के आदेश का क्रमांक रिक्त छोड़ दिया गया था।

ठेका प्रगति की समीक्षा की डेटा सारणी ठेकों की स्थिति के विवरण से युक्त है। हमने 40,469 अभिलेखों (ठेकों से संबंधित) से युक्त डेटाबेस में निम्न कमियां देखी:

- ठेकों की प्रगति की समीक्षा हेतु समीक्षा प्राधिकारियों की टिप्पणियां 28,846 अभिलेखों के मामले में नहीं थी।
- सभी 40,469 अभिलेखों में पूर्व भुगतान व पूर्णता के प्रतिशत की डेटा प्रविष्टि शून्य के रूप में दर्शाई गई थी।

ठेकों की वित्तीय प्रगति के इतिहास से संबंधित डेटा सारणी में 6,297 अभिलेख (1,524 ठेको से संबंधित) शामिल है। हमने डेटाबेस में निम्न कमियां देखी:

- 1,363 ठेकों (लगभग 89 प्रतिशत) के मामलों में कार्य कि वर्तमान स्थिति रिक्त छोड़ दी गई थी जो अपूर्ण डेटाबेस का संकेतक है।
- 72 ठेको के मामलों में, कार्य की वर्तमान स्थिति पूर्ण दर्शाई गई हैं, परन्तु पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करने की फील्ड जो खाली छोड़ दी गई अपूर्ण डेटाबेस दर्शाते थे।

इस प्रकार, माड्यूल में अपूर्ण व अशुद्ध डेटाबेस के कारण इस माड्यूल के माध्यम से कार्यों की निगरानी की सुविधा पूर्ण रूप से उपयोग नहीं की जा रही थी।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने अन्य बातों के साथ जवाब दिया (नवम्बर 2015) कि रिक्त डेटाबेस में डेटा भरा जाएगा एवं जहां आवश्यक पाया जाएगा, वैधता लागू की जाएगी।

2.4.7.5 ठेका निगरानी प्रतिवेदन

विभाग की वेबसाइट पर निगरानी के उद्देश्य से दर्शाया गया ठेका निगरानी प्रतिवेदन चालू ठेकों व ठेकेदारों से संबंधित जानकारी से युक्त हैं। प्रतिवेदन में सभी आठ परिक्षेत्रों के संबंध में डेटा उपलब्ध था। मुख्य अभियंता, चबल बेतवा कछार, भोपाल का 30 सितम्बर 2015 की स्थिति का प्रतिवेदन हमारे द्वारा जांचा गया था। निम्न कमियां देखी गईं:

- कुल 551 अभिलेखों में से 35 अभिलेखों के मामलों में, ठेका अनुबंध दिनांक, कार्य पूर्ण होने की दिनांक के बाद की थी। यह वैधता जांच की अनुपस्थिति संकेत करता है।
- 133 कार्यों के कार्यान्वयन की देख-रेख हेतु कोई उप-संभागीय अधिकारी (एस.डी.ओ.) अथवा उपयंत्री निर्दिष्ट दर्शाया नहीं गया था।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने अवलोकनों को स्वीकार किया व उत्तर दिया कि वैधता जांच लागू की जाएगी ताकि ये त्रुटियां न हो एवं संबंधित कार्यपालन यंत्रियों को संबंधित उप संभागीय अधिकारी व उपयंत्री को कार्य निर्दिष्ट करने को कहा जायेगा।

2.4.7.6 बाँध सुरक्षा मॉनिटरिंग माड्यूल

बाँध सुरक्षा मॉनिटरिंग माड्यूल, बाँध की डेटा पुस्तक बनाने, बाँध सुरक्षा संगठन (डीएसओ)¹⁰⁶ व बाँध सुरक्षा निरीक्षण पैनल (डीएसआईपी)¹⁰⁷ द्वारा जांच एवं महत्वपूर्ण बांधों के जांच अभिलेख बनाने व उनके रखरखाव करने आदि की सुविधा प्रदान करता है। इस प्रकार, यह माँड्यूल विभाग द्वारा वृहद, मध्यम एवं लघु बांधों/तालाबों की निगरानी की सुविधा भी प्रदान करता है।

हमने बाँध सुरक्षा जांच दल द्वारा बांधों के निरीक्षण के डेटाबेस की जांच में निम्न महत्वपूर्ण कमियां देखी : (अप्रैल 2015)

- 4,431 लघु, 142 मध्यम व 24 वृहद, पूर्ण व चालू सिंचाई परियोजनाओं के विरुद्ध केवल 37 बांधों के निरीक्षण के संबंध में डेटा उपलब्ध पाया गया ।
- जांच अधिकारियों के प्रेक्षण व टिप्पणियां डेटाबेस में उपलब्ध नहीं पाई गई थी जबकि इसे डेटाबेस में अभिलेखित करने की सुविधा माड्यूल में दी गई थी ।
- बाँध सुरक्षा संगठन द्वारा बाँध निरीक्षण से संबंधित डेटाबेस में, दिसम्बर 2014 की स्थिति में 4,597 पूर्ण वृहद, मध्यम व लघु परियोजनाओं के विरुद्ध केवल 238 बांधों के अभिलेख उपलब्ध थे ।

ये त्रुटियाँ अपूर्ण डेटाबेस व वैधता जांच की अनुपस्थिति दर्शाती हैं ।

¹⁰⁶ बाँध सुरक्षा संगठन, बांधों की वर्तमान स्थिति के मूल्यांकन के लिए और उसमें सुधार के लिए तकनीकी सलाह देने के लिए स्थापित विभाग की एक शाखा है ।

¹⁰⁷ बाँध सुरक्षा निरीक्षण पैनल, 60 लाख क्यू.मी. भंडारण क्षमता के बांधों के निरीक्षण के लिए एक पैनल है ।

प्रमुख अभियंता ने बताया (नवम्बर 2015) कि चूंकि बांध का निरीक्षण एक सतत प्रक्रिया है, जैसे ही निरीक्षण किए जाएंगे माड्यूल में डेटा दर्ज किया जाएगा एवं अभी मात्र निरीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुतीकरण ही माड्यूल के माध्यम से हो रहा है एवं कोई हार्ड प्रति/कागज का प्रस्तुतिकरण आवश्यक नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ये फील्ड्स, बांधों की सुरक्षा से संबंधित हैं और इसके परिणामस्वरूप आस-पास के क्षेत्र में रहने वाले लोगों के जीवन एवं उनकी संपत्ति की सुरक्षा से संबंधित है। इसलिए, इन फील्ड्स को बनाए रखने और अनिवार्य रूप से अद्यतन किए जाने की आवश्यकता थी।

2.4.7.7 मानव संसाधन प्रबंधन प्रणाली माड्यूल

माड्यूल, जो मानव संसाधनों के प्रबंधन के लिए हैं, इसमें कर्मचारी की पदस्थापना, वर्तमान विभाग, अगले वरिष्ठ की जानकारी, विभागाध्याक्ष की जानकारी, कर्मचारी का व्यक्तिगत डाटा, कर्मचारी के वार्षिक गोपनीय प्रतिवेदन की जानकारी, कर्मचारी द्वारा भरे गये संपत्ति विवरणी, उपस्थिति विवरण व अवकाश शेष का डेटाबेस शामिल है। माड्यूल वेतन एवं अन्य संबंधित डेटा के आधार पर कर्मचारी के सेवान्त लाभ की स्वगणना भी उपलब्ध कराता है।

- कर्मचारियों के विवरणों का डेटाबेस जिसमें 5,235 कर्मचारियों के अभिलेख है, जिसमें पता, दूरभाष क्रमांक, कम्प्यूटर कौशल, परीवीक्षा इत्यादि है। प्रत्येक अभिलेख में 47 फील्ड्स है। हमने देखा कि डेटाबेस में केवल 12 फील्ड्स में डेटा भरा गया है, व शेष 35 फील्ड्स रिक्त छोड़ दी गई थी।
- सेवानिवृत्त कर्मचारियों से संबंधित 453 अभिलेख, सेवानिवृत्त के रूप में स्वतः चिन्हित नहीं हुए थे, जो प्रणाली रूपांकन में त्रुटि दर्शाता है।
- कर्मचारियों का आपातकालीन दूरभाष क्रमांक, 5,042 अभिलेखों के मामले में रिक्त छोड़ दिया गया था एवं आपात स्थिति में संपर्क व्यक्ति का नाम कर्मचारियों के 105 अभिलेखों में श्वंयं था।
- डाक का पता कर्मचारियों के 4,439 अभिलेखों के मामले में प्रविष्ट नहीं किया गया था।
- कर्मचारियों के 4,763 अभिलेखों में गृह जिला दर्ज नहीं किया गया था।
- 4,829 कर्मचारियों के बैंक खाता संख्या डाटाबेस में उपलब्ध नहीं थी।
- कर्मचारियों के परिवारों के विवरण के अभिलेखों में हमने देखा कि विभाग में दिसंबर 2014 तक 6,658 कर्मचारियों के विरुद्ध केवल 137 कर्मचारियों से संबंधित परिवारों के कुल 427 सदस्यों के अभिलेख उपलब्ध थे।
- 426 कर्मचारियों के परिवार के सदस्यों की आयु सही दर्ज नहीं की गई व "शून्य" के रूप में दिखाई गई थी।

इस प्रकार, अपूर्ण डाटाबेस होने के कारण माड्यूल के माध्यम से मानव संसाधनों का प्रबंधन संभव नहीं था।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने उत्तर दिया (नवम्बर 2015) कि रिक्त डेटाबेस में डेटा भरा जाएगा, जहाँ आवश्यक पाया जाएगा वैधता प्रदान की जाएगी व बताई गई त्रुटियों में सुधार किया जायेगा।

2.4.7.8 गैर कृषि राजस्व (उद्योग राजस्व) माँड्यूल

गैर कृषि राजस्व माँड्यूल जो कि औद्योगिक उपभोक्ताओं से राजस्व प्राप्ति की निगरानी हेतु विकसित किया गया है, औद्योगिक उपभोक्ताओं के पंजीयन, उपभोक्ताओं के साथ अनुबंध, जल उपयोग अभिलेख, देयक बनाने व जल कर की वसूली के विवरण रखता है।

2,202 अभिलेखों से युक्त माँड्यूल में जल के उपयोग के डेटाबेस में हमने निम्न कमियां देखी (अप्रैल 2015):

- 990 अभिलेखों में, उपभोक्ताओं के साथ अनुबंधों के विवरण उपलब्ध नहीं थे व ये गैर-अनुबंधित दर्शाए गए थे।
- 577 अभिलेखों के संबंध में अनुबंध आई.डी. दी गई, परन्तु यह "गैर अनुबंधित" बताए गए थे, जो कि डेटाबेस में वैधता जांच के अभाव में विसंगतियों का संकेत है।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवम्बर 2015) कि डेटा जाँचकर सही किया जायेगा व आवश्यक हुआ तो वैधता कार्य किया जाएगा।

2.4.7.9 बाढ़ नियंत्रण प्रबन्धन माँड्यूल

बाढ़ नियंत्रण प्रबंधन माँड्यूल में बाढ़ स्तर आदि से संबंधित डेटा की अनुपस्थिति में बाढ़ की स्थिति के बारे में पर्याप्त मॉनिटरिंग संभव नहीं होगी।

बाढ़ नियंत्रण प्रबन्धन माँड्यूल एक एस.एम.एस. आधारित निगरानी अनुप्रयोग है, जो बाढ़ नियंत्रण के उद्देश्य हेतु केंद्रीय सर्वर से मैदानी कर्मचारियों द्वारा एस.एम.एस. के माध्यम से जलाशय के स्तर के बारे में जानकारी भेजने की सुविधा प्रदान करता है। माँड्यूल जलाशय में बाढ़ की स्थिति और पानी की उपलब्धता के बारे में ड्राइंग अनुमान के लिए सुविधा प्रदान करता है।

दैनिक वर्षा, प्रत्येक वर्षा गेज स्टेशन पर अभिलेखित की जाती है व स्टाफ द्वारा उनके अगले अधिकारी व भोपाल डेटा केन्द्र को अवगत कराया जाता है।

5,297 अभिलेखों के साथ, हमने बांधों/नदियों से संबंधित अभिलेखों में उच्चतम बाढ़ स्तर, खतरे का जल स्तर आदि में हमने निम्नलिखित महत्वपूर्ण कमियां देखी :

- सभी अभिलेखों में उच्चतम बाढ़ स्तर, उच्चतम बाढ़ स्तर का वर्ष एवं खतरे का जल स्तर शून्य के रूप में दर्शाया गया था।
- जिले की पहचान भी उसमें प्रविष्ट नहीं की थी।

इस डेटा के अभाव में जलाशय में बाढ़ की स्थिति व जल की उपलब्धता के बारे में पर्याप्त निगरानी एवं अनुमान लगाना संभव नहीं होगा।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवम्बर 2015) कि माँड्यूल शीघ्र ही लेखापरीक्षा अवलोकनों के अनुसार कार्यान्वित किया जाएगा।

2.4.7.10 जलाशय निगरानी प्रतिवेदन

एस.एम.एस. आधारित जलाशय निगरानी प्रणाली, विशेषकर वर्षा ऋतु के दौरान जल

स्तर निगरानी हेतु, विकसित की गई है। यह माड्यूल तालाब गेज मापक द्वारा एक सरल एस.एम.एस. भेजकर दैनिक जल स्तर एवं उपलब्ध क्षमता की संकलित जानकारी ज्ञात करने की सुविधा प्रदान करता है।

(I) एस.एम.एस. आधारित जलाशय निगरानी प्रतिवेदन

25 सितम्बर 2015 की स्थिति के अनुसार एस.एम.एस. आधारित जलाशय निगरानी प्रतिवेदन की हमारे द्वारा नमूना जांच की गई थी। हमारे द्वारा अवलोकित किए गए अपूर्ण डेटा के दृष्टांत नीचे संक्षेप में दिए गए हैं:

- प्रतिवेदन में केवल 136 जलाशयों से संबंधित डेटा संधारित किया जा रहा था जबकि पूर्ण परियोजनाओं की संख्या 4,597¹⁰⁸ है।
- 27 जलाशयों के मामलों में, जलाशय के स्तर का स्थैतिक डेटा, भराव क्षमता एवं वर्तमान भराव अभिलेखित नहीं किया गया था।
- यद्यपि दैनिक आधार पर अद्यतनीकरण किया जाना था, विभागीय प्राधिकारियों द्वारा सभी 136 जलाशयों के संबंध में जलाशय निगरानी डेटा के दैनिक प्रतिवेदन अद्यतन नहीं किए जा रहे थे।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने उत्तर में बताया (नवम्बर 2015) कि इस माड्यूल द्वारा सभी 136 महत्वपूर्ण जलाशयों की निगरानी की जा रही है एवं आवश्यकतानुसार ये बढ़ाई जाएगी। उन्होंने आगे कहा कि तकनीकी समस्या के कारण कभी-कभी सर्वर द्वारा एस.एम.एस. प्राप्त नहीं होता था।

(II) नदी गेज जल स्तर प्रतिवेदन

एस.एम.एस. आधारित प्रणाली, द्वारा नदी मापक जल स्तर निगरानी नदियों में जल प्रवाह एवं उपलब्धता जानने के लिये विकसित की गई थी। नदी गेज वाचक, एस.एम.एस. भेजते हैं, जो कि सर्वर में प्राप्त होता है, व एक प्रतिवेदन प्रदर्शित होता है।

4 अक्टूबर 2015 की स्थिति में नदी गेज जल स्तर प्रतिवेदन के अवलोकन में हमने देखा कि 86 प्रवाह स्टेशनों में से मात्र 15 गेज प्रवाह स्टेशनों से सम्बन्धित डेटा ही प्रतिवेदन में उपलब्ध था।

प्रमुख अभियंता जल संसाधन विभाग ने उत्तर दिया (नवम्बर 2015) कि वर्तमान में केवल 15 नदी गेज स्टेशन प्रणाली में लाए गए हैं। उन्होंने आगे कहा कि शेष नदी गेज वाचक शीघ्र ही प्रणाली उपयोग के लिए लाए जाएंगे।

2.4.7.11 सतही जल माँड्यूल

सतही जल माँड्यूल, मौसम विज्ञान एवं जल वैज्ञानिक डेटा की प्रविष्टि के लिए है एवं विभाग के क्षेत्र कार्यालयों द्वारा अवलोकित वर्षा, जलस्तर व जलवायु डेटा की प्रविष्टि की सुविधा उपलब्ध कराता है। यह माड्यूल एक स्थान के मौसम विज्ञान एवं जल विज्ञान के बारे में अनुमान लगाने की सुविधा उपलब्ध कराता है।

हमने माँड्यूल के डेटाबेस जिसमें तापमान, दबाव व अन्य मौसमी विवरण के डेटा से

¹⁰⁸ सूचना का स्रोत विभाग का प्रशासनिक प्रतिवेदन है।

संबंधित 4,920 अभिलेख थे, में निम्न महत्वपूर्ण कमियां देखी (अप्रैल 2015) :

- 3,739 अभिलेखों में स्थानों का न्यूनतम तापमान शून्य बताया गया था जो यह दर्शाता है कि यह जानकारी एकत्र कर डेटाबेस में प्रविष्ट नहीं की जा रही थी।
- 4,912 अभिलेखों में निरपेक्ष दबाव¹⁰⁹ शून्य के रूप में दर्शाया गया था, यद्यपि इसका कुछ मान होता है।

इस प्रकार, मॉड्यूल का डेटाबेस एक स्थान के मौसम व जल विज्ञान की स्थिति के बारे में सही अनुमान लगाने के लिए पूर्ण/सही नहीं था।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने उत्तर दिया (नवम्बर 2015) कि डेटा भरा जाएगा एवं जहां आवश्यक पाया जाएगा, वैधता कार्य किया जायेगा।

2.4.7.12 जल उपभोक्ता संस्था¹¹⁰ व अन्य सिंचाई प्रबंधन में भागीदारी माड्यूल

जल उपभोक्ता संस्था (ज.उ.सं.) एवं अन्य सिंचाई प्रबंधन में भागीदारी मॉड्यूल, विभाग द्वारा जल उपभोक्ता संस्था की गतिविधियों एवं जल उपभोक्ता संस्थाओं को विभाग द्वारा दिए गए धन की निगरानी में सहायता को लक्षित करता है।

हमने देखा (अप्रैल 2015) कि विभाग के आठ जोन के अधीन 2,094 योजनाओं के लिए 1,966 जल उपभोक्ता संस्थाओं के विवरण माड्यूल में दर्ज किए गए थे। वर्ष 2013-14 के डेटाबेस में 1,966 जल उप संस्थाओं के विरुद्ध मात्र 264 जल उप संस्थाओं की दक्षता श्रेणी बताई गई थी। वर्ष 2014-15 व 2015-16 के लिए जल उपभोक्ता संस्थाओं का डेटा अद्यतन नहीं किया गया था। इससे पता चलता है कि माड्यूल आंशिक रूप से ही उपयोग किया जा रहा था।

प्रमुख अभियंता जल संसाधन विभाग ने बताया (नवम्बर 2015) कि जल उपभोक्ता संस्थाओं के कार्यों हेतु माड्यूल का उपयोग करने के प्रयास किए जा रहे थे। उत्तर से स्पष्ट है, कि माड्यूल का डेटाबेस इसके सार्थक उपयोग को सुविधाजनक बनाने के लिए अद्यतन नहीं किया जा रहा था।

2.4.7.13 सिंचाई निगरानी मापदंड

सिंचाई निगरानी मॉड्यूल, वृहद्/मध्यम/लघु सिंचाई योजनाओं के संचालन की निगरानी की सुविधा उपलब्ध कराता है एवं इसमें जल भंडारण क्षमता, सिंचाई लक्ष्य एवं उपलब्धि, साप्ताहिक सिंचाई, योजनाओं द्वारा सिंचाई की संपूर्ण प्रगति एवं संपूर्ण विभाग में सिंचाई गतिविधियों के ऐतिहासिक रिकार्ड्स एवं उपलब्ध सिंचाई क्षमता के विवरण शामिल है।

हमने सिंचाई निगरानी माड्यूल के अंतर्गत 5,346 परियोजनाओं/योजनाओं के 20,971 अभिलेखों से युक्त "सिंचाई क्षमता विवरण" नामक सारणी में निम्न कमियां देखी (अप्रैल 2015) :

सिंचाई निगरानी माड्यूल में सिंचाई क्षमता एवं योजनाओं के वर्गीकरण के सम्बन्ध में अशुद्ध एवं अपूर्ण डेटा के कारण, सिंचाई योजनाओं के संचालन की निगरानी में कठिनाई होगी।

¹⁰⁹ निरपेक्ष दबाव, शून्य दबाव या पूर्ण निर्वात के सापेक्ष मापा गया दबाव है।

¹¹⁰ जल उपभोक्ता संस्था कृषकों का एक संगठन है। ज.उ.सं. के उद्देश्य, कृषि उत्पादन में सुधार करने के लिए अपने उपयोगकर्ताओं के बीच जल का सुरक्षित वितरण, सिंचाई प्रणाली का पर्याप्त रख-रखाव एवं जल के किफायती एवं कुशलता से उपयोग को बढ़ावा देना है।

- 12,709 अभिलेखों में तालाबों की वास्तविक सिंचाई क्षमता का क्षेत्रफल "शून्य" हेक्टेयर दर्शाया गया है किंतु रूपांकित क्षमता "शून्य" से अधिक दर्शाई गई थी जो कि 1 से 3,62,102 हेक्टेयर के मध्य थी, यह डेटाबेस की अशुद्धता का संकेतक है।
- 416 अभिलेखों के संबंध में माड्यूल में वृहद्, मध्यम व लघु योजनाओं का वर्गीकरण योजनाओं की सिंचाई क्षमता के क्षेत्रफल पर आधारित मानदण्ड के अनुरूप नहीं था।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवम्बर 2015) कि वर्ष 2009-10, 2010-11 एवं 2011-12 के लिये आंशिक डाटा प्रविष्टि की गई थी जो शीघ्र ही पूरी कर ली जाएगी एवं वर्ष 2012-13 से वास्तविक सिंचाई की डेटा प्रविष्टि प्रारंभ कर दी गई थी। उन्होंने आगे बताया कि लागत के आधार पर योजनाओं के वर्गीकरण पुरानी प्रणाली, 416 अभिलेखों में गलत वर्गीकरण का कारण हो सकती है, जिसे शीघ्र ही सुधार लिया जाएगा।

2.4.7.14 सिंचाई निगरानी प्रतिवेदन

सिंचाई निगरानी प्रतिवेदन, सिंचाई योजना में जल की उपलब्धता के आधार पर सिंचाई के लिये निर्धारित लक्ष्य के विरुद्ध पाक्षिक आधार पर रबी फसल की सिंचाई निगरानी के लिए उद्देशित है। 25 सितम्बर 2014 को बनाया गया प्रतिवेदन विश्लेषित किया गया था व हमने प्रतिवेदन में परियोजनावार नीचे दिखाये अनुसार कमियां देखी:

वृहद् परियोजनायें

मौजूदा 24 वृहद् परियोजनाओं में से 22 वृहद् परियोजनाओं का डेटा ही प्रतिवेदन में प्रदर्शित हो रहा था।

- गांधी सागर बांध में, "हेक्टेयर में कृषि योग्य कमान क्षेत्र" एवं "हेक्टेयर में रबी फसल के लिए रूपांकित सिंचाई" शून्य के रूप में अभिलेखित हुई थी।
- चार अभिलेखों में, 25 सितम्बर 2014 का जलाशय का स्तर शून्य मीटर अभिलेखित किया गया था परन्तु बांध की वर्तमान उपलब्ध क्षमता 206.71 मिलियन घन मीटर से 2,197.98 मिलियन घन मीटर के मध्य अभिलेखित की गई थी, जो वैधता जांच के अभाव का संकेतक है।
- छह योजनाओं के लिए, वर्ष 2014-15 के लिए रबी सिंचाई के लक्ष्य निर्धारित किए गए थे परन्तु लक्ष्य टिप्पणियां जैसे "पलेवा एवं एक पानी", "पलेवा एवं तीन पानी" जो सिंचाई के लिये पानी उपलब्ध कराए जाने के संकेतक है, आदि अभिलेखित नहीं थे।

मध्यम परियोजनाओं और लघु योजनाओं के प्रतिवेदनों में भी समान प्रकृति की कमियां देखी गई थी।

प्रमुख अभियन्ता, जल संसाधन विभाग ने उत्तर दिया (नवम्बर 2015) कि आवश्यक सुधार एवं डेटा प्रविष्टि में वैधता जांच प्रावधानित की जाएगी। उन्होंने आगे जोड़ा कि लक्ष्य टिप्पणी स्तंभ में कोई टिप्पणी नहीं होने का अर्थ है, कि सभी आवश्यक पानी प्रदाय किए जाएंगे।

आवश्यक पानी प्रदाय करने की पालियों की संख्या से संबंधित उत्तर स्वीकार्य नहीं है,

क्योंकि "टिप्पणी लक्ष्य" स्तंभ का अर्थ सिंचाई के लिये पानी देने की पालियों की संख्या को अभिलेखित करना है।

2.4.7.15 भौगोलिक सूचना प्रणाली (जी.आई.एस.) मॉड्यूल

अनुबंध की निबंधन व शर्तों के अनुसार, जियो-डेटाबेस¹¹¹ एक मुख्य अनुप्रयोग घटक होना था एवं इस उद्देश्य के लिए जी. आई. एस., मध्य प्रदेश जल संसाधन विभाग के जल संसाधनों से सम्बन्धित सूचनाओं का सामान्य स्रोत होना था।

राज्य के जल संसाधनों से संबंधित जियो-डेटाबेस मांगे जाने पर हमें उपलब्ध नहीं कराया गया था। ई.आई.एम.एस. के वेब पेज के मुख्य पेज पर एक लिंक दी गई थी जो राज्य के जल संसाधनों के संबंध में जियो-डेटाबेस नहीं दर्शाती।

प्रमुख अभियन्ता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवम्बर 2015) कि जी.आई.एस. मॉड्यूल विकसित किया गया था परन्तु सर्वर की कमी के कारण यह कार्य नहीं कर रहा था एवं राज्य डेटा केन्द्र में स्थानांतरण के पश्चात् जी.आई.एस. अनुप्रयोग पूर्णतः क्रियाशील बनाया जाएगा व उपयोग होगा।

2.4.7.16 साध्यता प्रतिवेदन

साध्यता प्रतिवेदन में तीन उप प्रतिवेदन, जैसे, नवीन योजना प्रतिवेदन, सुधार, नवीनीकरण व पुनर्वास (आर.आर.आर.) योजना प्रतिवेदन है। 5 अक्टूबर 2015 की स्थिति के अनुसार इन उप प्रतिवेदनों के संबंध में जल संसाधन विभाग के पोर्टल पर उपलब्ध सक्रिय डेटा हमारे द्वारा विश्लेषित किया गया था।

(i) नवीन योजना प्रतिवेदन

यह प्रतिवेदन साध्यता अध्ययन के लिए पहचानी गई "पिनप्वाईटेड" नई योजनाओं, अनुमोदित योजनाओं, सर्वे के अन्तर्गत योजनाओं, स्वीकृत योजनाओं एवं अस्वीकृत योजनाओं के बारे में जानकारी रखता है। नई योजनाओं के प्रतिवेदन के 269 अभिलेखों की जांच में हमने देखा कि:

- 13 पिनप्वाईटेड नई योजनाओं में, कुल भूमि लागत सिंचित भूमि, असिंचित भूमि व वन भूमि की कुल लागत से मेल नहीं खाती।
- साध्यता अनुमोदित चार योजनाओं में भी भूमि की कुल लागत सिंचित भूमि, असिंचित भूमि एवं वन भूमि की लागत के योग के बराबर नहीं थी।
- इस तथ्य के विपरीत कि कई योजनायें विभाग द्वारा स्वीकृत हैं, नवीन योजना प्रतिवेदन में केवल एक योजना "केशरिया कुंड तालाब" ही स्वीकृत दर्शाई गई थी।

प्रमुख अभियन्ता, जल संसाधन विभाग ने उत्तर दिया (नवम्बर 2015) कि स्वीकृत परियोजनायें अधिक हो सकती हैं, जिन्हें जांच कर अद्यतन किया जायेगा।

(ii) सुधार, नवीनीकरण व पुनर्वास योजना प्रतिवेदन

सुधार, नवीनीकरण व पुनर्वास योजना प्रतिवेदन, पुरानी परियोजनाओं के सम्बन्ध में सुधार, नवीनीकरण व पुनर्वास के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने के लिए

¹¹¹ जियो-डेटाबेस, विभिन्न प्रकार के भौगोलिक डेटा सेट का एक संग्रह है।

स्वीकृति देने हेतु शासकीय प्राधिकारियों को सुविधा उपलब्ध कराने के लिए उद्देशित है। सुधार, नवीनीकरण व पुनर्वास योजना प्रतिवेदन में 91 योजनाओं के अभिलेख उपलब्ध थे। हमने देखा कि:

- चार अभिलेखों में, हेक्टेयर में जलग्रहण क्षेत्र के स्तंभ में अर्थहीन डेटा जैसे "99,999,999.000" एवं "9,999,999.000" प्रविष्ट पाया गया था जो दर्शाता है कि फील्ड की चौड़ाई के सम्बन्ध में उचित वैधता जांच डेटाबेस में नहीं थी।
- नहर की कुल लाइनिंग, शीर्ष कार्य एवं नहर की सुधार, नवीनीकरण व पुनर्वास योजना की अनुमानित लागत के स्तम्भ में 3.00 से 2,61,34,800.00 जैसा डेटा प्रविष्टि किया गया था जो इंगित करता है कि विभिन्न संभागों द्वारा मौद्रिक मूल्य विभिन्न इकाईयों में प्रविष्ट की जा रही थी।
- प्रतिवेदन दर्शाता है कि 91 योजनाओं की प्रति हेक्टेयर लागत ₹ 0.14 से ₹ 8,67,605.71 के मध्य है जो स्पष्ट रूप से अशुद्ध था।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने अवलोकनों को स्वीकार किया (नवम्बर 2015) एवं उत्तर दिया कि माड्यूल में सही व विश्वसनीय डेटा सुनिश्चित करने के लिए उचित वैधता जांच प्रावधानित की जाएगी।

2.4.7.17 ई. आई. एम. एस. के अन्य मॉड्यूल

हमने अन्य ई. आई. एम. एस. मॉड्यूलों का भी विश्लेषण किया जैसे, यांत्रिकी कार्य (ई. एंड एम.), एस.एम.एस. आधारित नहर निगरानी प्रणाली, स्थापना सम्बन्धित सम्पत्तियां, भंडार लेखांकन, आपूर्ति व निविदा प्रबंधन, शिकायत प्रबंधन, कार्यालय प्रशासन, इलेक्ट्रॉनिक दस्तावेज प्रबंधन प्रणाली, पर्यावरण प्रबंधन, विधानसभा व संसद प्रश्नोत्तर, बजट आयोजना व निगरानी, भूजल एवं कृषि राजस्व एवं सिंचाई देयक जो या तो विभाग द्वारा उपयोग नहीं किये जा रहे थे अथवा उनमें बहुत कम व अशुद्ध, अपूर्ण डेटा था। अपूर्ण व अशुद्ध डेटा के दृष्टांत हमारे द्वारा विभाग की वेबसाइट पर निगरानी के उद्देश्य से प्रदर्शित किए गए प्रतिवेदनों के डेटा में भी देखे गये।

ई. आई. एम. एस. के इन 24 मॉड्यूलों के डेटाबेस के परीक्षण में जैसा ऊपर वर्णित है अपर्याप्त इनपुट नियंत्रण, डेटा वैधता का अभाव, व्यवसाय नियमों का अपूर्ण प्रतिचित्रण, कई मॉड्यूलों में डेटा की अशुद्ध/अपूर्ण ग्राह्यता एवं कुछ मॉड्यूलों का अनुपयोग शामिल है।

निर्गम सम्मेलन में (सितम्बर 2015) प्रमुख सचिव, जल संसाधन विभाग ने वैधता जांच का अभाव, मॉड्यूलों में डेटा की अपूर्ण/अशुद्ध प्रविष्टियों को स्वीकार करते हुए बताया कि ई.आई.एम.एस. सिंचाई परियोजनाओं के प्रस्ताव की शुरुआत से निर्माण की पूर्णता तक व उसके पश्चात् जलाशय के भरने से सिंचाई तक निगरानी के लिए एक प्रभावी उपकरण था। सर्वर की क्षमता की अपर्याप्तता, कम्प्यूटर व बेव आधारित प्रणालियों को सीखने व उपयोग करने हेतु इंजीनियरों की अनिच्छा, महत्वपूर्ण अवरोध थे, जिन पर अब काबू पाया जा चुका था। उन्होंने आगे जोड़ा कि कंसल्टेंसी को, उच्च प्राथमिकता वाले मॉड्यूलों को उच्च मूल्य साथ ही निम्न उपयोगिता वाले मॉड्यूलों को निम्न प्राथमिकता देने वाला, एक समग्र ठेका दिया गया था।

ई.आई.एम.एस. मॉड्यूलों का डेटाबेस, अपर्याप्त इनपुट नियंत्रण, डेटा वैधता का अभाव, व्यवसाय नियमों का अपूर्ण प्रतिचित्रण, डेटा की अशुद्ध/अपूर्ण ग्राह्यता व कुछ मॉड्यूलों का अनुपयोग दर्शाता है।

ई. आई. एम. एस. के विकास पर किया गया ₹ 16.79 करोड़ का व्यय इस हद तक निष्फल रहा कि योजनानुसार मॉड्यूल विकसित/ उपयोग नहीं किये जा रहे थे।

यह तथ्य शेष रहता है कि ई. आई. एम. एस. के विकास पर किया गया ₹ 16.79 करोड़ का व्यय योजनानुसार माड्यूल विकसित/उपयोग नहीं किये जाने की सीमा तक निष्फल रहा।

अनुशंसा

शासन को डेटा की पूर्णता, शुद्धता व उपलब्धता सुनिश्चित करनी चाहिए जो प्रबंधन के निर्णय लेने व मॉनिटरिंग करने हेतु उपयोगी हो। शासन को ई. आई. एम. एस. के अन्य सभी विकसित माड्यूलों को पूर्णतः कार्यान्वित करना चाहिये।

2.4.8 ई. आई. एम. एस. का ठेका प्रबन्धन

विश्व बैंक ने मेसर्स टेक महिन्द्रा लिमिटेड के साथ ई.आई.एम.एस. के रूपांकन व कार्यान्वयन में सहायता के लिए राशि ₹ 15,00,47,100 का ठेका हस्ताक्षर करने के लिए अनापत्ति प्रदान की¹¹² (जुलाई 2008)। पाइकू ने मेसर्स टेक महिन्द्रा लिमिटेड को स्वीकृति पत्र जारी किया (अगस्त 2008) एवं अगस्त 2008 में सलाहकार में कार्य आरंभ करने की सूचना दी। अगस्त 2008 में सलाहकार के ठेके के लिए अनुबंध¹¹³ हस्ताक्षरित हुआ था।

अनुबंधानुसार, पूर्णता की निर्धारित अवधि 36 माह (31 जुलाई 2011 तक) थी। अनुबंध के अनुसार तीन वर्ष की वारंटी अवधि एवं तीन वर्ष का वार्षिक रखरखाव ठेका (एएमसी) अवधि थी। विभाग के उत्तर के अनुसार 30 सितम्बर 2013 को विकास-चरण पूर्ण हुआ था एवं वारंटी-चरण 1 अक्टूबर 2013 से प्रभावी था।

वर्ष 2013-14 तक परियोजना पर ₹ 1.79 करोड़ का सेवा कर सहित ₹ 16.79 करोड़ का व्यय किया गया था।

लेखापरीक्षा में ई.आई.एम.एस. के विकास के लिए किए गए ठेके के प्रबंधन में कमियां देखी गईं जिनकी चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई है।

2.4.8.1 ई.आई.एम.एस. डाटा शब्दकोष की अनुपलब्धता

एक डेटा शब्दकोष डेटाबेस की संरचना परिभाषित करता है एवं नाम, विवरण, प्रत्येक सारणी की प्रत्येक फील्ड की विशेषताओं तथा डाटा अवयवों के मध्य अन्तर सम्बन्धों के प्रकारों को, दूसरों¹¹⁴ को देखने या विप्लेषण करने की सुविधा प्रदान करने के लिए, शामिल करता है।

ई.आई.एम.एस. के सम्बन्ध में डेटा शब्दकोष सलाहकार द्वारा लेखापरीक्षा अवधि (अक्टूबर 2014 से जुलाई 2015) के दौरान उपलब्ध नहीं कराया गया था। डेटा शब्दकोष के अभाव में, परिवर्तन प्रबंधन, डाटाबेस प्रशासन व लेखापरीक्षण कठिन होगा।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवम्बर 2015) कि डेटा शब्दकोष अब उपलब्ध है एवं लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि डेटा शब्दकोष हमें लेखापरीक्षा की समाप्ति के पश्चात्

ई.आई.एम.एस. का डाटा शब्दकोष, लेखापरीक्षा अवधि के दौरान विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं कराया जा सका।

¹¹² ई-मेल दिनांक 10 जुलाई 2008 के माध्यम से

¹¹³ अनुबंध क्रमांक 3/ई.ई.(बी.वी.पी.पी.)/एस.ए.सी./252/08 दिनांक 12 अगस्त 2008

¹¹⁴ प्रोग्रामरों, डेटाबेस प्रशासकों, लेखापरीक्षकों आदि

उपलब्ध कराया गया था एवं यह व्यापक नहीं था क्योंकि सारणी के विवरण एवं फील्ड के ब्यौरे डेटा शब्दकोष में उल्लेखित नहीं कि गए थे।

2.4.8.2 सुरक्षित साकेट्स परत का संस्थापन

स्थापित सुरक्षित साकेट परत का प्रमाणन कालातीत था जिसने वेबसाइट को जोखिम संभावित बनाया ।

सलाहकार के साथ हुए अनुबंध के अनुसार बेव पोर्टल का विकास उसका उत्तरदायित्व था। वेब पोर्टल के लिए सुरक्षित साकेट्स परत (एसएसएल) का प्रमाणीकरण वेब साइट को सुरक्षित बनाने के लिए कार्य का एक अभिन्न अंग था ।

हमने (मई 2015) ई.आई.एम.एस. के पोर्टल के वेब पृष्ठ से पाया कि पोर्टल में एक कालातीत एसएसएल प्रमाणीकरण था। इस प्रकार, बेव साइट सुरक्षित नहीं थी।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने स्वीकार किया (नवम्बर 2015) कि पूर्व में किया गया एसएसएल प्रमाणीकरण कालातीत हो गया था। उन्होंने आगे बताया कि डेटा सेन्टर के लिए प्राप्त किए गए हार्डवेयर, राज्य डाटा सेंटर में स्थापित किए जाएंगे एवं ई.आई.एम.एस. के राज्य डाटा सेंटर में स्थानांतरित होते ही शीघ्रातीषीघ्र एसएसएल प्रमाणीकरण कर दिया जायेगा।

2.4.8.3 द्विभाषीय शब्दकोष एवं फोनेटिक परिवर्तन इंजन का न लगाया जाना

अनुबंध में प्रावधानित होने के बावजूद द्विभाषी शब्दकोष व फोनेटिक परिवर्तन इंजन अनुप्रयोग के साथ स्थापित नहीं किए गए ।

सलाहकार के साथ किए गए अनुबंध में द्विभाषी शब्दकोष की स्थापना प्रावधानित करता है जो उपयोगकर्ता को डाटा प्रविष्टि स्क्रीन पर की फील्ड्स के लिए हिन्दी व अंग्रेजी माध्यम में आने जाने (स्विच) की सुविधा देता है। शब्दकोष की एक अन्य विशेषता उपयोगकर्ता को उन अंग्रेजी शब्दों को ढूंढने के योग्य बनाना है, जिसके हिन्दी अनुवाद प्रणाली में उपलब्ध थे। सलाहकार को, एक अतिरिक्त विशेषता प्रदान करते हुए अंग्रेजी पाठ के हिन्दी समानार्थ का उपयोग करने हेतु एक फोनेटिक परिवर्तन इंजन का रूपांकन करना भी आवश्यक था।

हमने देखा (अप्रैल 2015) कि की-फील्ड्स के लिए हिन्दी और अंग्रेजी भाषा में आने जाने की सुविधा वाला द्विभाषी शब्दकोष प्रदान करने के स्थान पर सलाहकार ने प्रोग्रामिंग के क्षेत्रों में पूर्वपरिभाषित हिन्दी लेबल्स प्रदान किए जिसके कारण हिन्दी भाषी उपयोगकर्ताओं के लिये साफ्टवेयर का उपयोग सीमित हो गया। अनुबंध के अनुसार सलाहकार द्वारा द्विभाषी शब्दकोष उपलब्ध न कराए जाने के कारण विभाग का डेटा एन्ट्री स्टाफ शब्दिक तत्त्वों को हिन्दी से अंग्रेजी और इसके विपरीत परिवर्तन की सुविधा से वंचित हुआ। फोनेटिक परिवर्तन इंजन भी नहीं पाया गया परन्तु अनुबंधानुसार सलाहकार को पूर्ण भुगतान किया गया था।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार करते हुये बताया (नवम्बर 2015) कि द्विभाषी शब्दकोष के क्षेत्र की मदों का संकलन किया गया व स्थापित किया गया था। उन्होंने आगे बताया कि द्विभाषी शब्दकोष व फोनेटिक परिवर्तन इंजन का उपयोग पोर्टल के साथ साथ अनुप्रयोग पर भी ई.आई.एम.एस. के राज्य डाटा सेंटर में स्थानांतरण होने के बाद पूर्णतः उपलब्ध होगा।

2.4.8.4 सलाहकार द्वारा मुख्य कार्मिकों को नियोजित न करना

अनुबंध में, 11 मुख्य कार्मिक व उप सलाहकार नाम के अनुसार दिये गये थे जो ई.आई.एम.एस. के विकास के लिए उत्तरदायी थे। ग्यारह अन्य मुख्य कार्मिक बाद में नामित किये जाने थे। अनुबंध की शर्त 4.2 के अनुसार मुख्य कार्मिकों में कोई भी

परिवर्तन, सलाहकार के नियंत्रण के बाहर के कारणों के अलावा अन्य कारणों से नहीं किया जाएगा। परिशिष्ट "ए"¹¹⁵ के अनुलग्नक 'IV' के अनुसार, मुख्य कार्मिकों व सहायक स्टाफ के अनियोजन के मामले को सलाहकार द्वारा ठेके का उल्लंघन मानते हुए भुगतान में से सामुनापातिक रूप से वेतन काटा जाना था।

हमने (अप्रैल 2015) विभाग के अभिलेखों से देखा कि सलाहकार द्वारा जुलाई 2009 तक चार मुख्य कार्मिक नियोजित नहीं किए गए थे जबकि अगस्त 2008 में ई.आई.एम.एस. का विकास कार्य प्रारंभ हो चुका था। तथापि परियोजना कार्यान्वयन एवं समन्वय ईकाई ने सलाहकार को देय भुगतान में से मुख्य कार्मिकों के अनियोजन के कारण किसी भी राशि की वसूली नहीं की थी।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवम्बर 2015) कि प्रकरण अनियोजन का न होकर विश्व बैंक द्वारा चार मुख्य कार्मिकों की स्थिति में परिवर्तन के अनुमोदन में विलंब का था एवं इन चार पदों में से किसी के लिए भी संपूर्ण मानव माहों में से कोई कमी नहीं हुई थी इसलिए कोई वसूली नहीं की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि सलाहकार द्वारा जुलाई 2009 तक चार मुख्य कार्मिक नियोजित नहीं किये गये थे। इसके अतिरिक्त, परियोजना संचालक, पाइकू ने सलाहकार को सूचित किया था (जुलाई 2009) कि मुख्य कार्मिकों का अनियोजन, कार्य उत्पाद की गुणवत्ता पर परिलक्षित हुआ था, जिसे ठेके का उल्लंघन माना गया था।

2.4.8.5 क्षमता निर्माण एवं संस्थागत दृढ़ीकरण

ई.आई.एम.एस. अनुप्रयोग की पूर्ण क्षमता का उपयोग करने के लिए विभाग पर्याप्त मानव क्षमता विकसित नहीं कर सका।

अनुबंध के अनुसार¹¹⁶ सलाहकार को, जल संसाधन विभाग में आईटी/आईएस¹¹⁷ विशेषज्ञों के विशेष दल के लिए आवश्यकताओं की पहचान करना था एवं एक उपयुक्त सूचना प्रौद्योगिकी/सूचना प्रणाली संगठन बनाना था जिसमें अधोसंरचना, संसाधन व रखरखाव रणनीति सम्मिलित हो। सलाहकार द्वारा प्रस्तुत (सितम्बर 2009) संस्थागत फ्रेम वर्क प्रतिवेदन के अनुसार सूचना प्रौद्योगिकी/सूचना प्रणाली दल को सूचना व तकनीकी सहायता प्रदान करने के लिए, जल संसाधन विभाग में एक केन्द्रीय सूचना व तकनीकी कार्यालय का गठन किया जाना था। सलाहकार को भी अनुप्रयोग के उपयोग, अनुप्रयोग में सहायता व अनुप्रयोग के प्रशासन के क्षेत्र में जल संसाधन विभाग के कर्मचारियों को प्रशिक्षण प्रदान करना आवश्यक था।

हमने देखा (मई 2015) कि जल संसाधन विभाग के कार्मिकों का कोई सूचना प्रौद्योगिकी/सूचना प्रणाली विशेषज्ञ समूह नहीं बनाया गया था। विकास चरण के पश्चात्, सभी कार्य जैसे वेब सर्वर, ई.आई.एम.एस. का कार्यान्वयन, डेटाबेस प्रशासक गतिविधियां एवं परिवर्तन प्रबंधन नियंत्रण सलाहकार द्वारा ही किए जा रहे थे। हमारे द्वारा केन्द्रीय सूचना व तकनीकी कार्यालय के गठन में कोई उन्नति नहीं देखी गई। यद्यपि यह बताया गया कि

प्रशिक्षकों एवं उपयोगकर्ताओं को प्रशिक्षण उपलब्ध कराया गया (जून 2009 से मई 2013) परन्तु संभागीय स्तर पर अनुबंधित कर्मचारियों का नियोजन विभाग में

¹¹⁵ अनुबंध के बिन्दु क्रमांक 12 पर तय नियम एवं शर्तें

¹¹⁶ अनुबंध के परिशिष्ट "ए" {टी.ओ.आर. के संलग्नक 'V' की शर्त 1.4 (जी) }

¹¹⁷ सूचना प्रौद्योगिकी/सूचना प्रणाली

उपयोगकर्ताओं को अपर्याप्त प्रशिक्षण दिए जाने को इंगित करता है। पूछे जाने पर विभाग, सलाहकार द्वारा प्रशिक्षित कार्मिक, प्रशिक्षण का प्रकार, स्थान, दिनांक व प्रशिक्षण कार्यक्रम की अवधि के सम्बन्ध में उचित दस्तावेज हमें प्रस्तुत नहीं कर सका। परिणामतः, विभाग ने क्षेत्रीय कार्यालयों में तथा परियोजना कार्यान्वयन एवं समन्वयन इकाई में ई.आई.एम.एस. अनुप्रयोग की पूर्ण दक्षता का उपयोग करने के लिए पर्याप्त मानव शक्ति विकसित नहीं की थी।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुये कहा (नवम्बर 2015) कि सलाहकार ने तकनीकी कार्यालय के लिये आवश्यक गठन प्रस्ताव तैयार किया गया था एवं विभाग आंतरिक क्षमता के विकास के लिये आवश्यक प्रबंध करेगा।

उत्तर पुष्टि करता है कि विभाग ने अभी तक ई.आई.एम.एस. अनुप्रयोग की पूर्ण क्षमता का उपयोग करने हेतु पर्याप्त मानव शक्ति विकसित नहीं की थी।

अनुशंसा

शासन को जल संसाधन विभाग में विभागस्तर पर ई.आई.एम.एस. के सभी चुनौतियों से निपटने के लिए पर्याप्त क्षमता निर्माण के लिए पर्याप्त प्रशिक्षण के साथ साथ आत्म निर्भरता के लिए सूचना प्रौद्योगिकी/सूचना प्रणाली के एक विशेषज्ञ दल की पहचान सुनिश्चित करनी चाहिए।

2.4.8.6 ई.आई.एम.एस. अनुप्रयोग की परीक्षण प्रक्रिया का अनुपालन न किया जाना

अनुबंध में बताये अनुसार ई.आई.एम.एस. की परीक्षण प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया।

अनुबंध की शर्तों के अनुसार¹¹⁸ सलाहकार को साफ्टवेयर विकास के प्रत्येक चरण पर पूर्ण अनुप्रयोग को परीक्षण करने के लिये मास्टर परीक्षण योजना तैयार करना आवश्यक था। सलाहकार, परीक्षणों के दौरान जनित हुए संपूर्ण टेस्ट लॉग्स, परीक्षण प्रतिवेदन व दस्तावेजों के रखरखाव हेतु उत्तरदायी था वहीं विभाग के कर्मचारी परीक्षणों व सभी स्वीकृत परीक्षण परिणामों के अंतिम अंकगणना हेतु जिम्मेदार थे।

तथापि हमने परीक्षण के दौरान जनित संपूर्ण टेस्ट लॉग्स व परीक्षण प्रतिवेदनों के दस्तावेजों के व्यवस्थित रखरखाव के साथ साथ विभाग द्वारा परीक्षण परिणामों की स्वीकृति नहीं देखी। आगे हमने प्रणाली रूपांकन, वैधता जांच आदि में खामियां देखी जिन पर कंडिकाओं 2.4.7.1 से 2.4.7.17 में विस्तृत रूप से चर्चा की गई है।

प्रमुख अभियन्ता/जल संसाधन विभाग ने स्वीकार किया (नवम्बर 2015) कि कोड स्तर¹¹⁹ परीक्षण व उनके लॉग को गूढ़ लिपि को तोड़ने व समझने की आवश्यकता है परन्तु सूचना प्रौद्योगिकी कर्मचारियों की कमी के कारण विभाग में इस तरह की समझ उपलब्ध नहीं थी, परिणामस्वरूप परीक्षण लॉग अभिलेख के रख-रखाव में कमी है। उन्होंने आगे कहा कि सलाहकार को अनुप्रयोग परीक्षण दस्तावेजीकरण प्रस्तुत करने को कहा गया था।

¹¹⁸ अनुबंध के परिशिष्ट "ए" की शर्त 1.1.10 (सेवाओं का विवरण)

¹¹⁹ ईआईएमएस अनुप्रयोग के लिए प्रोग्रामिंग

2.4.8.7 सलाहकार द्वारा डेटा की प्रविष्टि न किया जाना

अनुबंध में बताये अनुसार सलाहकार द्वारा एक वर्ष का ऐतिहासिक व दो वर्षों का वर्तमान डेटा मॉड्यूलों में प्रविष्टि नहीं किया गया।

अनुबंध के अनुसार¹²⁰, सलाहकार प्रदर्शनात्मक प्रायोगिक चरणों के लिए एक वर्ष की ऐतिहासिक डेटा की प्रविष्टि व दो वर्ष के वर्तमान डेटा की प्रविष्टि एवं रोल आउट चरणों के लिए उपयोगकर्ताओं द्वारा डेटा प्रविष्टि के पर्यवेक्षण/सुविधाप्रदान करने के लिए उत्तरदायी था।

हमने डेटा के विश्लेषण में सभी माड्यूलों में अपूर्ण, अवैध व अशुद्ध डाटा पाया (अप्रैल 2015)। अधिकांश मॉड्यूल अनुपयोगी रहे थे जिससे पुष्टि होती है कि सलाहकार द्वारा एक वर्ष का ऐतिहासिक व दो वर्ष का वर्तमान डेटा मॉड्यूलों में प्रविष्टि नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, डेटा प्रविष्टि के अपेक्षित लाभ अभी तक प्राप्त नहीं किये जा सके हैं। यह भी विभाग द्वारा प्रभावी निगरानी के अभाव का संकेत है।

प्रमुख अभियंता, जल संसाधन विभाग ने बताया (नवम्बर 2015) कि ई.आई.एम.एस. के लिए 34 मॉड्यूल विकसित किए गए थे। विकास चरण के दौरान ये मॉड्यूल प्रायोगिक संचालन के पश्चात् आरंभ किए गए थे। उन्होंने आगे बताया कि पांच प्रायोगिक संभागों का ऐतिहासिक डाटा माड्यूलों में प्रविष्टि किया जाना था, जो सलाहकार द्वारा किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुबंध में बताये अनुसार सलाहकार द्वारा किसी भी मॉड्यूल में पूर्ण डेटा प्रविष्टि नहीं की गई थी। मॉड्यूलों में अपूर्ण व अशुद्ध डेटा सिद्ध करता है कि उपयोगकर्ताओं द्वारा की गई डेटा प्रविष्टि का निरीक्षण सलाहकार द्वारा नहीं किया गया था। इसलिए, डेटा प्रविष्टि के परियोजित लाभ प्राप्त नहीं किए जा सके।

2.4.8.8 विकास-चरण के कुछ मुख्य कार्यों की अनियमित रूप से उप ठेकेदार को सौंपा गया।

ई.आई.एम.एस. के विकास-चरण के कुछ मुख्य कार्य उप ठेके पर किये गये एक फर्म के द्वारा किये गये।

सलाहकार को दिये गये स्वीकृति पत्र (अगस्त 2008) के अनुसार सलाहकार कार्य के किसी भी घटक को उपठेकेदार को सौंपने के लिए आशयित नहीं था। सलाहकार ने ठेका हस्ताक्षरित करने के ठीक एक माह पश्चात्, मध्य प्रदेश में स्थानीय लॉजिस्टिक सहायता प्रदाय करने के लिए एक अन्य फर्म से सहायता एवं समर्थन प्राप्त करने के लिए अनुरोध किया (सितम्बर 2008)। उक्त अनुरोध के लिए परियोजना संचालक, परियोजना कार्यान्वयन एवं समन्वयन इकाई द्वारा अनुमति प्रदान की गई थी।

हमने पाया कि उपठेकेदार फर्म जिसे सलाहकार द्वारा लॉजिस्टिक समर्थन हेतु संलग्न किया था, ने ई.आई.एम.एस. के विकास के कुछ मुख्य कार्य किए थे, जो अनियमित था।

परियोजना संचालक, परियोजना कार्यान्वयन एवं समन्वयन इकाई ने उत्तर दिया (जून 2015) कि सलाहकार को मात्र लॉजिस्टिक समर्थन प्राप्त करने के लिये अन्य फर्म को नियुक्त करने के प्रस्ताव पर अनापत्ति दी गई थी। उप ठेकेदारी का कोई मुद्दा नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अभिलेख दर्शाते हैं कि ई.आई.एम.एस. के विकास चरण के कुछ मुख्य कार्य उप ठेकेदार फर्म के माध्यम से कार्यान्वित करवाए गए थे जो

¹²⁰ अनुबंध के परिशिष्ट "ए" का संलग्नक V {टीओआर शर्त, 1.8 (5) (ई)}

प्रणाली रूपांकन में कमियों में परिणित हुई, जैसा की कंडिकाओं 2.4.7.1 से 2.4.7.17 तक में बताया गया है।

अनुशंसा

शासन को ठेके के कार्यान्वयन का व्यापक मूल्यांकन करना चाहिए एवं तदनुसार उपचारात्मक कार्रवाई करनी चाहिए।

2.4.9 निष्कर्ष और अनुशंसाएं

- ई.आई.एम.एस. के सूचना प्रौद्योगिकी अनुप्रयोग के संबंध में सामान्य नियंत्रण में कमियां थी क्योंकि वहां तार्किक उपयोग नियंत्रण अपर्याप्त थे, सलाहकार द्वारा ही स्वयं बिना दस्तावेजीकरण प्रक्रिया के ई.आई.एम.एस. अनुप्रयोग के लिये परिवर्तन प्रबंधन किया जा रहा था। ई.आई.एम.एस. के लिए व्यवसाय निरंतरता व आपदा प्रतिपूर्ति योजना तैयार नहीं की गई थी।

शासन को एक निर्बाध एवं अभीष्ट प्रणाली के संचालन व उपयोग के लिए परिवर्तन प्रबंधन एवं व्यवसाय निरंतरता योजना बनानी व लागू करनी चाहिए।

- विभाग द्वारा कार्यान्वित किए गए पांच मुख्य मॉड्यूलों में से चार में डेटा अपूर्ण, अशुद्ध व असंगत था या माड्यूलों की पूर्ण क्षमता से उपयोग नहीं किया गया था। ई.आई.एम.एस. के अन्य नमूना जांच किए गए माड्यूलों का डेटाबेस अपर्याप्त इनपुट नियंत्रण, डेटा वैधता का अभाव, विभाग के व्यवसायिक नियमों का अपर्याप्त प्रतिचित्रण दर्शाता है। इन माड्यूलों में भी डेटा की अशुद्ध व अपूर्ण प्रविष्टियां व कुछ माड्यूलों के अनुपयोग के दृष्टांत देखे गए। इस प्रकार, उपयोगकर्ता को सुधरी हुई व मूल्य प्रभावी सेवाएं प्रदान करने व सूचना तक सुधारात्मक पहुंच में सहायता, पारदर्शिता एवं सहयोगात्मक कार्य प्रदाय करने के उद्देश्य तथा ई.आई.एम.एस. के विकास पर किया गया ₹ 16.79 करोड़ का व्यय योजनाबद्ध किए गए मॉड्यूलों को विकसित/उपयोग नहीं किए जाने की सीमा तक निष्फल रहा ।

शासन को डेटा की पूर्णता, शुद्धता व उपलब्धता सुनिश्चित करनी चाहिए जो प्रबंधन के निर्णय लेने व मॉनिटरिंग करने हेतु उपयोगी हो। शासन को ई. आई. एम. एस. के अन्य सभी विकसित मॉड्यूलों को पूर्णतः कार्यान्वित करना चाहिये।

- ई.आई.एम.एस. अनुप्रयोग का ठेका प्रबंधन त्रुटिपूर्ण था क्योंकि ई.आई.एम.एस. पोर्टल में एक कालातीत एसएसएल प्रमाणीकरण था जो उसकी सुरक्षा हेतु खतरा था। सलाहकार द्वारा हिन्दी व अंग्रेजी भाषा के मध्य बदलने की सुविधा हेतु द्विभाषी शब्दकोष उपलब्ध नहीं कराया गया था। अनुबंध की आवश्यकतानुसार, सलाहकार ने विभागीय कार्मिकों का सूचना प्रौद्योगिकी/ सूचना प्रणाली विशेषज्ञ का समूह नहीं बनाया था, फलस्वरूप विभाग में क्षमता निर्माण के उद्देश्य हासिल नहीं हुए थे।

शासन को जल संसाधन विभाग में विभागस्तर पर ई.आई.एम.एस. के सभी चुनौतियों से निपटने के लिए पर्याप्त क्षमता निर्माण के साथ साथ आत्म निर्भरता के लिए सूचना प्रौद्योगिकी/सूचना प्रणाली के एक विशेषज्ञ दल की पहचान सुनिश्चित करनी चाहिए। शासन को ठेके के कार्यान्वयन का व्यापक मूल्यांकन करना चाहिए एवं तदनुसार उपचारात्मक कार्रवाई करनी चाहिए।

प्रतिवेदन में दी गई अनुशंसाएं शासन द्वारा स्वीकार कर ली गई थी।

जल संसाधन विभाग

2.5 निर्माण कार्यों में गुणवत्ता आश्वासन पर दीर्घ प्रारूप कंडिका

कार्यकारी सारांश

सिंचाई योजनाओं के निर्माण, सिंचाई क्षमता का विकास और उसके वास्तविक उपयोग के लिए जल संसाधन विभाग मध्य प्रदेश सरकार की प्रमुख संस्था है। विभाग ने दो केंद्रीय प्रयोगशालाओं, आठ उप संभागों के साथ दो गुणवत्ता नियंत्रण संभागों और बारह अन्य गुणवत्ता नियंत्रण उप संभागों की स्थापना की थी। वर्ष 2012-13 से 2014-15 तक की अवधि के दौरान ₹ 1,250.52 करोड़ की लागत पर 72 अनुबंधों के माध्यम से क्रियान्वित की जा रही तीन वृहद, दो मध्यम और 23 लघु सिंचाई योजनाओं में गुणवत्ता नियंत्रण स्थापना की पर्याप्तता एवं निर्धारित गुणवत्ता नियंत्रण मानकों के अनुपालन की जाँच की गई। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष इस प्रकार है:

- गुणवत्ता नियंत्रण मण्डलों, संभागों और उप-संभागों की संख्या विभाग की गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली में दिए गए मानदंडों के अनुसार स्थापित नहीं थी। गुणवत्ता नियंत्रण संभागों/उप-संभागों में तकनीकी कर्मचारी सहित कर्मचारियों की कमी थी जो निर्माण कार्य में गुणवत्ता आश्वासन को प्रभावित कर रही थी।

(कंडिका 2.5.5.1(i) एवं (ii))

- ₹ 121.71 करोड़ मूल्य की सीमेंट एवं स्टील सरियों के सुदृढीकरण की गुणवत्ता, ₹ 12.90 करोड़ लागत से चिपकने एवं न फूलने वाली (सीएनएस) मिट्टी और कम घनत्व की पोलिइथिलीन फिल्म के भौतिक गुणों के संबंध में परीक्षणों के परिणाम उपलब्ध नहीं थे और सामग्री एवं सीमेंट कांक्रीट/प्रबलित सीमेंट कांक्रीट के अपेक्षित परीक्षण निर्धारित आवृत्तियों के अनुसार नहीं किये गये थे। अतः वहाँ कोई आश्वासन नहीं था कि कार्यों में उपयोग की गई सामग्री अपेक्षित गुणवत्ता और भौतिक गुणों की थी।

(कंडिका 2.5.5.2)

- रामपुर वितरणी के कार्य में सीमेंट कांक्रीट कार्य के परीक्षणों के परिणाम निर्दिष्ट शक्ति की तुलना में कम शक्ति का संकेत देते थे। ₹ 7.01 करोड़ मूल्य के सीमेंट कांक्रीट कार्यों में दोष के लिए विभाग ने दोष को हटाने के लिए ठेकेदार को न तो निर्देशित किया और न ही घटी दर पर भुगतान किया।

(कंडिका 2.5.5.3)

- पेंच व्यपवर्तन योजना की ₹ 580.77 करोड़ लागत के नहर लाइनिंग (अस्तर) एवं संरचनाओं के छह टर्नकी अनुबंधों के संबंध में कार्यों हेतु संयुक्त माप की रिपोर्ट, सक्षम प्राधिकारी द्वारा जाँच और गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली में निर्दिष्ट आवृत्ति में सीमेंट कांक्रीट/प्रबलित सीमेंट कांक्रीट कार्यों एवं सामग्री के परीक्षण परिणाम नहीं पाए गए थे।

(कंडिका 2.5.5.4)

2.5.1 परिचय

निर्माण में डिज़ाइन एवं विशिष्टियों के अनुसार सुविधा के प्रदर्शन को सुनिश्चित करने के लिए सामग्री और कारीगरी के न्यूनतम मानकों का अनुपालन कराना गुणवत्ता नियंत्रण में शामिल है। गुणवत्ता नियंत्रण एक सफल निर्माण परियोजना के लिए महत्वपूर्ण है और अवधारणा एवं डिज़ाइन से लेकर निर्माण और स्थापना के लिए इसका पालन किया जाना आवश्यक है।

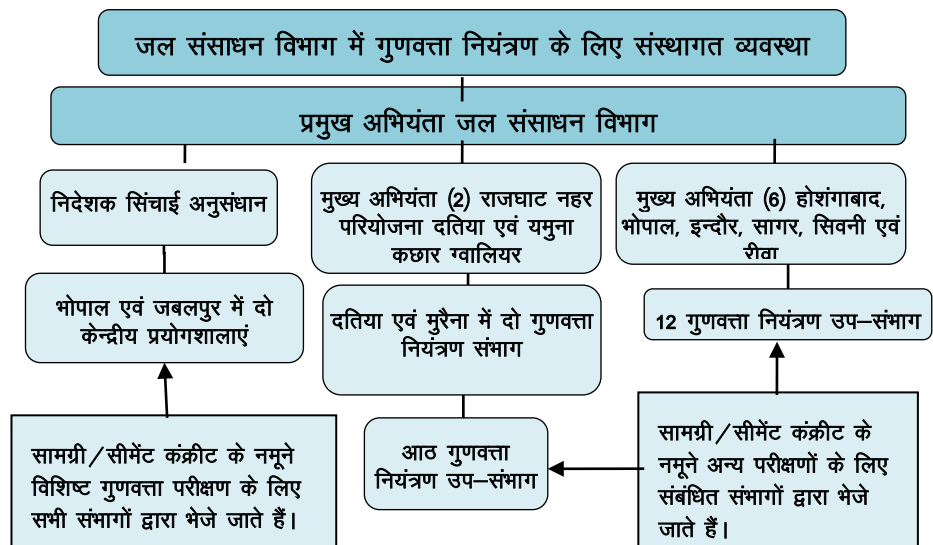
सिंचाई योजनाओं के निर्माण, सिंचाई क्षमता का विकास और उसके वास्तविक उपयोग के लिए जल संसाधन विभाग मध्य प्रदेश सरकार की प्रमुख संस्था है। जल संसाधन विभाग ने जून 1995 से एक गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली को अपनाया था जो गुणवत्ता नियंत्रण इकाइयों की स्थापना, गुणवत्ता परीक्षण प्रयोगशालाओं में उपकरणों और सामग्री के परीक्षणों की आवृत्ति की व्यवस्था करती है। गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली तब से अद्यतित नहीं की गयी है।

जल संसाधन विभाग ने एकीकृत दर अनुसूची (यूएसआर) भी जारी की है जिसे प्राक्कलनों को बाजार की वर्तमान दर के साथ समता में रखने के उद्देश्य से समय-समय पर संशोधित किया जाता है। एकीकृत दर अनुसूची भी अनिवार्य परीक्षणों (गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली में भी उपबंधित) की एक सूची भी उपलब्ध कराती है जो बेहतर गुणवत्ता नियंत्रण हेतु आवश्यक हैं। सिंचाई कार्यों के लिए ठेका अनुबंधों में उपबंधित है कि विभाग नियमावली एवं एकीकृत दर अनुसूची में निर्धारित किए अनुसार अपेक्षित परीक्षणों का संपादन करेगा।

जल संसाधन विभाग में गुणवत्ता नियंत्रण के लिए संस्थागत व्यवस्था

वर्ष 2014-15 के लिए विभाग की प्रशासनिक रिपोर्ट के अनुसार मार्च 2015 की स्थिति में 10 वृहद्, 30 मध्यम और 316 लघु योजनाएं निर्माणाधीन थीं जो विभाग के 127 संभागों के माध्यम से क्रियान्वित की जा रही थीं। विभाग के प्रमुख अभियंता, कार्यों में गुणवत्ता आश्वासन के लिए उत्तरदायी हैं।

गुणवत्ता नियंत्रण के लिए संस्थागत व्यवस्था का आर्गेनोग्राम तथा गुणवत्ता परीक्षण गतिविधि का प्रवाह नीचे दिया गया है:



विभाग ने निदेशक, सिंचाई अनुसंधान के अधीन दो मिट्टी (मृदा) एवं सामग्री परीक्षण प्रयोगशालाओं (केंद्रीय प्रयोगशालाएं) एवं ग्वालियर एवं दतिया में दो मुख्य अभियंताओं के अधीन आठ उप-संभागों के साथ दो गुणवत्ता नियंत्रण संभागों की स्थापना की थी। बारह अन्य गुणवत्ता नियंत्रण उप-संभाग विभाग के परिक्षेत्रों के अन्य छह मुख्य अभियंताओं के अधीन सीधे कार्य कर रहे थे। केंद्रीय प्रयोगशालाओं, अगुणवत्ता नियंत्रण संभागों और उप-संभागों में सामग्री, प्रक्रिया और तैयार निर्माण कार्यों के परीक्षण करने के उपकरण हैं। केंद्रीय प्रयोगशालाएं, मिट्टी, सीमेंट, रेत, एग्रीगेट्स, पत्थर आदि के नमूनों के परीक्षण के अलावा कांक्रीट के मिक्स डिज़ाइन तैयार करती हैं। उप-संभाग मिट्टी और फिल्टर सामग्री, समुच्चय (एग्रीगेट्स), और कांक्रीट गारे (मोर्टार) के परीक्षण करते हैं। केंद्रीय प्रयोगशालाएं और गुणवत्ता नियंत्रण संभाग/उप-संभाग, परीक्षणों की रिपोर्ट तैयार कर निष्पादन के प्रभारी अधिकारी को संसूचित करते हैं।

2.5.2 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

निम्न का आंकलन करने के उद्देश्य से लेखापरीक्षा संपादित की गयी थी:

- पर्याप्त गुणवत्ता नियंत्रण स्थापना की उपलब्धता,
- प्रशिक्षित/अर्हता प्राप्त मानव शक्ति की उपलब्धता,
- निष्पादन के दौरान परीक्षण और पर्यवेक्षण के निर्धारित मानदंडों/आवृत्तियों का अनुपालन,
- पर्याप्त परीक्षण सुविधाओं की उपलब्धता और इनका समुचित उपयोग की उपलब्धता।

2.5.3 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा के दौरान अनुसरण किए गए मापदंड:

- मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली, गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली, 1 फरवरी 2009 से प्रभावशील एकीकृत दरों की अनुसूची, जल संसाधन विभाग, म.प्र. शासन, द्वारा जारी सिंचाई विशिष्टियाँ एवं भारतीय मानक कोड (आई एस-कोड)
- मध्य प्रदेश शासन, जल संसाधन विभाग द्वारा जारी किए गए नियम एवं आदेश तथा विभाग द्वारा निष्पादित किए गए कार्यों के ठेका दस्तावेज़।

2.5.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

हमने वर्ष 2012-13 से 2014-15 की अवधि के लिए संबंधित अधिकारियों द्वारा क्रियान्वित एवं पर्यवेक्षित परीक्षण सुविधाओं, आवृत्तियों, परिणामों से संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा एक केंद्रीय प्रयोगशाला, आठ उप-संभागों के साथ दो गुणवत्ता नियंत्रण संभागों एवं 10 चयनित संभागों¹²¹ में जून 2015 से अगस्त 2015 के दौरान सूक्ष्म जाँच

¹²¹ जल संसाधन संभाग वैनगंगा बालाघाट, पेंच डायवर्जन संभाग बांध संभाग छिंदवाड़ा, नहर संभाग छिंदवाड़ा, जल संसाधन संभाग डिण्डोरी, कुटनी बांध संभाग छतरपुर, अपर पूर्वा नहर संभाग शीवा, लोअर सिंहावल नहर संभाग चुरहट, का.यं. जल संसाधन संभाग खरगोन,

द्वारा संपादित की।

हमारे द्वारा चयनित संभागों में 2012-13 से 2014-15 के दौरान निर्माणाधीन ₹ 1890.18 करोड़ लागत की तीन वृहद, दो मध्यम और 103 लघु सिंचाई योजनाओं में से 72 अनुबंधों के माध्यम से निष्पादित की जा रही ₹ 1,250.52 करोड़ लागत की सभी तीन वृहद, दो मध्यम और 23 लघु सिंचाई योजनाओं की नमूना जांच की गई।

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मानदंड और लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र से अवगत कराने के लिए प्रमुख सचिव, जलसंसाधन विभाग के साथ 22 जून 2015 को एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया था। दीर्घ प्रारूप कंडिका शासन को 16 सितंबर 2015 को जारी की गई थी। शासन से उत्तर अपेक्षित था (नवंबर 2015)।

अतिरिक्त मुख्य सचिव, जल संसाधन विभाग के साथ 5 नवम्बर 2015 को एक निर्गम सम्मेलन आयोजित किया गया था एवं शासन/विभाग द्वारा व्यक्त विचारों को उपयुक्त रूप से प्रतिवेदन में शामिल किया गया है।

2.5.5 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

गुणवत्ता नियंत्रण स्थापना, प्रशिक्षित/अर्हता प्राप्त मानव शक्ति की उपलब्धता, परीक्षण सुविधाओं, सामग्री के परीक्षण की आवृत्तियाँ तथा निर्धारित मानदंडों के पालन से संबंधित ध्यान में आयी कमियों पर अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

2.5.5.1 गुणवत्ता नियंत्रण इकाइयों की अपर्याप्त स्थापना

गुणवत्ता नियंत्रण कार्य हेतु 10 मण्डलों और 30 संभागों की स्थापना के मानदंडों के विरुद्ध केवल दो संभाग स्थापित किए गए थे।

(1) विभाग की गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली उपबंधित करती है कि प्रत्येक वृहद परियोजना हेतु अधीक्षण की अध्यक्षता में एक गुणवत्ता नियंत्रण मण्डल, ₹ 10 करोड़ से अधिक लागत की प्रत्येक मध्यम परियोजना हेतु एक कार्यपालन यंत्री/अनुसंधान अधिकारी की अध्यक्षता में एक गुणवत्ता नियंत्रण संभाग, और ₹ 50 लाख से अधिक लागत के सभी बांधों और संरचनाओं के लिए एक अलग गुणवत्ता नियंत्रण इकाई स्थापित की जाएगी।

हमने देखा कि विभाग में 10 वृहद एवं 30 मध्यम सिंचाई परियोजनाएं प्रगतिरत थीं (2014-15)। इसलिए, प्रत्येक वृहद परियोजना हेतु एक के मानदंड के आधार पर 10 गुणवत्ता नियंत्रण मण्डल और प्रत्येक मध्यम परियोजनाओं के लिए एक के मानदंड के आधार पर 30 गुणवत्ता नियंत्रण संभाग स्थापित किये जाने आवश्यक थे। इस के विरुद्ध, कोई गुणवत्ता नियंत्रण मण्डल स्थापित नहीं किया गया था। वर्तमान 20 संभागों¹²² के संबंध में गुणवत्ता नियंत्रण की आवश्यकता पूर्ति के लिए केवल दो गुणवत्ता नियंत्रण संभाग स्थापित किए गए थे। इस प्रकार गुणवत्ता नियंत्रण संरचनाओं की स्थापना में मानदंडों की तुलना में कमी थी।

निर्गम सम्मेलन में (नवंबर 2015) अपर मुख्य सचिव ने कहा कि विभाग की गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली बहुत पुरानी थी एवं कार्य के निष्पादन की तकनीक बदल गयी थी।

सिवनी, धार, गुणवत्ता नियंत्रण संभाग दतिया, मुरैना और उप निदेशक मृदा एवं सामग्री परीक्षण संभाग हथाईखेड़ा, भोपाल

¹²² यमुना कछार में कुल 127 संभागों में से 20 संभागों की आवश्यकता को दो गुणवत्ता नियंत्रण संभाग पूरा करते हैं।

उन्होंने यह भी उल्लेख किया कि मूल्य वृद्धि की वजह से परियोजनाओं की लागत कई गुना बढ़ जाने के कारण नियमावली में गुणवत्ता परीक्षण हेतु निर्दिष्ट लागत मानदंड अनुपयुक्त थे और सूचित किया कि नियमावली संशोधन के अंतर्गत है।

जैसा कि विभाग ने स्वतः ही स्वीकार किया कि लागत अत्यधिक रूप से बढ़ी थी, प्रभावी गुणवत्ता नियंत्रण प्रणाली की आवश्यकता हेतु अधिक महत्व प्रतीत होता है। विभाग को इस बारे में सक्रिय होना आवश्यक है।

अनुशंसा

शासन को निर्धारित मानदंडों के अनुसार पर्याप्त संख्या में गुणवत्ता नियंत्रण इकाइयों की स्थापना सुनिश्चित करनी चाहिए।

(1) अर्हता प्राप्त मानव शक्ति में कमी

गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली, गुणवत्ता नियंत्रण संभागों और गुणवत्ता नियंत्रण उप-संभागों के लिए तकनीकी और सहयोगी कर्मचारी की पदस्थापना निर्दिष्ट करती है। गुणवत्ता नियंत्रण संभागों के लिए, छह तकनीकी कर्मचारियों¹²³ सहित 13 कर्मचारियों और गुणवत्ता नियंत्रण उप-संभागों के लिए 13 तकनीकी कर्मचारियों¹²⁴ सहित 18 कर्मचारियों की पदस्थापना आवश्यक है।

हमने देखा कि गुणवत्ता नियंत्रण इकाइयों में गुणवत्ता नियंत्रण कार्यों के लिए अपर्याप्त मानव शक्ति थी जैसा कि नीचे तालिका 2.18 और 2.19 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.18: तकनीकी कर्मचारियों की पदस्थापना एवं आवश्यकता

इकाई का नाम/ (संख्या)	आवश्यक	पदस्थापना	कमी	कमी प्रतिशत में
संभाग (2)	12	4	8	67
उपसंभाग (19)	247	153	94	38
योग	259	157	102	39

आवश्यक संख्या के विरुद्ध तकनीकी कर्मचारी में 39 प्रतिशत एवं गैर-तकनीकी कर्मचारी में 24 प्रतिशत कर्मचारियों की कमी थी।

(स्रोत: प्रमुख अभियंता द्वारा उपलब्ध करायी गई जानकारी)

तालिका 2.19: गैर- तकनीकी कर्मचारियों की पदस्थापना एवं आवश्यकता

इकाई का नाम/ (संख्या)	आवश्यक	पदस्थापना	कमी	कमी प्रतिशत में
संभाग (2)	14	11	3	21
उपसंभाग (19)	95	72	23	24
योग	109	83	26	24

(स्रोत: प्रमुख अभियंता द्वारा उपलब्ध करायी गई जानकारी)

जैसा कि तालिका 2.18 से स्पष्ट है कि दो गुणवत्ता नियंत्रण संभागों और 19 उप-

¹²³ का.य. गुणवत्ता नियंत्रण/अनुसंधान अधिकारी (1), अनुसंधान सहायक/तटबंध निरीक्षक (1), मानचित्रकार (1), सहायक मानचित्रकार (2) और अनुरेखक (1)

¹²⁴ सहायक यंत्री/सहायक अनुसंधान अधिकारी-गुणवत्ता नियंत्रण (1), अनुसंधान सहायक/तटबंध निरीक्षक (5), प्रयोगशाला तकनीशियन (1) प्रयोगशाला सहायक (1) प्रयोगशाला परिचारक (5)

संभागों¹²⁵ में 259 तकनीकी कर्मचारियों की आवश्यकता के विरुद्ध, केवल 157 तकनीकी कर्मचारी उन संभागों/उप-संभागों में पदस्थ थे (जून 2015)। इस प्रकार संभागों/उप-संभागों में 102 तकनीकी कर्मचारियों (39 प्रतिशत) की कमी थी।

हमने आगे देखा कि दो संभागों और 19 उप-संभागों में 109 गैर तकनीकी कर्मचारियों की आवश्यकता के विरुद्ध उन संभागों/उप-संभागों में केवल 83 गैर-तकनीकी कर्मचारी तैनात थे। इस प्रकार, संभागों और उप-संभागों में 26 गैर-तकनीकी कर्मचारियों (24 प्रतिशत) की कमी थी। गुणवत्ता नियंत्रण कर्मचारी, विशेष रूप से तकनीकी श्रेणी में कमी ने गुणवत्ता कार्यों के सुचारु कामकाज को प्रभावित किया है जैसा कि कंडिका 2.5.5.2, 2.5.5.3 और 2.5.5.4 में चर्चा की गई है।

अपर मुख्य सचिव ने निर्गम सम्मेलन में कहा कि बड़ी संख्या में यंत्री सेवानिवृत्त हो रहे थे और इसलिए इस संबंध में गंभीर विवशता थी। उन्होंने आगे उत्तर दिया कि प्रयोगशालाओं में तैनात तकनीकी और गैर-तकनीकी कर्मचारियों को वर्तमान विवशताओं और सूचना/संचार प्रौद्योगिकी को ध्यान में रखते हुए युक्तिसंगत बनाया जायेगा। जैसा परिकल्पित था विभाग द्वारा इस संबंध में अभी कार्रवाई की जानी थी।

अनुशंसा

शासन को कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए तर्कसंगत कसौटी पर आधारित मानदंडों को तैयार करने और तदनुसार गुणवत्ता नियंत्रण इकाइयों के सुचारु संचालन के लिए प्रयोगशालाओं में उनकी उपलब्धता सुनिश्चित करना चाहिए।

(III) गुणवत्ता नियंत्रण के लिए कर्मचारियों को प्रशिक्षण

गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली उपबंधित करती है कि विभिन्न तकनीकी समस्याओं पर विस्तृत चर्चा करने के लिए सभी पर्यवेक्षण कर्मचारी के लिए नियमित अंतराल पर सेमिनार और तकनीकी गोष्ठियों की व्यवस्था की जानी चाहिए। नियमावली आगे व्यवस्था करती है कि प्रत्येक लघु सिंचाई परियोजना हेतु कोई अलग गुणवत्ता नियंत्रण कर्मचारी तैनात किए जाने की जरूरत नहीं है किन्तु संभागों में तैनात स्टाफ को नमूने लेने, उनके द्वारा स्वयं मैदानी परीक्षण करने और परिणामों की व्याख्या करने हेतु प्रशिक्षित किया जाएगा।

नमूना जाँच किए गए 10 संभागों, उप-संभागों के साथ दो गुणवत्ता नियंत्रण संभागों एवं एक केंद्रीय प्रयोगशाला में संभागीय अधिकारियों द्वारा यह सूचित किया गया था (जून-अगस्त 2015) कि लघु सिंचाई परियोजना में तैनात पर्यवेक्षण कर्मचारी ने ऐसे किसी भी प्रशिक्षण में भाग नहीं लिया था। वर्ष 2014-15 तक पिछले तीन वर्षों में कोई सेमिनार या तकनीकी संगोष्ठी आयोजित नहीं की गयी थी।

निर्गम सम्मेलन में अतिरिक्त मुख्य सचिव ने गुणवत्ता नियंत्रण के लिए तैनात कर्मचारियों को समय-समय पर प्रशिक्षण की आवश्यकता को स्वीकार किया।

¹²⁵ दो गुणवत्ता नियंत्रण संभागों के अधीन आठ उप-संभाग और सिविल परिक्षेत्रों के मुख्य अभियंताओं और मण्डलों के अधीक्षण अभियंताओं के अधीन 11 उप-संभाग।

2.5.5.2 सामग्री के लिए गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण

गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली सामग्री के परीक्षण के प्रकार और आवृत्ति निर्दिष्ट करती है। विभाग द्वारा जारी एकीकृत दर अनुसूची में सामग्री जैसे सीमेंट, मिट्टी, मोटे एग्रीगेट्स, सीमेंट कांक्रीट/प्रबलित सीमेंट कांक्रीट, प्रबलित स्टील आदि के लिए अनिवार्य परीक्षण की व्यवस्था है। अपेक्षित गुणवत्ता परीक्षण और आवश्यक आवृत्तियों में परीक्षण के बिना कार्य में सामग्री के उपयोग के दृष्टांत हमारे ध्यान में आए जैसा कि अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

(I) गुणवत्ता परीक्षण के बिना सामग्री का उपयोग करना

नमूना जाँच किए 72 सिंचाई कार्यों की नियम एवं शर्तों में कार्यों में उपयोग की जाने वाली सामग्री की गुणवत्ता से संबंधित निम्न आवश्यकताएं निर्धारित हैं:

i. ठेकेदारों को प्रति दिन 450 मीट्रिक टन से अधिक उत्पादन क्षमता वाले सीमेंट कारखानों से संबंधित भारतीय मानक (आई एस) कोड के अनुरूप सीमेंट क्रय करनी आवश्यक थी और सीमेंट में मिलावट के बारे में अधिकृत प्रयोगशालाओं से जांच रिपोर्ट प्रस्तुत करनी थी।

ii. ठेकेदारों को जैसा कि संबंधित आई एस कोड में निर्दिष्ट है, इस्पात प्रबलन सरियों के भौतिक गुणों के अनुरूप होने का एक प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना आवश्यक था।

iii. कार्यों में उपयोग की जाने वाली चिपकने एवं न फूलने वाली (सीएनएस) मिट्टी की तरल सीमा¹²⁶ 55 प्रतिशत से कम लेकिन 30 प्रतिशत से अधिक होनी चाहिए और "प्लास्टिसिटी इन्डैक्स"¹²⁷ 30 प्रतिशत से कम तथा 15 प्रतिशत से अधिक होनी चाहिए। सामग्री के उपयोग से पहले विभाग को इन गुणवत्ता मानकों को सुनिश्चित करने के लिए परीक्षण कराना आवश्यक है।

iv. जल रिसाव हानि को कम करने और पानी की जकड़न में सुधार के लिए नहर की लाइनिंग (अस्तर) के नीचे बिछायी जाने वाली कम घनत्व की पोलिइथिलीन (एलडीपीई) फिल्म, संबंधित आई एस कोड के अनुरूप होना चाहिए। इस उद्देश्य के लिए विभाग को परीक्षण कराना आवश्यक है।

10 चयनित संभागों¹²⁸ के अभिलेखों की नमूना जांच परीक्षण में (जून-अगस्त 2015) हमारे ध्यान में आया कि :

- नौ संभागों (परिशिष्ट 2.44) में 43 कार्यों में ₹ 97.92 करोड़¹²⁹ मूल्य की 2,27,709.37 मीट्रिक टन सीमेंट की खपत हुई। सीमेंट कारखाने की उत्पादन क्षमता

¹²⁶ मिट्टी की तरल सीमा, ओवन में सूखी मिट्टी के वजन के प्रतिशत के रूप में व्यक्त पानी की मात्रा है।

¹²⁷ एक मिट्टी की प्लास्टिक सीमा, मिट्टी की निरंतरता के प्लास्टिक और अर्द्ध मिट्टी अवस्था की बीच सीमा पर ओवन में सूखी मिट्टी के वजन के प्रतिशत के रूप में व्यक्त पानी की सामग्री है।

¹²⁸ जलसंसाधन संभाग वैनगंगा बालाघाट, पेंच डायवर्जन बांध संभाग चौरई, पेंच डायवर्जन नहर संभाग सिगना छिंदवाड़ा, कुटनी बांध संभाग छतरपुर, अपर पूर्वा नहर संभाग रीवा, लोअर सिंहावल नहर संभाग चुरहट, जल संसाधन संभाग खरगोन, सिवनी, धार, डिण्डोरी,

का पता लगाने के लिए खपत हुई सीमेंट की मात्रा के क्रय बीजक तथा सीमेंट में मिलावट के बारे में परीक्षण परिणामों की मांग करने पर संभागों द्वारा हमें प्रस्तुत नहीं की गई जो यह दर्शाता है कि सीमेंट की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गयी थी।

निर्माण कार्य में उपयोग की गई सीमेंट एवं इस्पात की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गई थी क्योंकि परीक्षण रिपोर्ट/प्रमाण पत्र हमें प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

कार्यों में उपयोग की गई सीएनएस सामग्री और एलडीपीई फिल्म की गुणवत्ता का पता लगाने के लिए रिपोर्ट्स हमें प्रस्तुत नहीं की गई थीं।

- पांच संभागों (परिशिष्ट 2.45) में 13 कार्यों में ₹ 23.79 करोड़¹³⁰ मूल्य के 3,964.26 मीट्रिक टन इस्पात प्रबलन सरियों की खपत हुई थी। संबंधित आइ.एस. कोड के साथ अनुरूपता के प्रमाण पत्र के साथ-साथ खपत हुई मात्रा के इस्पात प्रबलन सरियों के क्रय बीजक भी संभागों द्वारा हमें प्रस्तुत नहीं किए गए।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि सीमेंट/इस्पात के क्रय बीजकों और विशिष्टियों के साथ अनुरूपता का प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना, जल संसाधन विभाग द्वारा इनका क्रय न किए जाने के कारण आवश्यक नहीं था। उन्होंने आगे कहा कि "क्यूब टेस्ट" (घन परीक्षण) और "हैमर टेस्ट" (हथौड़ा परीक्षण) गुणवत्ता सुनिश्चित करने के बेहतर साधन थे और इस आवश्यकता को नए अनुबंधों में समाप्त कर दिया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुबंध की शर्तों में विशिष्टियों के साथ अनुरूपता, सामग्री के भौतिक गुण एवं अपेक्षित उत्पादन क्षमता का पता लगाने के लिए संयंत्र का नाम, सामग्री के भौतिक गुणों को विशिष्टियों के अनुरूप सुनिश्चित करने के लिए सीमेंट/इस्पात के क्रय के बीजकों, संबंधित प्रमाण पत्र एवं जांच परिणाम प्रस्तुत करना ठेकेदार के लिए आवश्यक थे। इसके अलावा, क्यूब टेस्ट भी आवश्यक आवृत्ति में नहीं कराए गए थे तथा नमूनों के 38 प्रतिशत में क्यूब टेस्ट परिणामों ने दर्शाया था कि सीमेंट कांक्रीट की संहतिकृत क्षमता निर्दिष्ट क्षमता की अपेक्षा कम थी जैसे नीचे कंडिका 2.5.5.3 में चर्चा की गई है कि गुणवत्ता नियंत्रण क्षीण था।

- चार संभागों (परिशिष्ट 2.46) में सात नहर कार्यों के निर्माण में ₹ 9.70 करोड़ मूल्य की 6,79,551.47 घन मीटर सीएनएस सामग्री की खपत हुई थी। इन कार्यों में खपत की गई कुल सीएनएस सामग्री के भौतिक गुणों का पता लगाने के लिए अपेक्षित परीक्षण (तरल सीमा और "प्लास्टिसिटी इन्डैक्स") परिणाम हमें प्रस्तुत नहीं किये गये थे।

- तीन संभागों में चार नहर कार्यों के निर्माण में (2012-13 से 2014-15) ₹ 3.20 करोड़ मूल्य की कुल 11,31,182.45 वर्ग मीटर एलडीपीई फिल्म का उपयोग किया गया था। कुल खपत हुई एलडीपीई फिल्म के भौतिक गुणों का पता लगाने के लिए अपेक्षित परीक्षण (घनत्व और मोटाई परीक्षण) परिणाम (परिशिष्ट 2.47) सत्यापन के लिए हमें प्रस्तुत नहीं किये गये थे।

इस प्रकार, उन कार्यों में उपयोग की गई सामग्री की अपेक्षित गुणवत्ता और भौतिक गुणों का कोई आश्वासन नहीं था।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि एलडीपीई फिल्म नहीं बिछाने के लिए निर्देश जारी किए गए थे और एलडीपीई फिल्मों की संदिग्ध उपयोगिता को देखते हुए

¹²⁹ मात्रा 227709.368 मीट्रिक टन (यूएसआर के अनुसार सीमेंट की दर ₹ 4300 प्रति मीट्रिक टन थी) = ₹ 97.92 करोड़

¹³⁰ मात्रा 3,964.263 मीट्रिक टन (यूएसआर के अनुसार इस्पात की दर ₹ 60000 प्रति मीट्रिक टन थी) = ₹ 23.79 करोड़

इसका उपयोग रोक दिया गया था ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्य में इसकी उपयुक्तता हेतु इसके घनत्व और मोटाई का पता लगाए बिना उपरोक्त कार्यों में एलडीपीई फिल्म का उपयोग किया गया था ।

(11) निर्धारित आवृत्ति की तुलना में कम किए गए परीक्षण

विभाग द्वारा जारी की गई यूएसआर और विभाग की गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली में दिए गए प्रावधानों के अनुसार मैदानी घनत्व/मिट्टी के संघनन परीक्षण, "फ्लैकीनेस इन्डैक्स"/कण आकार के वितरण/एग्रीगेट्स में मुलायम और हानिकारक सामग्री की प्रतिशतता के लिए परीक्षण/कण आकार परीक्षण/रेत में गाद का परीक्षण, सीमेंट कांक्रीट का कम्प्रेसिव शक्ति की परीक्षा आदि, विभाग द्वारा निर्धारित आवृत्ति में संपादित किए जाने की आवश्यकता थी।

सामग्री, सीमेंट कांक्रीट/ प्रबलित सीमेंट कांक्रीट के गुणवत्ता परीक्षणों की आवृत्ति काफी कम, आवश्यक नमूनों के 0.24 प्रतिशत से लेकर 5.21 प्रतिशत तक थी।

दस संभागों में सामग्री के परीक्षण के परिणामों से संबंधित अभिलेखों की नमूना जांच में हमने देखा कि सीमेंट कांक्रीट/प्रबलित सीमेंट कांक्रीट एवं सामग्रियों के अपेक्षित परीक्षण निर्धारित आवृत्तियों के अनुसार नहीं किए गए थे (परिशिष्ट 2.48 में विस्तारित रूप में) जैसा नीचे संक्षेप में दिया गया है:

- चार संभागों¹³¹ द्वारा मिट्टी की भार वहन क्षमता का पता लगाने के लिए आवश्यक नमूनों के केवल 0.69 प्रतिशत के संबंध में मिट्टी के मैदानी घनत्व परीक्षण कराए गए थे।
- मिट्टी के संघनन की विशेषताओं का निर्धारण करने के आशय से चार संभागों द्वारा आवश्यक नमूनों के केवल 5.21 प्रतिशत के संबंध में ही मिट्टी के संघनन परीक्षण कराए गए थे।
- कार्य के लिए एग्रीगेट्स की उपयुक्तता का पता लगाने के लिए फ्लैकीनेस इन्डैक्स का परीक्षण किया जाता है जो 10 संभागों¹³² द्वारा आवश्यक नमूनों के केवल 0.24 प्रतिशत के संबंध में कराए गए थे।
- कार्य के लिए एग्रीगेट्स की उपयुक्तता का पता लगाने के लिए इसके कण आकार के वितरण के परीक्षण 10 संभागों द्वारा आवश्यक नमूनों के केवल 0.93 प्रतिशत के संबंध में कराए गए थे।
- एग्रीगेट्स में मुलायम और हानिकारक सामग्री की प्रतिशतता निश्चित करने हेतु परीक्षण, जो कार्य के लिए इसकी उपयुक्तता का पता लगाने के लिए किया जाता है 10 संभागों द्वारा आवश्यक नमूनों के केवल 0.29 प्रतिशत के संबंध में कराए गए थे।
- नौ संभागों¹³³ द्वारा रेत के कण आकार के वितरण परीक्षण आवश्यक नमूनों के केवल 1.34 प्रतिशत के संबंध में कराए गए थे। यह पता लगाने के लिए कि रेत में गाद

¹³¹ पेंच डायवर्जन नहर संभाग सिगना छिंदवाड़ा, जल संसाधन संभाग डिण्डोरी एवं खरगोन, कुटनी बांध संभाग छतरपुर।

¹³² पेंच डायवर्जन संभाग, बांध संभाग, छिंदवाड़ा, नहर संभाग छिंदवाड़ा जल संसाधन संभाग डिण्डोरी, कुटनी बांध संभाग छतरपुर, अपर पूर्वा नहर संभाग रीवा, लोअर सिंहावल नहर संभाग चुरहट, का.यं.जल संसाधन संभाग खरगोन, सिवनी, धार, गुणवत्ता नियंत्रण संभाग दतिया, मुरैना और उप निदेशक मृदा एवं सामग्री परीक्षण संभाग हथाईखेड़ा भोपाल,

(सिल्ट) सामग्री अनुमत्य सीमा से अधिक नहीं है, नौ संभागों द्वारा गाद सामग्री परीक्षण आवश्यक नमूनों के केवल 0.55 प्रतिशत के संबंध में कराए गए थे।

- सीमेंट कांक्रीट/प्रबलित सीमेंट कांक्रीट कार्यों की कम्प्रेसिव शक्ति परीक्षण का पता लगाने के लिए नौ संभागों द्वारा सीमेंट कांक्रीट/प्रबलित सीमेंट कांक्रीट के आवश्यक नमूनों के 1.48 प्रतिशत के संबंध में परीक्षण कराए गए थे।

जैसा कि उपरोक्त से स्पष्ट है कि सीमेंट कांक्रीट/प्रबलित सीमेंट कांक्रीट एवं कार्यों में प्रयुक्त सामग्री के परीक्षणों की आवृत्ति निर्धारित मानदंडों की तुलना में बहुत कम थी इसलिए सीमेंट कांक्रीट/प्रबलित सीमेंट कांक्रीट के निर्माण कार्यों में प्रयुक्त सामग्री की गुणवत्ता का आश्वासन नहीं था।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन में कहा कि नियमावली और एकीकृत दर अनुसूची में परीक्षण की आवश्यकता में संशोधन किया जायेगा।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि नियमावली के साथ-साथ, समय-समय पर संशोधित (2009) एकीकृत दर अनुसूची में भी गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण निर्धारित थे जो अनुबंधों के साथ संलग्न थी, अतः कार्यों के परीक्षण के संबंध में निर्धारित आवृत्ति लागू योग्य थी।

अनुशंसा

शासन को सीमेंट कांक्रीट कार्यों एवं कार्यों में उपयोग की गई सामग्री की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए निर्धारित आवृत्तियों के अनुसार सामग्री की गुणवत्ता का परीक्षण कराना सुनिश्चित करना चाहिए।

2.5.5.3 सीमेंट कांक्रीट कार्य का मानकों के अनुरूप निष्पादन नहीं करना

आइटम दर अनुबंध की नियम एवं शर्तों के अनुसार (ठेका अनुबंध का क्लॉज़ 4.3.16) खराब या घटिया गुणवत्ता वाले कार्यों के निष्पादन के प्रकरण में ठेकेदार निम्नलिखित के लिए देनदार है :

- I. अपनी लागत पर कार्य में दोष का सुधार ।
- II. उसे सूचित किए जाने के बाद भी कार्य में सुधार करने में विफलता जारी रहने की स्थिति में अधिकतम दस दिनों के अध्यक्षीन, प्रतिदिन के लिए प्राक्कलन की राशि के एक प्रतिशत की दर से मुआवज़ा देने के लिए बाध्य है।
- III. विभाग द्वारा कराए गए दोष सुधार की लागत की वसूली।

यदि विभाग द्वारा कार्य, दोष/विशिष्टियों से विचलन के साथ स्वीकार कर लिया जाता है, तो ठेकेदार को घटी दर से भुगतान होगा जैसा कार्य के प्रभारी यंत्री द्वारा निर्धारित किया जाए।

सिंचाई विशिष्टियाँ निर्धारित करती हैं कि एम-15 सीमेंट कांक्रीट की कम्प्रेसिव शक्ति

₹ 7.01 करोड़ मूल्य के सीमेंट कांक्रीट कार्य में दोष के लिए, विभाग ने न तो दोष को हटाने के लिए ठेकेदार को सूचित किया और न ही घटी दर पर भुगतान किया।

¹³³ जल संसाधन संभाग वैनगंगा बालाघाट, पेंच डायवर्जन संभाग, बांध संभाग, छिंदवाड़ा, नहर संभाग छिंदवाड़ा, जल संसाधन संभाग डिण्डोरी, कुटनी बांध संभाग छतरपुर,अपर पूर्वा नहर संभाग सीवा,लोअर सिंहावल नहर संभाग चुरहट, का.यं.जल संसाधन संभाग खरगोन,सिवनी,धार, गुणवत्ता नियंत्रण संभाग दतिया, मुरैना और उप निदेशक मृदा एवं सामग्री परीक्षण संभाग हथाईखेड़ा भोपाल

प्रयोगशाला परीक्षण के 28 दिनों के बाद 150 किलोग्राम प्रति वर्ग सेमी. से कम नहीं होना चाहिए। हमने देखा कि रामपुर वितरण¹³⁴ में संरचनाओं के निर्माण के कार्य में 18,669.02 घनमीटर सीमेंट कांक्रीट (एम-15) निष्पादित किया गया था। इसके लिए निर्धारित मानदण्डों के अनुसार 374 नमूनों का क्यूब टेस्ट की जाँच किया जाना आवश्यक था, केवल 55 नमूनों के क्यूब टेस्ट हमें प्रस्तुत किए गए थे। इनमें से 34 नमूनों के क्यूब टेस्ट में कम्प्रेसिव शक्ति निर्दिष्ट रूप में पायी गयी थी। तथापि, शेष 21 नमूनों में सीमेंट कांक्रीट की कम्प्रेसिव शक्ति 71 किलोग्राम से 145 किलोग्राम प्रति वर्ग सेमी. निर्दिष्ट की गई थी। इस प्रकार, निष्पादित कार्य विशिष्टियों के अनुरूप नहीं था।

हमने आगे देखा कि विभाग ने न तो दोष को हटाने के लिए ठेकेदार को निर्देशित किया और न ही घटी दर पर ठेकेदार को भुगतान किया, यदि दोष स्वीकार्य योग्य माना गया था। इस प्रकार पूर्ण दर पर सीमेंट कांक्रीट कार्य के लिए ₹ 7.01 करोड़ का भुगतान न्यायोचित नहीं था और परिणामस्वरूप ठेकेदार को अनुचित लाभ हुआ।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन में सीमेंट कांक्रीट कार्य में कम कम्प्रेसिव शक्ति के संबंध में परीक्षण के लिए आश्वासन दिया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सीमेंट कांक्रीट कार्य की कम्प्रेसिव शक्ति के परीक्षण परिणाम पर विचार के बाद ही ठेकेदार को भुगतान जारी किया जाना चाहिए था।

2.5.5.4 टर्नकी अनुबंधों में गुणवत्ता नियंत्रण का अनुपालन न होना

टर्नकी ठेका अनुबंध (द्वितीय खंड) की शर्तों की धारा 106.10 निर्धारित करता है कि कार्य का अभिलेख रखने के प्रयोजन के लिए विभाग द्वारा निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार ठेकेदार, किए गए कार्य का संयुक्त मापन अभिलेख करेगा और भुगतान से पहले सक्षम अधिकारी से जाँच करवाएगा। ठेकेदार को भुगतान करने से पूर्व सभी छिपे मापों की जाँच सक्षम अधिकारी से 100 प्रतिशत तक करवायी जाएगी। ठेकेदार विभाग के गुणवत्ता नियंत्रण संगठन द्वारा किये गए गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षणों के परिणाम तथा नियोक्ता के प्रतिनिधि¹³⁵ से प्राप्त गुणवत्ता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करेगा।

टर्नकी अनुबंध के साथ संलग्न गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली, भौतिक निरीक्षण, कारीगरी की गुणवत्ता, कार्यों की गुणवत्ता में सुधार के लिए कार्य योजना सहित स्क्वाड जाँच भी उपबंधित करती है।

₹ 580.77 करोड़ लागत की पंच व्यपवर्तन योजना की नहर लाइनिंग (अस्तर) और संरचनाओं के छह 'टर्न की' अनुबंधों¹³⁶ के संबंध में सक्षम प्राधिकारी द्वारा जाँच किए गए संयुक्त माप का अभिलेखन तथा गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली में निर्दिष्ट आवृत्तियों में सीमेंट कांक्रीट/प्रबलित सीमेंट कांक्रीट, सामग्री के परीक्षण के परिणाम नहीं पाए गए थे। हमें विभाग द्वारा स्क्वाड जाँच के साक्ष्य भी नहीं मिले जैसा अनुबंधों में परिकल्पित था। इस प्रकार टर्नकी अनुबंधों में प्रयुक्त सामग्री की गुणवत्ता का आश्वासन नहीं था।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि भौतिक निरीक्षण किया जा रहा था, शत प्रतिशत जाँच आवश्यक नहीं था क्योंकि यह गुणवत्ता में वृद्धि के बिना कार्य का परिमाण

कार्यों के संयुक्त मापन और विभाग द्वारा स्क्वाड जाँच के साक्ष्य के परिणाम हमारे द्वारा नहीं पायी गई।

¹³⁴ अनुबंध संख्या 7 डीएल/12-13

¹³⁵ नियोक्ता के प्रतिनिधि परियोजना या बेसिन के अधीक्षण अभियंता या मुख्य अभियंता हैं।

¹³⁶ 1/2012-13 और 1,2,3,4,5/2013-14

बढ़ाता है तथा उच्च अधिकारियों द्वारा यादृच्छिक और नियमित निरीक्षण ने वांछित परिणाम दिए थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुबंधों के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया था एवं स्कवाड जाँच के साक्ष्य लेखापरीक्षा में प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

अनुशंसा

शासन को निर्धारित विशिष्टियों के अनुसार कार्यों का निष्पादन सुनिश्चित करने के लिए गुणवत्ता परीक्षण और कार्यों के पर्यवेक्षण के संपादन के संबंध में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को मजबूत करना चाहिए।

2.5.5.5 अभिलेखों का अपर्याप्त रखरखाव

गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली में ओ.के. रिपोर्ट (कार्ड) निर्धारित की गई है जो कार्यपालन यंत्री (निर्माण), कार्यपालन यंत्री (गुणवत्ता नियंत्रण), सहायक यंत्री (गुणवत्ता नियंत्रण) द्वारा मिट्टी कार्य, नहर की लाइनिंग, उपयोग की गई सामग्री, चिनाई (मेसनरी) कार्य, गेट्स और वाल्व, आदि के लिए दी जाती है। इस प्रकार, ओ.के. रिपोर्ट्स निर्धारित मानदंडों, प्रक्रिया और गुणवत्ता के अनुसार कार्यों की प्रगति की पुष्टि करता हैं। ओ.के. रिपोर्ट्स, गुणवत्ता नियंत्रण संभागों/उप-संभागों, सिविल संभागों और कार्य स्थलों में रखे जाते हैं।

हमने देखा कि हमारे द्वारा जाँच किए गए किसी भी संभाग या कार्य स्थल में ओ.के. कार्ड्स एवं रजिस्टर संधारित नहीं किए जा रहे थे। इस प्रकार कार्यों के निर्माण में ओ.के. रिपोर्ट्स के माध्यम से परिकल्पित गुणवत्ता और कारीगरी का कोई आश्वासन नहीं था।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन में बताया कि ओ.के. कार्ड संधारण करने की आवश्यकता नहीं थी किन्तु ओ.के. रजिस्टर संधारित किया जाना चाहिए।

2.5.5.6 प्रयोगशालाओं में उपकरणों की अनुपलब्धता

कुछ गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षणों के लिए, उपकरण उपलब्ध नहीं थे या कार्य करने की स्थिति में नहीं थे।

(I) गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली गुणवत्ता नियंत्रण मण्डलों/संभागों/उप-संभागों और केंद्रीय प्रयोगशालाओं में स्थापित करने के लिए आवश्यक उपकरणों का प्रकार एवं संख्या निर्दिष्ट नहीं करती। गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली एवं एकीकृत दर अनुसूची में सम्मिलित किए गए रेत के लिए कण आकार और गाद सामग्री परीक्षण, सीमेंट, के लिए मिलावट परीक्षण, फ्लेकीनेस कण आकार का वितरण, एग्रीगेट्स के लिए मुलायम या हानिकारक सामग्री की प्रतिशतता का परीक्षण, सीमेंट कांक्रीट/प्रबलित सीमेंट कांक्रीट हेतु कम्प्रेसिव शक्ति¹³⁷ परीक्षण, इस्पात सरियों के लिए शक्ति परीक्षण महत्वपूर्ण और अनिवार्य परीक्षण हैं। गुणवत्ता नियंत्रण नियमावली, गुणवत्ता नियंत्रण के प्रयोजनों के लिए 23 प्रकार के परीक्षण निर्धारित करती है जिसमें से केंद्रीय प्रयोगशालाएँ, गुणवत्ता नियंत्रण संभाग और उप-संभाग क्रमशः 6, 14 और 3 प्रकार के परीक्षण का संचालन करते हैं।

हमने देखा (जून-अगस्त 2015) कि जाँच की गई एक केंद्रीय प्रयोगशाला, दो गुणवत्ता

¹³⁷ कम्प्रेसिव शक्ति, आकार को कम करने के लिए प्रवृत्त भार का सामना करने के लिए संरचना की सामग्री की क्षमता है।

नियंत्रण संभागों और 19 उप-संभागों में सीमेंट के भौतिक/रासायनिक गुणों, रेत और गिट्टी के विशिष्ट गुरुत्व, सीमेंट कांक्रीट क्यूब की पारगम्यता परीक्षण आदि के लिए कुल 192 उपकरण उपलब्ध थे। जांच किए गए गुणवत्ता नियंत्रण संभागों और उप-संभागों में कार्यों में उपयोग की गई मिट्टी की "शीअर स्ट्रेन्थ"¹³⁸ "स्वैलिंग प्रेशर"¹³⁹ पी एच मान/गाद सामग्री/घुलनशील लवण एवं जल की कठोरता को मापने के उपकरण या तो उपलब्ध नहीं थे अथवा कार्य करने की स्थिति में नहीं थे।

(11) गुणवत्ता नियंत्रण उप संभागों में अप्रचलित मशीनें और उपकरण

बालाघाट गुणवत्ता नियंत्रण उप-संभाग में कम्प्रेसिव शक्ति परीक्षण सीमेंट की क्यूब कास्टिंग, मिट्टी के स्वैलिंग प्रेशर के परीक्षण के लिए सात उपकरण कार्य करने की स्थिति में नहीं थे एवं गुणवत्ता नियंत्रण उप-संभाग शहडोल में कांक्रीट क्यूब की पारगम्यता परीक्षण हेतु पारगम्यता तंत्र के सहायक उपकरण, कण आकार विश्लेषण, प्रयोगशाला पारगम्यता परीक्षण, कतरनी (शीअर टेस्ट) परीक्षण के पाँच उपकरण सुधारयोग्य स्थिति में थे (परिशिष्ट-2.49)। इस प्रकार उप-संभागों में इन उपकरणों से परीक्षण की सुविधाएं उपलब्ध नहीं थी।

उप-संभागों द्वारा सूचित किया गया था कि 14 गुणवत्ता नियंत्रण उप संभागों की प्रयोगशालाओं में स्थापित 118 उपकरणों के क्रय का वर्ष तथा निर्मित के बारे में विस्तृत जानकारी उपलब्ध नहीं थी। हमने आगे देखा कि प्रयोगशालाओं में स्थापित उपकरणों के रखरखाव/मरम्मत और जांच के लिए कोई प्रणाली उपलब्ध नहीं थी।

प्रमुख अभियंता ने निर्गम सम्मेलन में बताया (नवंबर 2015) कि नए उपकरणों को स्थापित किया गया था और ऑटोमेटिक बैचिंग प्लान्ट्स स्थापित किए गए थे गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण की कम संख्या की आवश्यकता थी। तदनुसार निर्माण कार्य नियमावली में परिवर्तन किया जाना था। अपर मुख्य सचिव ने आगे कहा कि अप्रचलित उपकरणों का निपटारा किया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कोई नई मशीन और उपकरण 2012 के बाद विभाग द्वारा नहीं खरीदे गए थे और हमारे द्वारा लेखा परीक्षित गुणवत्ता नियंत्रण संभागों/उप-संभागों में कोई नए उपकरण स्थापित होना नहीं पाए गए थे।

अनुशंसा

शासन को गुणवत्ता के आश्वासन के लिए निर्धारित परीक्षण के संचालन के लिए गुणवत्ता नियंत्रण संभागों/उप-संभागों में आवश्यक उपकरण स्थापित करना चाहिए।

2.5.6 निष्कर्ष और अनुशंसाएं

- गुणवत्ता नियंत्रण संरचना की स्थापना में कमी थी क्योंकि गुणवत्ता नियंत्रण मण्डल, संभाग और उप-संभाग मानदण्डों की संख्या के अनुसार स्थापित नहीं किए गए थे।

¹³⁸ कतरनी शक्ति परीक्षण, मिट्टी की भार वहन क्षमता का आकलन करने के लिए आयोजित किया जाता है।

¹³⁹ फूलने वाली मिट्टी पानी अवशोषित करने के बाद फूलती है एवं बाहर दबाव डालती है।

शासन को निर्धारित मानदंडों के अनुसार पर्याप्त संख्या में गुणवत्ता नियंत्रण इकाइयों की स्थापना सुनिश्चित करनी चाहिए।

- गुणवत्ता नियंत्रण संभाग/उप-संभागों में तकनीकी कर्मचारी सहित कर्मचारियों की कमी थी जो कार्यों में गुणवत्ता आश्वासन को प्रभावित करती थी।

शासन को कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए तर्कसंगत कसौटी पर आधारित मानदंडों को तैयार करने और तदनुसार गुणवत्ता नियंत्रण इकाइयों के सुचारु संचालन के लिए प्रयोगशालाओं में उनकी उपलब्धता सुनिश्चित करना चाहिए।

- सीमेंट की गुणवत्ता, स्टील प्रबलन सरियों, सीएनएस सामग्री के भौतिक गुणों एवं निर्माण कार्यों में उपयोग की गई एलडीपीई फिल्म से संबंधित जांच परिणाम उपलब्ध नहीं थे। विभाग ने सामग्री और सीमेंट कांक्रीट/प्रबलित सीमेंट कांक्रीट की अपेक्षित आवृत्तियों के अनुसार परीक्षणों का संपादन नहीं किया था।

शासन को सीमेंट कांक्रीट कार्यों एवं कार्यों में उपयोग की गई सामग्री की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए निर्धारित आवृत्तियों के अनुसार सामग्री की गुणवत्ता का परीक्षण कराना सुनिश्चित करना चाहिए।

- टर्नकी अनुबंधों के अंतर्गत निष्पादित कार्यों के संबंध में, संयुक्त मापन के परिणाम और स्क्वाड जाँच के साक्ष्य संधारित नहीं पाए गए थे। गुणवत्ता के परीक्षणों से संबंधित अभिलेख भी संभागों में संधारित नहीं किए जा रहे थे। अतः सभी निर्माण कार्यों में उपयोग की गई सामग्रियों की अपेक्षित गुणवत्ता और भौतिक गुणों का कोई आश्वासन नहीं था।

शासन को निर्धारित विशिष्टियों के अनुसार कार्यों का निष्पादन सुनिश्चित करने के लिए गुणवत्ता परीक्षण और कार्यों के पर्यवेक्षण के संपादन के संबंध में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को मजबूत करना चाहिए।

- गुणवत्ता नियंत्रण संभागों/ उप-संभागों में कई महत्वपूर्ण गुणवत्ता परीक्षणों के लिए उपकरण उपलब्ध नहीं थे अथवा कार्य करने की स्थिति में नहीं थे।

शासन को गुणवत्ता के आश्वासन के लिए निर्धारित परीक्षण कराने के लिए गुणवत्ता नियंत्रण संभागों /उप-संभागों में आवश्यक उपकरण स्थापित करना चाहिए।